Het risicomodel in het toezicht op de kinderopvang anno 2014

Tessa Jansen
Manja Bomhoff
Roland Friele

nivel

ISBN 978-94-6122-279-4

http://www.nivel.nl
nivel@nivel.nl
Telefoon 030 2 729 700
Fax 030 2 729 729

©2014 NIVEL, Postbus 1568, 3500 BN UTRECHT

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het NIVEL te Utrecht. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning in artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Samenvatting

Toezicht op de kinderopvang in Nederland is de wettelijke taak van de gemeenten. Zij geven hiervoor opdracht aan de GGD'en. Die voeren op hun beurt de daadwerkelijke inspecties uit en brengen handhavingsadviezen uit aan de gemeenten. Om dit toezicht zoveel mogelijk risicogestuurd in te richten is door GGD GHOR Nederland[1] een risicomodel ontwikkeld. Dit risicomodel moet er voor zorgen dat vooral die kinderopvanglocaties extra toezichtaandacht krijgen waarover zorgen bestaan. De twee kernelementen van het risicomodel zijn het risicoprofiel en het schema inspectieactiviteit op grond waarvan besloten wordt over de intensiteit van het jaarlijkse inspectiebezoek. Voor elke locatie waar kinderopvang wordt geboden wordt jaarlijks een risicoprofiel vastgesteld. Locaties krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate dit risico op tekortkomingen hoger wordt ingeschat. Dit risicoprofiel is primair bedoeld voor 'intern' gebruik: voor het overleg tussen de GGD en de gemeente over de intensiteit van het jaarlijkse inspectiebezoek. Elk inspectiebezoek wordt afgesloten met een inspectierapport en, als dit aan de orde is, een advies tot handhaving.

Het NIVEL is, op verzoek van GGD GHOR Nederland, door de Inspectie van het Onderwijs gevraagd onderzoek te doen naar het risicomodel. In dit onderzoek wordt ingegaan op de toepassing van het risicomodel in de praktijk. Allereerst is dieper ingegaan op de uitgangspunten en doelen van het risicomodel. Naast het belang van draagvlak, bleken twee andere aspecten relevant: de vraag naar de validiteit en betrouwbaarheid van de risico-inschatting en de beoogde uniformiteit.

Een breed draagvlak en ook veel diversiteit
Dit onderzoek laat zien dat er een breed draagvlak is voor het hoofddoel van het risicomodel: risicogestuurd toezicht. Hoewel er van verschillende kanten wordt opgemerkt dat het model 'nog niet perfect is', wordt ook gesteld dat het risicomodel bijdraagt aan gerichter toezicht.

Gebleken is dat het risicomodel in de praktijk nogal divers wordt toegepast. In het gebruik is de uitkomst van het model ook afhankelijk van de inbedding in een individuele, regionale en gemeentelijke werkwijze. De achtergrond hiervan is dat partijen, gemeenten en GGD-en, op grond van hun eigen inzichten en lokale omstandigheden, het risicomodel hebben toe- en aangepast.

De vraag die dit oproept is wat nu het optimale niveau voor deze variatie zou moeten zijn: wanneer is variatie nog functioneel en wanneer is die variatie zo groot dat deze niet meer functioneel is. Het doel van een landelijk model is om te komen tot uniformering en dus tot het stellen van grenzen aan variatie in de beoordeling van risico's. Dit sluit een variatie in de uitvoering niet helemaal uit. Maar het ligt voor de hand er naar te streven dat het niet moet uitmaken welke GGD of welke inspecteur het model toepast.

[1] Voorheen GGD-Nederland. In het rapport hanteren we GGD GHOR Nederland

Uit de analyse van de doelen van het risicomodel is geen eenduidig criterium af te leiden over wat een acceptabel niveau van variatie of een gewenst niveau van uniformiteit zou zijn. Daar blijken verschillende partijen ook verschillende accenten te leggen. Dit onderzoek geeft wel inzicht in de aard van de aangetroffen diversiteit.

Allereerst wordt de diversiteit veroorzaakt door verschillen in de manier waarop inspecteurs met het risicoprofiel omgaan. Omdat het risicoprofiel de basis is voor een reeks aan vervolgbesluiten is er een belang bij het streven naar een eenduidige werkwijze onder inspecteurs. Dit staat en valt met een goede opleiding en onderlinge uitwisseling van kennis tussen inspecteurs. Door voortgang en verdere intensivering van scholing kan de onnodige variatie mogelijk verder worden teruggedrongen. Ook de risicomodel specialisten hebben hierbij een belangrijke rol.

Daarnaast is er diversiteit doordat gemeenten verschillend omgaan met het risicomodel. Gemeenten zijn wettelijk gezien de eerst verantwoordelijken voor toezicht en handhaving. Zij zijn ook de opdrachtgever voor het toezicht door de GGD. Bij hen ligt een zekere beleidsvrijheid, zij hebben ruimte om zelf te beslissen hoe zij deze verantwoordelijkheid willen invullen. Het is vervolgens in eerst instantie aan de gemeenteraad om hier controle op uit te oefenen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft een handreiking uitgebracht die kan bijdragen aan het uniformeren van de werkwijze van gemeenten. Bovendien treedt de Inspectie van het Onderwijs op als interbestuurlijk toezichthouder.

Ook is er diversiteit in de manier waarop GGD-en en gemeenten het risicomodel gebruiken in hun onderlinge communicatie. Sommige gemeenten rapporteren dat de GGD de opzet van het risicoprofiel als een absoluut gegeven presenteert. Andere gemeenten rapporteren juist dat ze overleggen met de GGD over de beleidsmatige overwegingen en de prioritering van onderwerpen in het risicoprofiel. Wij denken dat de presentatie van de opzet van het risicoprofiel en de koppeling aan de inspectieacitiveit als een absoluut gegeven niet altijd productief is. Een meer open bespreking hiervan door gemeente en GGD kan bijdragen aan inzicht in elkaars achtergronden en overwegingen en op die manier bijdragen aan een productieve manier van samenwerken. Daarbij blijft de inhoudelijke input voor het invullen van het uiteindelijke risicoprofiel natuurlijk de taak van de GGD inspecteurs.

Tot slot nog een laatste observatie over het gebruik van het risicomodel in de praktijk. Het risicoprofiel is visueel sterk vormgegeven: in de vorm van een verkeerslicht. De conclusies in het inspectierapport zijn veel minder toegankelijk. Hierdoor ontstaat een tegenstelling: duidelijke communicatie over informatie die eigenlijk voor intern gebruik is bedoeld (het risicoprofiel) en minder duidelijke communicatie over informatie die bedoeld is voor extern gebruik (het inspectierapport). Dit is een tegenstelling die tot verwarring leidt. Er zijn al verschillende initiatieven ontwikkeld die moeten leiden tot inspectierapporten met een grotere communicatieve waarde. Echter, die verwarring zou verder verminderd kunnen worden door na te gaan of de vormgeving van het risicomodel wel past bij de gestelde doelen.

Validiteit en betrouwbaarheid zijn nu niet vast te stellen
Een uitspraak over de validiteit, betrouwbaarheid en effectiviteit van het model is gewenst, vooral vanwege de zorg dat kwaliteits- en veiligheidsproblemen ongezien kunnen blijven in opvanglocaties met een lage risico-inschatting. Die uitspraak bleek op grond van het beschikbare materiaal niet mogelijk. Dit wordt veroorzaakt doordat de risico-inschatting en het inspectierapport op een onderling afhankelijke manier tot stand komen. Het inspectierapport kan daardoor niet worden gebruikt als een onafhankelijke toets voor de validiteit en betrouwbaarheid van de risico-inschatting. Daarnaast voldoen de registratiegegevens die nodig zijn voor een dergelijke toets op dit moment niet. Om de registratiedata bruikbaar te maken, zal het onderdeel uit moeten maken van het werkproces.

We constateren wel dat er sprake is van enige sensitiviteit van het model: er is variatie in de toekenning van risico-inschattingen tussen het eerste jaar en het opvolgende jaar. Bijna een kwart van de locaties met een lage risico-inschatting in het ene jaar heeft in het daarop volgende jaar een hogere risico-inschatting. Daarnaast heeft drie kwart van de houders met een rood profiel het jaar erop een ander profiel. Het is dus niet zo dat locaties die eenmaal een rood profiel hebben hier nooit meer vanaf komen.

Gezien het belang te kunnen vertrouwen op het systeem van risico-inschattingen, blijft het nodig om te zoeken naar een methode om vast te kunnen stellen wat de voorspellende waarde is van het risicoprofiel voor de werkelijke kwaliteit en veiligheid. Vanuit het voorzorgprincipe moet antwoord worden gegeven op de vraag hoeveel locaties met een lage risico-inschatting toch tekortschieten op kwaliteit en veiligheid: de fout-positieven. Dit zou kunnen door een aantal locaties met een lage risico-inschatting te inspecteren alsof het locaties met een hoog risico zijn en na te gaan in hoeverre hier toch sprake is van tekortkomingen op het domein van kwaliteit en veiligheid. Het aandeel fout-positieven moet vervolgens afgewogen worden tegen het aandeel fout-negatieven: locaties met een hoge risico-inschatting die hun kwaliteit en veiligheid wel op orde blijken te hebben.

Inhoud

Samenvatting **3**

Inhoud **6**

Inleiding **8**
De onderzoeksvraag 8
Onderzoeksmethoden 9
Het risicomodel in het toezicht op de kindervang 10

Hoofdstuk 1: Wat zijn de beoogde doelen en werkwijzen van het risicomodel? **13**
Inleiding 13
Achtergrond en doelen van het toezicht op de kinderopvang 13
De ontwikkeling van het risicomodel 15
Consensus over het risicomodel ‘meer waar nodig, minder waar mogelijk’ 18
Aandachtspunten 19
Conclusies 21

Hoofdstuk 2: Is het mogelijk om de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel vast te stellen en zo ja, hoe valide en betrouwbaar is het model? **22**
Inleiding 22
De validiteit van het risicomodel 22
Registratiedata 25
Betrouwbaarheid 27
Sensitiviteit van het risicomodel 27
Risico’s als politieke keuzes 28
Conclusies 30

Hoofdstuk 3: In welke mate is er sprake van een uniforme toepassing van het risicomodel? **31**
Inleiding 31
Risico-inschatting vs. kwaliteitsoordeel 32
Gebruik door inspecteurs 33
Gebruik in relatie tussen GGD en gemeente 36
Gebruik door gemeente 39
Relatie tot houders 40
Registratiedata 41
Conclusies 44

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen **46**
Inleiding 46
Conclusies 47
Implicaties van de gevolgde werkwijze bij dit onderzoek 51
Aanbevelingen 52

Literatuur **55**
Wet – en regelgeving 56

Bijlage I: Toelichting op de methoden **57**
Reconstructie van de beleidstheorie 57
Gebruik in de praktijk 58
Analyse van gegevens uit het registratiesysteem GIR 59
Bedoeld gebruik vs. gebruik in de praktijk 61

Bijlage II: Model risicoprofiel kindercentra **63**

Bijlage III: Schema inspectieactiviteit kindercentra **64**

Inleiding

De onderzoeksvraag

Toezicht op de kinderopvang is in Nederland de wettelijke taak van de gemeenten. Zij geven hiervoor opdracht aan de GGD'en. Die voeren op hun beurt de daadwerkelijke inspecties uit en brengen handhavingsadviezen uit aan de gemeenten. Om dit toezicht zoveel mogelijk risicogestuurd in te richten is door GGD GHOR Nederland een risicomodel ontwikkeld. Dit risicomodel moet er voor zorgen dat vooral die kinderopvanglocaties extra toezichtaandacht krijgen waar zorgen over bestaan. Een vast onderdeel van het toezicht is het jaarlijkse inspectiebezoek. De bedoeling is dat de intensiteit van dit bezoek aan de hand van het risicomodel wordt bepaald.

Het NIVEL is, op verzoek van GGD GHOR Nederland, door de Inspectie van het Onderwijs gevraagd onderzoek te doen naar het risicomodel. Dit onderzoek heeft tot doel meer zicht te krijgen op het risicomodel dat door GGD'en wordt gehanteerd bij hun toezicht op de kinderopvang. Daarbij wordt ingegaan op de oorspronkelijke doelstellingen van het risicogestuurd toezicht in deze sector, de gekozen systematiek van het risicomodel en de vraag of dit inderdaad een goed instrument is om per locatie een passende inspectieactiviteit te bepalen. Ook wordt gekeken naar de toepassing van het risicomodel in de praktijk. De dataverzameling voor dit onderzoek is uitgevoerd tussen januari en mei 2014.

Het onderzoek is als volgt opgezet. Allereerst is een analyse gemaakt van de overwegingen, doelen en beoogde werkwijze van het risicomodel. Immers, om een bruikbaar antwoord te kunnen geven op de vraag naar de toepassing van het risicomodel dient er inzicht te zijn in de beoogde effecten en de beoogde werkwijze. Het onderzoek naar deze overwegingen, doelen en beoogde werkwijze komt aan de orde in het eerste hoofdstuk van deze rapportage. Leidend daarbij was de volgende onderzoeksvraag:

1. **Wat zijn de beoogde doelen en werkwijzen van het risicomodel?**
Met een zogenaamde reconstructie van de beleidstheorie, waarbij oog is voor de visies van de verschillende relevante partijen, zijn de oorspronkelijke doelen en beoogde werking van het risicomodel geanalyseerd. Daarbij is ook ingegaan op de vraag in hoeverre er bij de betrokken actoren draagvlak is voor het risicomodel.

Deze analyse maakt twee cruciale elementen van het risicomodel zichtbaar. Het eerste element betreft de vraag naar de validiteit en betrouwbaarheid van de risico-inschatting. Ten grondslag aan het risicomodel ligt de verwachting dat het mogelijk is om met behulp van een risicoanalyse een valide inschatting te kunnen maken van het risico op tekortkomingen bij kinderopvanglocaties. Het is de vraag of dit een realistische verwachting is: is de risicoanalyse in het risicomodel een valide en betrouwbare inschatting van de echte risico's op tekortkomingen in de kwaliteit van de kinderopvang?

Het tweede element betreft de beoogde uniformiteit. Met de introductie van het risicomodel werd ook een mate van uniformering van risico-inschatting beoogd. De vraag is of en in welke mate het risicomodel resulteert in een uniforme werkwijze .
Deze twee thema's komen vervolgens aan de orde in de hierop volgende twee onderzoeksvragen.

2. **Is het mogelijk om de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel vast te stellen en zo ja, hoe valide en betrouwbaar is het model?**

Allereerst is nagegaan of het mogelijk is om, op basis van gegevens die in het kader van de toepassing van het risicomodel worden vastgelegd, uitspraken te doen over de validiteit en betrouwbaarheid. Zo mogelijk zijn vervolgens uitspraken over die validiteit en betrouwbaarheid gedaan.

3. **In welke mate is er sprake van een uniforme toepassing van het risicomodel?**

De vraag is of en in welke mate het model op identieke wijze wordt gebruikt en in hoeverre verschillende partijen een eigen invulling aan het gebruik geven. Daarbij is het goed om te bedenken dat een zekere mate van adaptatie van het model door gebruikers vaak een voorwaarde is voor feitelijk gebruik. Die diversiteit kan echter zo groot worden dat niet meer gesproken kan worden van een uniforme aanpak.

Onderzoeksmethoden

De gebruikte onderzoeksmethoden worden in bijlage I uitgebreider beschreven en verduidelijkt. Om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen is er voor gekozen om in de inhoudelijke hoofdstukken slechts kort te refereren aan de gebruikte onderzoeksmethoden.

Voor de reconstructie van de beleidstheorie is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. Allereerst is gekeken naar het risicomodel zelf, de beschrijving van het risicomodel en de begeleidende documenten. Verder zijn verschillende gerelateerde beleidsdocumenten bestudeerd. Daarnaast zijn de opstellers van het risicomodel en de belangrijkste belanghebbenden in zes aparte gesprekken geïnterviewd. Het verzamelde materiaal is geanalyseerd en deze analyse heeft geleid tot een reconstructie van duidelijke (hoofd-) doelstellingen en assumpties. Bij deze analyse is ook gebruik gemaakt van inzichten en kennis uit de (internationale) wetenschappelijke literatuur op het gebied van risicogestuurd toezicht. De bevindingen uit deze verkennende fase zijn vervolgens ter validering besproken met de Inspectie van het Onderwijs en in een aparte bijeenkomst voorgelegd aan vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en GGD GHOR Nederland.

Vervolgens is nagegaan of het mogelijk is om op basis van beschikbaar materiaal uitspraken te doen over de validiteit en betrouwbaarheid van de risico-inschatting. Daartoe is het risicomodel geanalyseerd en zijn gegevens geanalyseerd die worden vastgelegd bij de toepassing van het risicomodel. Het gaat hierbij om gegevens die worden geregistreerde in het GIR registratiesysteem. Het GIR registratiesysteem wordt door GGD'en gebruikt om informatie over het handhaven en inspecteren in op te slaan.

Uit deze registratie zijn meerdere deeldatabestanden verkregen. Die zijn waar nuttig aan elkaar gekoppeld. Vervolgens zijn beschrijvende analyses uitgevoerd, allen in analyse programma STATA 13.1, en is een multilevel analyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in de relatieve invloed van de gemeente en de GGD op de risico-inschattingen.

Voor het onderzoek naar de uniformiteit in de praktijk zijn verschillende (groeps-) interviews gehouden. Aparte interviews zijn gehouden met inspecteurs en leidinggevenden van zeven GGD'en. Daarnaast zijn twee groepsinterviews georganiseerd, één met negen gemeenteambtenaren en één met acht houders. Ten slotte zijn de tussentijdse evaluaties van GGD Nederland (GGD Nederland 2012b) en VNG (VNG 2012) eveneens geraadpleegd. (Zie literatuurlijst)

In de laatste fase zijn onze voorlopige conclusies besproken tijdens een bijeenkomst. Voor deze bijeenkomst, die plaats vond op het NIVEL, zijn vertegenwoordigers van verschillende belanghebbenden uitgenodigd. De reacties tijdens deze bespreking zijn gebruikt bij de afronding van deze rapportage.

Het risicomodel in het toezicht op de kindervang

Het uitgangspunt van het toezicht op de kinderopvang is dekkend toezicht. Om dat op een efficiënte en uniforme manier te realiseren is gekozen voor het instrument van het risicomodel. Dit heeft als uitgangspunt 'meer waar nodig, minder waar mogelijk' en is uitgewerkt in twee deelinstrumenten: het model risicoprofiel (zie bijlage II) en het schema inspectieactiviteit (zie bijlage III). Met behulp van indicatoren in het model risicoprofiel maakt de inspecteur een inschatting van de risico's op tekortkomingen om: *"op uniforme wijze per locatie de kans in (…) kunnen schatten of een houder verantwoorde kinderopvang biedt en blijft bieden"* (GGD GHOR Nederland, 2013a). Op basis van deze inschatting worden de intensiteit en de vorm van de inspectieactiviteiten vormgegeven. Op die manier kan op een verantwoorde en efficiënte manier invulling gegeven worden aan dekkend toezicht, zo is het uitgangspunt van de keuze voor het risicomodel. Schematisch kan de opzet van het risicomodel als volgt worden weergegeven:



Het risicomodel wordt gebruikt om de toezichtsactiviteit voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus te bepalen. Voor het toezicht op gastouders wordt een selectie gemaakt van minimaal 5% van de gastouders die zijn aangesloten bij een gastouderbureau, gebaseerd op het risicoprofiel van het gastouderbureau. (GGD GHOR Nederland 2013a, 2013c; Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013).

Model risicoprofiel

Het risicoprofiel, zoals wordt gebruikt door de GGD-inspecteurs, bestaat uit een Excel formulier waarin voor zeven indicatoren een risico-inschattting (uitgedrukt in een kleur:

groen, geel, oranje of rood) moet worden bepaald. Voor iedere indicator vult de inspecteur een aantal vragen in, die met ja of nee (met voor een aantal vragen de optie 'niet van toepassing' of 'onbekend') moeten worden beantwoord. De vragen zijn bedoeld als denkrichting voor de inspecteur om te bepalen in hoeverre er zorg is over die indicator, vertaald in een kleur die de inspecteur zelf bepaalt. De betekenis van de indicatoren wordt als volgt omschreven in de handleiding risicomodel:
"*Een juiste indicator geeft aan dat als het op dit punt in orde is, het zeer waarschijnlijk op een of meer andere punten ook in orde is en/of dat wanneer dit punt niet in orde is, zeer waarschijnlijk een of meer andere punten ook niet in orde zijn. De som van verschillende indicatoren geeft de zogenaamde nalevingskans aan; de kans dat men naleeft en blijft naleven*" (GGD GHOR Nederland, 2013a).

De zeven indicatoren zijn onderverdeeld in vier categorieën en bestaan uit:

1. **Inspectie-historie:** mogelijke bronnen zijn de eerdere inspectierapporten van de GGD en informatie van beroepskrachten (van de locatie).
    1. Naleving van de beroepskracht-kindratio en groepsgrootte.
    2. Pedagogisch beleid en praktijk.
    3. Veiligheid en gezondheid in de praktijk.
2. **Externe informatie:** mogelijke bronnen zijn de oudercommissie, andere inspecties, Belastingdienst, gemeenten, vakbonden, klachtencommissies en klachtenkamer.
    4. Klachten en/of signalen en hun afhandeling.
3. **Interne informatie:** mogelijke bronnen zijn de houder, beroepskrachten en oudercommissies.
    5. Personeelsverloop en personeel.
    6. Intern kwaliteitsbeleid.
4. **Nalevingsbereidheid:** mogelijke bronnen zijn de GGD en de gemeente.
    7. Handhaving en naleving.

De kleur per indicator zou tot stand moeten komen door de professionele inschatting van de inspecteur op basis van opleiding, kennis en ervaring. Daarbij is de bedoeling dat deze inschatting wordt onderbouwd met beschikbare informatie, zoals eerdere inspectierapporten en signalen van de oudercommissie. Aan de hand van een formule wordt vervolgens automatisch de risico-inschatting (uitgedrukt in een kleur) van het risicoprofiel bepaald.

De eindkleur bepaalt óf er zorg is over de kwaliteit van de locatie en in welke mate er zorg is:

- Groen: geen reden tot zorg; noch over actuele situatie noch over nabije toekomst;
- Geel: geen reden tot zorg over actuele situatie, lichte zorg over nabije toekomst;
- Oranje: lichte zorg over actuele situatie, zorg over nabije toekomst;
- Rood: zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst.

De locatiekleur wordt slechts groen als zes indicatoren groen en maximaal één indicator geel is. De locatiekleur wordt rood wanneer bij één rode indicator één (of meer) van de andere indicatoren niet groen is, of wanneer bij twee oranje indicatoren één (of meer) van

de andere indicatoren niet groen is (GGD Nederland, 2013a). Een rode risico-inschatting kan dus betekenen dat één tot alle zeven indicatoren rood zijn.

Schema inspectie-activiteit
Op basis van de uitkomst van het risicoprofiel bepaalt de inspecteur de inspectieactiviteit met behulp van het schema inspectieactiviteit. In dit schema staat per profielkleur een indicatie van het aantal uren per jaar dat beschikbaar is voor de inspectieactiviteiten: groen: 6 uur per jaar; geel: 10 uur per jaar; oranje: 16 uur per jaar en rood: 30 uur per jaar. De uren zijn bedoeld als gemiddelden en een richtlijn om tot afspraken met gemeenten te komen. De locatiekleur is daarbij ook bedoeld als ondersteuning voor het vaststellen van de planning en begroting door de GGD (GGD Nederland 2011, 2013a).

Op vier punten biedt het schema een leidraad voor het vormgeven van de inspectie:
- De omvang: welke inspectie-items moeten worden geïnspecteerd;
- De diepgang: hoe lang, diep en omvangrijk moet er geïnspecteerd worden op de items die bij de omvang zijn bepaald;
- De frequentie: hoe vaak wordt er een onderzoek gedaan;
- Het type: welke typen onderzoek worden er gedaan.

De jaarlijkse inspectie omvat in ieder geval de minimaal te toetsen items: de pedagogische praktijk; beroepskracht-kind ratio; groepsgrootte; beroepskwalificaties en de verklaringen omtrent het gedrag. Wanneer een GGD (negatieve) signalen van de oudercommissie heeft ontvangen zijn deze eveneens onderwerp van de jaarlijkse inspectie. De beperkte beschikbare tijd wordt daarmee zo ingericht dat minstens de belangrijkste kwaliteitseisen uit de wet jaarlijks getoetst worden. Op basis van de uitkomsten van het risicoprofiel kan een GGD het college van B&W adviseren om het onderzoek uit te breiden met additionele inspectieactiviteiten. Dit is het geval bij locaties met een gele, oranje en rode indicatie, waarbij bijvoorbeeld onopgeloste zaken uit het verleden en verwachte tekortkomingen die uit het risicoprofiel naar voren komen kunnen worden meegenomen. Op die onderwerpen kan meer diepgang worden verkregen door langer te observeren, een grotere steekproef te nemen, uitgebreider documentenonderzoek uit te voeren, langere of meer gesprekken te voeren en meer bronnen te raadplegen, zoals bijvoorbeeld de oudercommissie (GGD Nederland, 2013a, 2013c).

Overigens kan de geplande inspectieactiviteit afwijken van de daadwerkelijk benodigde inspectie als de praktijk anders blijkt te zijn dan de ingeschatte situatie, waardoor aanpassing van de inspectie nodig kan zijn. De verwachting is dat de inspecteur goed oplet tijdens de inspectie en eventuele overtredingen en twijfels als aanleiding gebruikt om verder onderzoek te doen. Bijvoorbeeld: het thema veiligheid en gezondheid maakt geen deel uit van een groene inspectie. De inspecteurs wordt echter wel aangeraden aan de locatieverantwoordelijke en/of de beroepskrachten te vragen hoe dit domein in de praktijk verloopt en de ogen en oren open te houden tijdens het bezoek op de locatie. (GGD Nederland 2013a, 2013c).

Hoofdstuk 1: Wat zijn de beoogde doelen en werkwijzen van het risicomodel?

Inleiding

Om zicht te krijgen op de toepassing van het risicomodel is het allereerst van belang om inzicht te krijgen in de verwachtingen, doelen en beoogde werkwijze bij de totstandkoming van het risicomodel. Hiertoe is door middel van de analyse van documenten en interviews met sleutelpersonen een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie die ten grondslag lag aan het opstellen van het risicomodel. Daarnaast is ingegaan op de vraag in hoeverre er bij betrokken actoren draagvlak is voor het risicomodel. Dat draagvlak is een belangrijke randvoorwaarde voor effectiviteit.

In dit hoofdstuk wordt eerst de achtergrond van het toezicht in de kinderopvang en het complexe toezichtsveld geschetst. Hierna volgt een beschrijving van het bredere theoretisch kader van het risicogestuurd toezicht zoals dat ook in andere sectoren en landen als doel wordt gesteld. Vervolgens wordt de ontwikkeling van het risicomodel beschreven. Bij de evaluatie van een beleidsinstrument, zoals in dit geval het risicomodel, is het belangrijk om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van het instrument. Dit maakt bijvoorbeeld duidelijk of het instrument is ontwikkeld als reactie op een specifieke aanleiding of dat het instrument bijvoorbeeld een probleem werd geacht op te lossen. Het geeft dus meer informatie over de (mogelijk impliciete) verwachtingen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming. Ook is het belangrijk om te weten hoe het instrument tot stand kwam. Vragen over de betrokkenheid van de belanghebbenden en over de initiatiefnemer(s) bij de ontwikkeling van het instrument geven een beeld over de verantwoordelijkheidsverdeling en de betrokkenheid van de verschillende actoren die op de een of andere manier met het risicomodel te maken hebben. Informatie hierover kan inzicht bieden in de uiteindelijke ontvangst, het gebruik en de toepassing van het instrument. Wanneer we de hoofddoelen of het hoofddoel van het instrument hebben vastgesteld kunnen we ook kijken naar de meningen van de belanghebbenden hierover. Hebben zij dezelfde opvattingen of zijn er verschillen van inzicht die mogelijk van invloed kunnen zijn op het gebruik en de houding ten opzichte van het instrument?

Achtergrond en doelen van het toezicht op de kinderopvang

Gemeenten hebben in Nederland de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kinderopvang. Een vorm van opvang waar in Nederland ongeveer 683.000 kinderen gebruik van maken op 12.890 verschillende locaties, van 3193 verschillende kinderopvangorganisaties.[2] Daarnaast zijn er ongeveer 714 gastouderbureaus in Nederland, die ca. 39.505 gastouders bemiddelen.[3] De belangrijkste taken voor gemeenten zijn daarbij: registratie, het geven van beschikkingen voor de start van

[2] Cijfers uit 2013 van Brancheorganisatie Kinderopvang, via http://www.kinderopvang.nl

[3] Uit Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen, cijfers van maart 2014

exploitatie, handhaving, aansturing van de GGD en de zorg dat alle jaarlijkse inspecties door de GGD uitgevoerd worden.

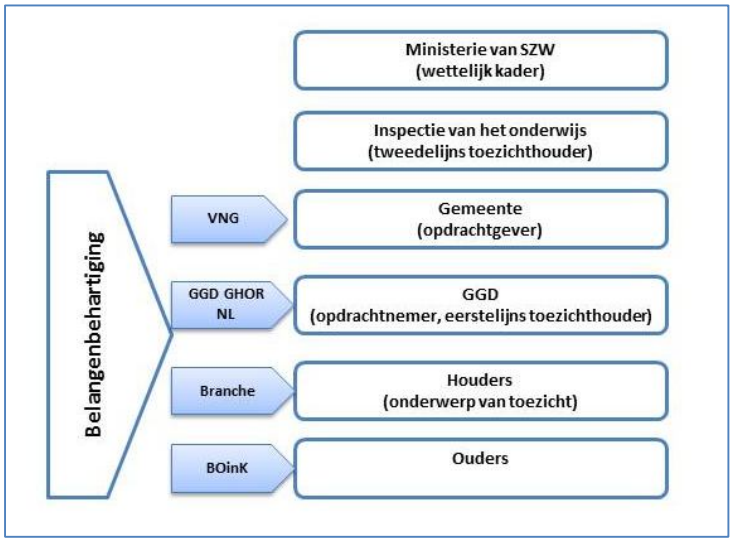
Het college van burgemeesters en wethouders is verplicht de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten, de GGD'en, aan te wijzen als toezichthouder op de kinderdagverblijven. GGD'en verrichten de directe toezichtsactiviteiten en stellen adviezen op voor de handhaving aan de gemeente. De gemeente is daarmee de opdrachtgever en de GGD de opdrachtnemer, waarbij de gemeente de eindverantwoordelijkheid draagt. Er zijn op dit moment in Nederland 408 gemeenten en 25 GGD'en (CBS, 2014; RIVM 2014).

Gemeenten hebben beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid bij het vaststellen van het gemeentelijk toezichts- en handhavingsbeleid. Wel heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de VNG) een Handreiking 'Kwaliteit Handhaven in de Kinderopvang' opgesteld in het belang van de uniformiteit. GGD GHOR Nederland houdt zich bezig met het stimuleren van uniformiteit door het opstellen van richtlijnen. Daarnaast wordt de beleidsvrijheid van GGD'en en gemeenten ook geregeerd door landelijke (kwaliteits-) eisen. De meest relevante zijn in deze context de *Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)*, de *Wet Kinderopvang* en de in december 2011 opgestelde *Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen* die in de zomer van 2012 in een Algemene Maatregel van Bestuur is omgezet. Daarnaast schrijven de *Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen* de werkwijze van de toezichthouder voor. Deze landelijke eisen worden sinds 2005 bewaakt in het zogenaamde tweedelijnstoezicht. Sinds 2008 houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten via interbestuurlijk toezicht.

De Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bevat enkele voorschriften over het inwinnen van informatie over het naleefgedrag van de kinderopvanglocaties, de normadressaten van het toezicht ofwel inspectees. Zo dient jaarlijks te worden onderzocht of aan de wettelijke regels wordt voldaan (art 1.63).

De Beleidsregels werkwijze toezichthouder kindervang en peuterspeelzalen schrijven voor op welke wijze de kwaliteitseisen worden onderzocht door de GGD-inspecteur. De richtlijnen moeten de eenheid en transparantie in de werkwijze van de GGD-inspecteurs bevorderen. De GGD'en wordt zo een instrument geboden om het toezicht uniform uit te voeren op basis van landelijk gestandaardiseerde criteria.

Het toezichtsveld kinderopvang is gerust complex te noemen. De beleidsverantwoordelijkheid ligt bij het Ministerie van SZW. GGD'en, gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs hebben ieder een eigen toezichtstaak waartussen ook overlap kan bestaan (zie figuur 1). Dit maakt dat meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor (verschillende aspecten van) het toezicht op de kinderopvang ofwel in de eerstelijn ofwel in de tweedelijn. Daar komt nog bij dat iedere locatie waar sprake is van VVE (voorschoolse en vroegschoolse educatie) moet worden onderzocht. Deze inspectie wordt uitgevoerd door de GGD en de IvhO (niet in figuur).



Figuur 1: Belanghebbenden in het toezichtsveld

In het kader van het toezicht maken gemeenten en GGD afspraken over de kosten van toezicht op kinderopvang. Onderling spreken ze de vorm van financiering (bijvoorbeeld per inspectie of lumpsum) en de gehanteerde prijzen voor inspecties af. Overigens zijn de meeste financieringsvormen gebaseerd op betaling per inspectie (Gunning, 2011: 44). Uit eerder onderzoek blijkt dat de prijzen en de duur van inspecties per GGD verschillen. Toen is geconcludeerd dat er landelijk gezien onvoldoende zicht is op hoe GGD'en hun werk organiseren in relatie tot de kosten (Inspectie van het Onderwijs, 2009; Gunning, 2011: 44).

De ontwikkeling van het risicomodel

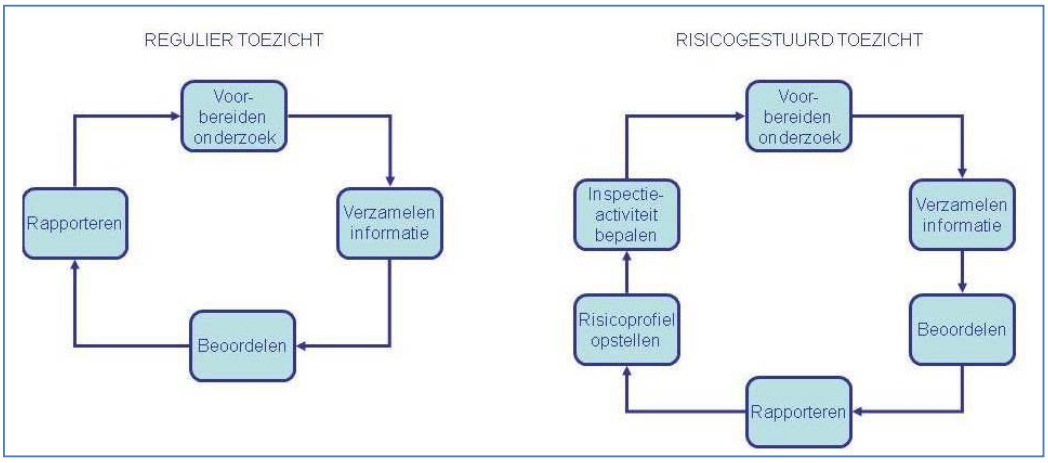
In 2008 gaf de Staatssecretaris van OCW aan enkele vernieuwingen in het toezicht door te willen voeren met als doel een effectiever en slagvaardiger toezicht. Hieruit volgde de beslissing om te komen tot een vorm van meer risicogestuurd toezicht en de ontwikkeling van een risicomodel (Gunning, 2011). Het werken naar meer risicogestuurd toezicht kwam mede in beeld door het feit dat de landelijke norm van 100% jaarlijkse inspectiebezoeken jaren achtereen niet werd gehaald (Gunning, 2011; Inspectie Werk en Inkomen, 2007).

Risicogestuurd toezicht is erop gericht om een prioritering aan te brengen in het toezicht: door risico's te bepalen kunnen de toezichtsactiviteiten gerichter worden ingezet. De kinderopvang is niet de enige sector waarvan het toezicht risicogestuurd is vormgegeven. In Nederland wordt inmiddels in vrijwel alle sectoren risicogestuurd toezicht gehouden, al verschilt de uitwerking per toezichthouder (WRR, 2013). Internationaal is deze ontwikkeling vooral zichtbaar sinds het Hampton rapport uit 2005 (Hampton, 2005). Hierin werd toezichthouders aanbevolen een vorm van risicogestuurd toezicht te ontwikkelen. Risicogestuurd toezicht is toezicht waarbij de inspectieactiviteit en de handhaving gebaseerd zijn op een inschatting van de risico's die een ondertoezichtstaande vormt op de doelstellingen van de toezichthouder (Baldwin, Cave & Lodge, 2012: 281-

295). Risicogestuurd toezicht moet zorgen voor een meer geproportioneerde vorm van toezicht waarbij beschikbare middelen evenredig worden ingezet. Dit met als doel het beperken van de (onnodige) toezichtlast van de ondertoezichtstaanden en het reguleren van de grootste risico's.

De start voor ontwikkeling van het risicomodel lag bij de toenmalig Staatssecretaris Dijksma. Destijds viel kinderopvang nog onder het Ministerie van OCW. De opdracht voor de ontwikkeling van het risicomodel werd specifiek bij GGD Nederland neergelegd. Uit het interview met de vertegenwoordigers van GGD GHOR Nederland kwam naar voren dat het vanzelfsprekend was dat de ontwikkeling plaats zou vinden in samenwerking met andere partijen.

Het risicomodel kan dus duidelijk gezien worden als een uitwerking van de oproep van de Staatssecretaris om meer risicogestuurd toezicht. De twee stappen die bij risicogestuurd toezicht aan het reguliere toezicht worden toegevoegd kunnen schematisch worden weergegeven (zie figuur 2). In vergelijking met een inspectiecyclus zonder risico-prioritering, wordt de cyclus in het risicogestuurd toezicht uitgebreid met het opstellen van het risicoprofiel en het bepalen van de inspectieactiviteit. Daarbij is het proces bedoeld als een voortdurende cyclus zonder start- of eindpunt.



Figuur 2: Inspectiecyclus regulier toezicht vs. risicogestuurd toezicht (VNG,2011).

Het risicomodel werd in 2009 door, destijds, GGD Nederland als landelijk model ontwikkeld en in 2010 aangepast (GGD Nederland, 2012a, 2013a). Tijdens de interviews met sleutelpersonen in de verkennende fase van het onderzoek werd duidelijk dat er sinds de ontwikkeling van het risicomodel veel personele wijzigingen zijn geweest bij de verschillende betrokken organisaties. Niet alle sleutelpersonen die wij spraken hebben daarom de ontwikkeling en de invoering van het risicomodel zelf meegemaakt. Over het algemeen gaven de andere geïnterviewde sleutelpersonen aan dat medewerkers van GGD GHOR Nederland het meeste konden vertellen over de precieze ontwikkeling van het risicomodel destijds. Medewerkers bij GGD GHOR Nederland waren wel zeer direct betrokken geweest bij de ontwikkeling van het risicomodel. De beschrijving van de ontwikkeling is dus met name gebaseerd op hun toelichting en enkele documenten waarin het risicomodel is beschreven.

De projectgroep RGT[4] nam de wet als uitgangspunt, en dan met name de omschrijving: *"Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang aan waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving."* [5] De daaraan gekoppelde vraag werd: wanneer wordt het risico groter dat deze vorm van verantwoorde opvang niet geboden wordt. Daarbij stond volgens GGD GHOR Nederland centraal dat de indicatoren een voorspellende waarde moesten hebben.

Medewerkers van, destijds, GGD Nederland, gaven aan dat hoewel het risicomodel verschillende malen is gewijzigd, het toch nog sterk lijkt op de beschrijving zoals die stond in één van de eerste notities van het model. Dit gaf volgens hen aan dat de basis dus in grote lijnen gelijk is gebleven terwijl het risicomodel in fases verder werd ingevuld. Het was overigens volgens hen ook vanaf het begin duidelijk dat het risicomodel gefaseerd zou worden ingevoerd. Daarbij was 2012 voorzien als implementatiejaar waarin GGD'en na de jaarlijkse inspectie het eerste risicoprofiel maakten voor de kinderopvanglocaties, om de volgende inspectie risicogestuurd te kunnen uitvoeren (GGD Nederland 2012a, 2012b).

Er waren ook nog ietwat andere geluiden over het proces van de ontwikkeling te horen. Uit de interviews met de sleutelpersonen van BOinK en de Brancheorganisatie kwam naar voren dat deze partijen in hun eigen perceptie op cruciale momenten in het proces van ontwikkeling, niet betrokken zijn geweest. Hierdoor was er al voor een bepaald soort invulling gekozen en was het in hun perceptie niet mogelijk geweest om over basale veronderstellingen mee te denken. Volgens deze twee partijen kon deze keuze deels uitgelegd worden door hun positie. Zij waren opdrachtgever, noch gebruiker, noch initiatiefnemer tot het model. Beide partijen zagen dit als een gemiste kans. Nu is bij de ontwikkeling van het risicomodel niet ten volle gebruik gemaakt van hun ervaringen en deskundigheid. Hierdoor zijn er volgens hen ook cruciale punten gemist. De sleutelpersoon van BOinK wees erop dat de positie van ouders en omwonenden in het huidige model te beperkt is uitgewerkt. Ook had er een goede nulmeting plaats moeten vinden om als startpunt van het risicomodel te dienen. De Brancheorganisatie miste vooral hun inbreng in de theoretische discussie over de definitie van de kwaliteit van kinderopvang, omdat zij pas werden betrokken in het stadium van de praktische ontwikkeling. Daarnaast gaven beide partijen wel aan dat het werken met een risicomodel als uitgangspunt goed is.

De sleutelinformanten bij de Inspectie van het Onderwijs en de VNG vonden daarnaast dat gemeenten wel wat meer initiatief zouden mogen nemen bij de (continue) doorontwikkeling van het model. Het risicomodel was in de woorden van een van hen: "erg van de GGD-en gebleven". Zij vonden dat gemeenten die mogelijk een andere invulling aan het model zouden willen geven daar weinig mogelijkheden toe hebben of

[4] Deze bestond volgens de GGD Nederland publicatie "Risicogestuurd toezicht kinderopvang" uit "vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Inspectie van het Onderwijs, Servicecentrum Handhaving (vallend onder ministerie van Justitie), BOinK, MO groep Kinderopvang, De Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang, (leidinggevende) inspecteurs en gemeenteambtenaren kinderopvang" (GGD Nederland, 20013a).

[5] Artikel 1.49 lid 1, Wet Kinderopvang 2005

nemen. Terwijl het wel belangrijk is dat het model gedragen wordt door gemeenten. Zij zijn immers de opdrachtgever en financierder. Volgens de sleutelpersonen leidt een gebrek aan betrokkenheid en inspraak mogelijk ook tot een gebrek aan draagvlak. De opvattingen en ervaringen van gemeenten worden verder uitgewerkt wanneer we, in hoofdstuk 3, verder kijken naar het gebruik van het risicomodel in de praktijk.

Gemeentes zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de kinderopvang in hun gemeente. De toezichtsexpertise ligt echter bij de GGD. Zo gaf de geïnterviewde sleutelpersoon bij de VNG aan dat:

"GGD'en zijn de aangewezen toezichthouder en hebben expertise op het houden van toezicht. Gemeenten staan er verder van af. Die komen niet op de locatie, zien niet de praktijk. De gemeente is echter wel opdrachtgever en moet ook betalen. De gemeente is ook handhaver. De GGD is inspecteur. Het is dus logisch dat zij de inspecties door ontwikkelen, maar dit moet wel gebeuren met betrokkenheid van de gemeenten" (Uit interview met sleutelpersoon VNG).

Consensus over het risicomodel 'meer waar nodig, minder waar mogelijk'

Uit de interviews werd duidelijk dat het doel "meer toezicht waar nodig, minder waar mogelijk" door alle gesproken belanghebbenden werd gedeeld. Men vond het vanzelfsprekend dat inspectiecapaciteit vooral ingezet moet worden op de meest risicovolle locaties. Bovendien gaven de sleutelpersonen ook aan dat het belangrijk is dat houders geen onnodig grote toezichtlast ervaren en dat het ook voor GGD inspecteurs belangrijk is dat zij de hun toebedeelde tijd goed in zetten. De sleutelpersonen gaven kortom aan dat het streven naar een betere efficiency voor alle partijen relevant was. Of dit uiteindelijk ook tot een besparing van tijd of kosten zou leiden of zou moeten leiden, zagen de sleutelpersonen verschillend. Landelijk gezien was het zo volgens GGD GHOR Nederland en het Ministerie van SZW in ieder geval niet bedoeld, maar lokaal gezien kan het zo in de interactie tussen GGD'en en gemeenten wel worden gebruikt. In ieder geval was men het erover eens dat dit niet een expliciet doel was geweest en gaf GGD GHOR Nederland aan dat de ontwikkeling van het risicomodel ook niet tot veranderingen in de landelijke budgettering had geleid. De sleutelpersoon van de Inspectie van het Onderwijs plaatste daarbij een kanttekening dat de beschikbare capaciteit niet als uitgangspunt zou moeten dienen.

Ook de geïnterviewde inspecteurs en leidinggevenden van de zeven GGD'en waarmee is gesproken, stonden over het algemeen achter het hoofddoel van het risicomodel. Het vormgeven van het toezicht volgens het risicomodel doet volgens deze geïnterviewden recht aan de goede houders. Meer dan de traditionele wijze van inspecteren, maakt toezicht met het risicomodel het volgens hen bovendien mogelijk om de inspectiecapaciteit gerichter in te zetten. Het merendeel van de gesproken inspecteurs en leidinggevenden ervaart het toezicht volgens het risicomodel daarmee als een vooruitgang ten opzichte van de volledige inspectie. Ook de gemeenten die deel hebben genomen aan het groepsinterview leken, hoewel minder uitgesproken, het risicomodel te zien als een instrument om capaciteit vrij te maken voor locaties waar zorgen over bestaan.

Aandachtspunten

Alle geïnterviewde sleutelpersonen onderstreepten dat, sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 de sector sterk in beweging is geweest. Dit punt werd om verschillende redenen naar voren gebracht. Voor alle geïnterviewden was het bepalend voor hoe het toezicht er op dit moment uit ziet. Volgens de één vooral omdat de inspecteurs nog onervaren zijn in het uitvoeren van het risicogestuurd toezicht en nog een professionaliseringsslag te gaan hebben; volgens de ander omdat de dynamiek in de sector er voor heeft gezorgd dat ondertoezichtstaanden nog moeten groeien in het nemen (en kunnen nemen) van eigen verantwoordelijkheid. Bijna alle sleutelpersonen noemden daarbij het feit dat de sector deels commercieel is en dat er wordt gewerkt met de kwetsbare doelgroep van jonge kinderen, als redenen om de vinger aan de pols te houden. Vanwege de grote commerciële belangen die soms een rol kunnen spelen kan het soms lonend zijn om niet aan bepaalde toezichteisen te voldoen. Ook de brancheorganisatie gaf aan dat niet alle organisaties meer eigen verantwoordelijkheid aan kunnen.

> *"Het is een commerciële sector waarin soms de grens wordt opgezocht (zeker bij een krimpende economie, zoals nu). Normen zijn daarom wel nodig om de ondergrens te bewaken. Proceskwaliteit is nu nog een te klein onderdeel van de inspectie. In de toekomst moeten we meer toe naar het stimuleren van excellente kwaliteit in plaats van het bewaken van de ondergrens."* (Uit interview met sleutelpersoon van Ministerie van SZW.)

Verschillende sleutelpersonen spraken van de ontwikkeling die GGD-inspecteurs doormaken of zouden moeten doormaken. Het risicomodel kan volgens sommigen hierbij zelfs een rol spelen aangezien het houvast kan bieden aan de inspecteurs die dat nodig hebben. Anderzijds werd aangegeven dat het professionele oordeel van een goede inspecteur meer waarde heeft dan een ingevuld risicoprofiel. Voor deze categorie inspecteurs zou het risicomodel hun beslissingsvrijheid kunnen beperken. Er werd verschillend gedacht over de professionaliteit en daarmee samenhangende ruimte die inspecteurs op dit moment zouden moeten krijgen.

Op de achtergrond speelt hier de vraag naar de gewenste uniformiteit. Het Ministerie van SZW is de opdrachtgever geweest voor de ontwikkeling van het risicomodel. Dat veronderstelt een landelijk kader. Er is ook een groot aantal uitgangspunten die landelijk gelden, zoals het vier ogen principe en het aantal toegestane kinderen per beroepskracht. De Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013 schrijven de toezichthouder voor om een risicomodel te hanteren. Verplicht is de jaarlijkse inspectie van alle locaties.[6] Op deze 100% norm houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht. Over de 100% norm werd overigens wel door de verschillende geïnterviewden verschillend gedacht. Zo werd het niet voldoen aan de 100% norm verschillend geïnterpreteerd en waren er ook geïnterviewden die uitlegden dat er goede inhoudelijke redenen kunnen zijn om van de norm te willen afwijken. Enerzijds gaf het Ministerie aan dat aan de 100% norm niet te tornen valt en anderzijds is de 100% norm in

[6] Artikel 1.62 lid 2, Wet Kinderopvang 2005

het verleden tijdelijk losgelaten, wanneer dit praktisch gezien haalbaarder leek. [7] Voor de IvhO is de 100% norm leidend. Een belangrijke kanttekening hierbij kwam overigens van de geïnterviewde sleutelpersoon van BOinK. Hij gaf aan dat het begrip 'jaarlijks' nogal ver uitgerekt kon worden en wordt en dat er tussen opvolgende bezoeken ook bijna twee jaar kan zitten, wanneer het eerste bezoek in januari en het volgende bezoek in december wordt gepland. De gesproken sleutelpersoon van de Inspectie van het Onderwijs verwoordde de overweging die voor meer belanghebbenden een rol speelt. Op termijn zou het mogelijk moeten zijn om locaties met laag risico, bijvoorbeeld een jaar, over te slaan. Dat betekent dat er dan wel 100% inspectie is, waarbij alle locaties in beeld zijn, maar geen 100% jaarlijkse bezoeknorm. Dit lijkt echter eerder een stip aan de horizon dan een voornemen voor de korte termijn, onder andere door de ervaren dynamiek in de sector.

Uit de interviews en groepsgesprekken bleek op meerdere manieren dat er getwijfeld wordt aan de zelfstandigheid en volwassenheid van de sector. De sector, in ieder geval een deel hiervan, wordt niet volledig vertrouwd vanwege de grote commerciële belangen die kunnen spelen. Daarnaast heeft de sector nog niet kunnen laten zien dat ze zelf in staat is om duidelijke kwaliteitseisen op te stellen met daarbij behorende eigen toezichtsmechanismen. Al met al is er in ieder geval onvoldoende vertrouwen om de 100% toezichtseis los te laten. Meerdere geïnterviewden uitten hun zorgen over mogelijke snelle kwaliteitsdalingen en gaven voorbeelden van houders die 'goed' waren maar in rap tempo 'slecht' werden. Ook eerder onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SZW heeft laten zien dat de (pedagogische) kwaliteit in de kinderopvang over tijd kan wisselen (Fukkink e.a., 2013). Dit heeft het vertrouwen in de sector niet doen groeien.

In de interviews met sleutelpersonen zijn verschillende opmerkingen gemaakt over het belang van uniformiteit. Door de VNG wordt aangegeven dat er sprake moet zijn van een landelijk gedragen risicomodel, maar met een zekere ruimte voor gemeenten. Voor het Ministerie van SZW is uniformiteit belangrijk, door bijvoorbeeld toe te gaan naar intervisie tussen inspecteurs. Het gaat hier dus om uniformiteit in het vaststellen van het risicoprofiel en de inspectie. Ook de brancheorganisatie benadrukte het belang van uniformiteit in de totstandkoming van het risicoprofiel, wat eveneens werd onderstreept door de Inspectie van het Onderwijs. Tenslotte een citaat uit de handleiding risicomodel over uniform gebruik (GGD Nederland, 2013a).

> "*Doel van het model risicoprofiel is om op uniforme wijze per locatie de kans in te kunnen schatten of een houder verantwoorde kinderopvang biedt en blijft bieden.*"

De zorg om risico's over het hoofd te zien bleek groot. Dat maakt dat zelfs de minimale toezichtintensiteit nog altijd bestaat uit een bezoek ter plekke van ongeveer 6 inspectie-uren per jaar. Deze zorg, ook over het eigen risicogestuurde toezicht, werd tijdens interviews door vrijwel alle gesproken personen expliciet verwoord, met name in verband met de betekenis van de kleuren uit het risicoprofiel. *"In hoeverre is groen ook echt*

[7] Destijds is de 100% inspectienorm is tijdelijk minder strikt opgevat om capaciteit vrij te maken voor het inspecteren van gastouders.

groen?" was bijvoorbeeld een veel gestelde vraag. De betrokkenen wilden graag van de onderzoekers weten of de indicatoren de juiste waren. Ze vroegen of de voorspellende waarde voor toekomstige kwaliteit getoetst kon worden en of de kleuren voldoende sensitief waren. Een andere veel geuite zorg ging over de dynamiek van het risicomodel: is de kleurbepaling niet té bepalend voor wat er uiteindelijk gezien wordt aan risico's? Kunnen grote risico's ook nog tijdens een groene inspectie worden gezien en andersom, kunnen 'rode' inspecties nog wel een groen profiel opleveren? Vrijwel alle geïnterviewden vroegen de onderzoekers om deze onzekerheid weg te nemen.

Conclusies

In dit hoofdstuk is gekeken naar de doelstellingen van het risicomodel, de ontwikkeling en belangrijkste veronderstellingen achter het model. Ook is gekeken naar het draagvlak voor het risicomodel. Dit is gedaan om inzicht te krijgen in die elementen die essentieel zijn bij de mogelijke beoordeling van de effectiviteit van het risicomodel.

Ondanks dat twee partijen, BOinK en de brancheorganisatie, aangeven dat ze in een eerder stadium meer betrokken hadden willen zijn bij de ontwikkeling van het model, zijn alle partijen het erover eens dat het uitgangspunt van het werken met het risicomodel van groot belang is. Het kan bijdragen aan een efficiënte inzet van toezichtscapaciteit: er bestaat brede consensus over het basale hoofddoel van het risicomodel: *'meer waar nodig, minder waar mogelijk'*.

Voor een nadere analyse van het risicomodel zijn twee aandachtspunten uit de interviews naar voren gekomen. Die aandachtspunten komen voort uit het besef dat de kinderopvang een bijzondere sector is waar risico's kwetsbare kinderen betreffen en er voor sommige houders mogelijk grote financiële belangen kunnen spelen. Daar komt bij dat het risicogestuurde toezicht op de kinderopvang nog relatief jong is en er de afgelopen jaren veel veranderingen in de sector en in het toezicht hebben plaatsgevonden en er ook nog steeds nieuwe inzichten ontstaan. Er is hierdoor onzekerheid over de mate waarin het toezicht risico's afdekt en een verlangen naar geruststelling door 'harde data' over de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel. Daarnaast is het uitgangspunt van het risicomodel dat het ook leidt tot een zekere mate van uniformiteit. Het belang van uniformiteit werd door alle partijen onderschreven, hoewel in verschillende mate.

Deze twee onderwerpen: de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel en de uniformiteit in de toepassing van het risicomodel staan centraal in de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2: Is het mogelijk om de validiteit en betrouwbaarheid van het risicomodel vast te stellen en zo ja, hoe valide en betrouwbaar is het model?

Inleiding

Is met behulp van het risicomodel op een verantwoorde en efficiënte manier dekkend toezicht te realiseren? Uit de gesprekken met belanghebbenden hebben we kunnen opmaken dat er behoefte is aan meer zekerheid omtrent deze vraag. Met name zijn vragen gesteld over de validiteit, de sensitiviteit en de betrouwbaarheid van het instrument. De zorgen rond het risicomodel hebben vooral betrekking op de mogelijk risico's die men loopt door niet alle aanbieders van kinderopvang even uitgebreid te inspecteren. In dit hoofdstuk richten we ons daarom vooral op de vraag in hoeverre het mogelijk is een antwoord te geven op de behoefte naar meer informatie over validiteit, sensitiviteit en betrouwbaarheid. Daarbij richten we ons op analyses die uitgevoerd zouden kunnen worden met gegevens die routinematig worden verzameld in het kader van het risicomodel.

Om de verschillende vragen te kunnen beantwoorden wordt eerst in meer detail gekeken naar de opbouw van het risicoprofiel. Daarna wordt bekeken in hoeverre de registratiedata bruikbaar is voor onderzoek naar de effectiviteit van het risicomodel. Op verschillende manieren laat dit hoofdstuk zien dat er een discrepantie bestaat tussen de wensen van de belanghebbenden voor meer zekerheid en harde data en de opzet van het risicomodel zelf. Deze discrepantie is niet uniek. Ze komt vaker voor in de opzet van risicogestuurd toezicht en wordt ook beschreven in de wetenschappelijke literatuur.

De validiteit van het risicomodel

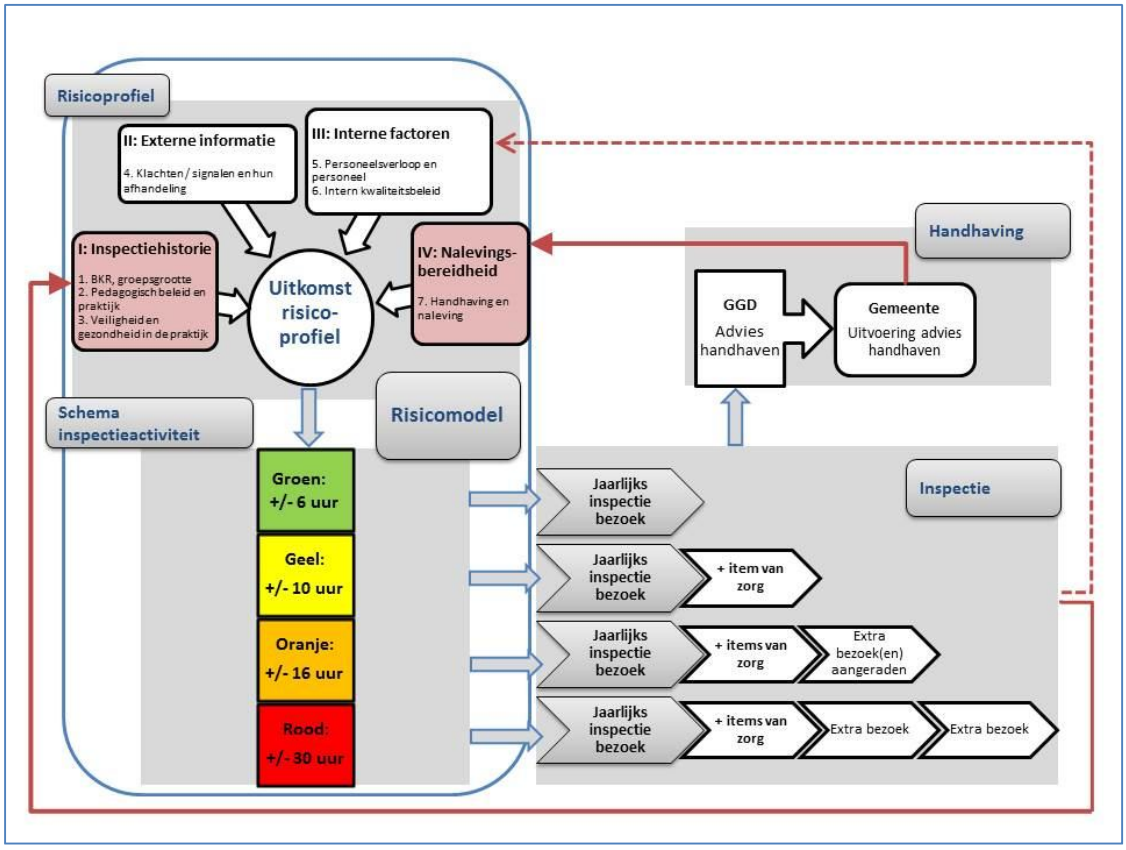
Om iets te kunnen zeggen over de validiteit van het risicomodel is evidentie nodig, om te beginnen over de verschillende indicatoren. Het invullen van de gekozen indicatoren bepaalt immers de eerste stap van het risicomodel. Uit documentatie van GGD Nederland (GGD Nederland, 2013a) en de interviews met enkele personen die bij de ontwikkeling van het risicomodel waren betrokken of deze vanaf de zijlijn hadden meegemaakt, valt op te maken dat de selectie van indicatoren destijds niet is gebaseerd op evidentie uit de wetenschappelijke literatuur, maar op basis van de 'tacit knowledge' van inspecteurs. De indicatoren werden gekozen omdat deze volgens inspecteurs en andere betrokkenen het meest veelzeggend waren. Daarmee kan gesteld worden dat het risicomodel in ieder geval een zekere validiteit kent, die is gebaseerd op expertise. Dit is een belangrijke vorm van validiteit, maar onvoldoende om te kunnen stellen dat het risicoprofiel een valide voorspeller is voor de daadwerkelijke kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang.

Om vast te kunnen stellen of en in welke mate het risicoprofiel een valide inschatting geeft van de daadwerkelijke risico's voor de kwaliteit en veiligheid, is het nodig om de uitkomsten van het risicoprofiel te vergelijken met een onafhankelijk extern criterium. Zo

een onafhankelijk extern criterium zou ontleend kunnen worden aan een uitgebreid inspectiebezoek, dat wordt uitgevoerd onafhankelijk van de kleur van het risicoprofiel. Het zou wenselijk zijn om voor locaties met een groen risicoprofiel te kunnen beschikken over resultaten uit een uitgebreid inspectiebezoek. Zodat nagegaan kan worden of en in welke mate bij locaties met een groen profiel daadwerkelijk sprake is van goede kwaliteit en veiligheid. De vraag is of dit soort gegevens beschikbaar is.

Daartoe is het allereerst nuttig om nader in te gaan op de manier waarop een risico-inschatting tot stand komt. Een risico-inschatting met behulp van het risicoprofiel leidt tot het bepalen van de inspectieactiviteit en daarmee de omvang en invulling van de inspectie(s) (Figuur 3). De inspectie kan vervolgens aanleiding zijn tot het geven van handhavingsadvies van de GGD aan de gemeente, die vervolgens al dan niet over kan gaan tot handhaving. Er wordt dus geen uitgebreid inspectiebezoek gedaan bij een groen risicoprofiel. Dat betekent dat er in de routinematig verzamelde gegevens voor groene locaties geen gegevens beschikbaar zijn uit een uitgebreid inspectiebezoek.

Er is niet alleen een relatie tussen de risico-inschatting en de aard van de daarop volgende inspecties, maar er is ook een relatie tussen de uitkomsten van inspecties en de daarop volgende risico-inschatting. Dit maakt dat er geen sprake is van een onafhankelijke vaststelling van de risico-inschattingen enerzijds en de inspectieoordelen anderzijds. We lichten dit nader toe. De risico-inschatting (het risicoprofiel) wordt bepaald door zeven indicatoren, die gegroepeerd zijn in vier domeinen. Het eerste domein, inspectiehistorie, betrekt direct informatie uit de voorgaande inspecties tot twee á drie jaar terug en heeft daarmee een directe relatie met de inspectie. Het tweede domein bestaat uit externe informatie in de vorm van klachten en/of signalen, afkomstig van bijvoorbeeld de oudercommissie, andere inspecties en de Belastingdienst. Het derde domein heeft een indirecte relatie met de inspectie en bestaat uit het domein interne factoren. De informatie benodigd om deze indicatoren te beoordelen komt voor een deel voort uit de inspectie, bijvoorbeeld of er sprake is van een intern kwaliteitsbeleid. Het vierde domein tenslotte, bestaat uit de historie van handhaving en de naleving daarvan door de houder tot twee á drie jaar terug. Daarmee bestaat in het risicoprofiel een directe relatie met de handhavingsadviezen van de GGD aan de gemeente, die voortkomen uit de inspectie, en de handhaving door de gemeente.



Figuur 3: Schematische weergave van de afhankelijkheden in het risicomodel

Uit voorgaande beschrijving valt op te maken dat er sprake is van diverse afhankelijkheden in het proces van risico-inschatting en de opvolgende inspectieactiviteit. Bij het invullen van het risicoprofiel spelen de uitkomsten van voorgaande inspecties een belangrijke rol, waardoor een houder een hogere risico-inschatting krijgt als er bij voorgaande inspecties tekortkomingen zijn geconstateerd. Hetzelfde geldt voor handhaving. Daarmee zou de risico-inschatting bijna een selffulfilling prophecy kunnen worden. Immers, een hogere risico-inschatting leidt tot een intensievere inspectieactiviteit, waarbij vervolgens meer kan worden gezien waardoor er meer kans is dat er tekortkomingen worden geconstateerd. De tekortkomingen en eventuele (adviezen tot) handhaving zijn vervolgens weer een indicatie voor een hogere risico-inschatting. Andersom wordt er - bij een lager risico minder intensief geïnspecteerd en mogelijk minder tekortkomingen geconstateerd waardoor er minder adviezen tot handhaving worden gegeven. Zo zou een vicieuze cirkel kunnen ontstaan.

Door de tweezijdige samenhang van de risico-inschatting en de inspectie, is het onmogelijk om de voorspellende waarde van de het risicomodel met data uit de praktijk te onderzoeken. Dit zou alleen kunnen wanneer er geen oorzakelijke relatie zou bestaan tussen ‘onafhankelijke variabelen’(in het risicoprofiel) en veelzeggende ‘afhankelijke variabelen’ (zoals bijvoorbeeld de uitkomst van de inspectie of bepaalde handhavingsmaatregelen). Omdat deze variabelen echter voor een groot deel samenvallen zijn er geen onafhankelijke gegevens die gebruikt kunnen worden om de voorspellende waarde te onderzoeken. Er zijn dus op dit moment geen beschikbare gegevens die

gebruikt kunnen worden om nadere uitspraken te doen over de validiteit van de risico-inschatting.

Dit alles wil niet zeggen dat de selectie van de indicatoren niet de juiste is. Het is goed te begrijpen dat bij de ontwikkeling van het risicomodel gebruik is gemaakt van ervaring en 'tacit knowledge', kennis die inspecteurs hebben opgedaan maar die (nog) niet wetenschappelijk kan worden bevestigd. Ook is het vanuit het perspectief van de toezichthouders goed te begrijpen dat, om te voorkomen dat er iets gemist wordt, alle beschikbare toezichts- en handhavingsinformatie in het risicomodel is vervat. Echter, dit maakt het onmogelijk om op basis van bestaande data de validiteit van het risicomodel te toetsen. Ondanks de grote wens van alle betrokkenen valt daarom op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen of de indicatoren wel of niet valide zijn.

Registratiedata

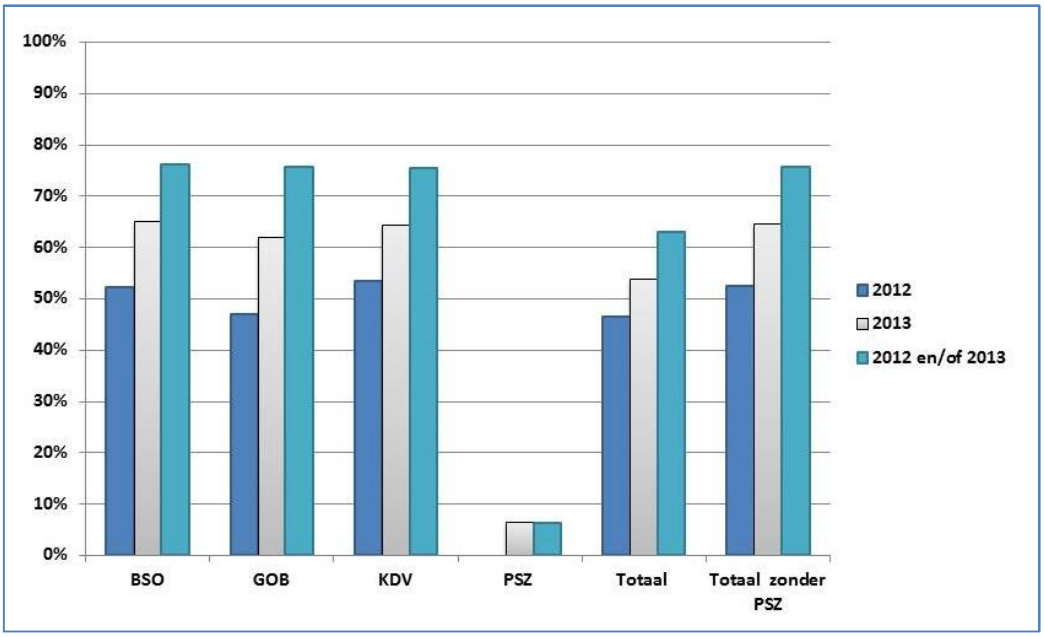
Om enig inzicht te krijgen in de data die routinematig worden vastgelegd en hun mogelijke bruikbaarheid als bron voor informatie over de effectiviteit van het risicomodel is gekeken naar de database die daar in theorie het meest voor in aanmerking komt: GIR Inspecteren. GGD'en slaan de informatie uit de GGD-inspectierapporten op in de GIR inspecteren, de gemeenten de informatie over de genomen handhavingsacties in de GIR-handhaven. Voor een uitgebreide toelichting op deze database wordt verwezen naar de toelichting op de methoden in bijlage I. Er zijn verschillende aspecten aan de opzet van deze database die de database in dit kader een lastig onderzoeksobject maken. Allereerst kunnen GGD'en gebruik maken van GIR Inspecteren om de uitkomst van het risicoprofiel te registreren, maar zijn ze daartoe niet verplicht. Vanwege dit vrijwillige karakter heeft de eventuele afwezigheid van data in dit deel van de database dus geen verdere betekenis met betrekking tot het gebruik van het risicomodel. Ook kan in de GIR de uitkomst van het risicoprofiel weer worden verwijderd. Het is aan de gebruiker van de GIR of er een historie van risicoprofielen wordt bijgehouden, of dat oude risicoprofielen worden verwijderd (Elting, 2014). Ook de afwezigheid van een tijdsreeks zegt dus in directe zin niets over het gebruik van het risicomodel. Deze observatie suggereert wel dat het beter zou zijn om het onmogelijk te maken oude risicoprofielen te verwijderen. Dit zou ook meer inzicht geven in mogelijke kwaliteitsontwikkelingen bij een houder.

Inspecteurs vullen het risicoprofiel in, in een Excel-sheet, wat als los bestand bij het dossier van de houder kan worden toegevoegd in de GIR. De indicatoren worden niet in de GIR ingevuld, alleen de kleur van het risicoprofiel kan er in gezet worden. Dat moet worden gedaan bij de tab 'extra gegevens' en is een handeling die niet verplicht moet worden uitgevoerd. De waarde van de verschillende indicatoren die leiden tot de kleur van het risicoprofiel, kunnen niet geregistreerd worden in de GIR. Dit is wederom een extra complicatie voor het doen van onderzoek. Ook eventuele onafhankelijke indicatoren zouden dus lastig op grote schaal te onderzoeken zijn op validiteit met de data uit deze database. Hiervoor zouden de data per GGD opgevraagd en beoordeeld moeten worden.

Ondanks deze belemmeringen is toch op verschillende manieren gekeken of de data uit de GIR database ons iets kunnen leren. Allereerst is er gekeken naar het gebruik van registraties in de database zelf. In figuur 4 is te zien dat er voor 76% van de houders (exclusief peuterspeelzalen) in 2012 en/of 2013 een risicoprofiel is geregistreerd in de GIR (zie box 1 voor de verantwoording). Uit dit overzicht kan worden opgemaakt dat er dus voor een kwart van de houders geen risicoprofiel in de GIR staat.[8]

De data uit de GIR gebruikt voor dit overzicht betreft houders die in het jaar waarvoor een risicoprofiel werd geregistreerd minimaal één jaar in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) waren ingeschreven. Dit geldt voor houders die op 1 maart 2014 nog steeds in het LRKP stonden ingeschreven. Houders die eerder wel stonden ingeschreven, maar op dat moment niet meer zijn buiten dit overzicht gehouden. Het overzicht betreft houders van dagopvang (KDV), buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus (GOB) en peuterspeelzalen (PSZ). Voor peuterspeelzalen is het risicogestuurd toezicht pas vanaf 1 januari 2014 verplicht gesteld. Het totaal van houders waarvoor een risicoprofiel is geregistreerd is daarom met en zonder peuterspeelzalen weergegeven.

Box 1: Verantwoording GIR data



Figuur 4: Geregistreerde risicoprofielen per type houder, per jaar

Uit de gekozen opzet van de GIR database volgt dat de vulling van de database niet noodzakelijkerwijs iets zegt over het gebruik van het risicomodel. Dit kan vanuit de toezichtscontext een heel voor de hand liggende keuze zijn geweest. Echter, voor het bepalen van de effectiviteit van het risicomodel is het een complicerende factor.

[8] Bij het berekenen van dit percentage zijn de locaties die minder dan twee jaar bestaan buiten beschouwing gebleven.

Betrouwbaarheid

Nagegaan is of de registratie informatie bevat die gebruikt zou kunnen worden voor het vaststellen van de betrouwbaarheid van een risicoprofiel. Het gaat dan vooral om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid: komen verschillende beoordelaars tot een gelijkluidend oordeel? Daarnaast zou ook gekeken kunnen worden naar de vraag of één beoordelaar op verschillende momenten tot eenzelfde oordeel komt (als zich onderwijl in de werkelijkheid geen veranderingen hebben voorgedaan). Voor beide manieren van kijken zijn geen geschikte gegevens gevonden in de GIR, waardoor op het punt van betrouwbaarheid geen uitspraken gedaan kunnen worden.

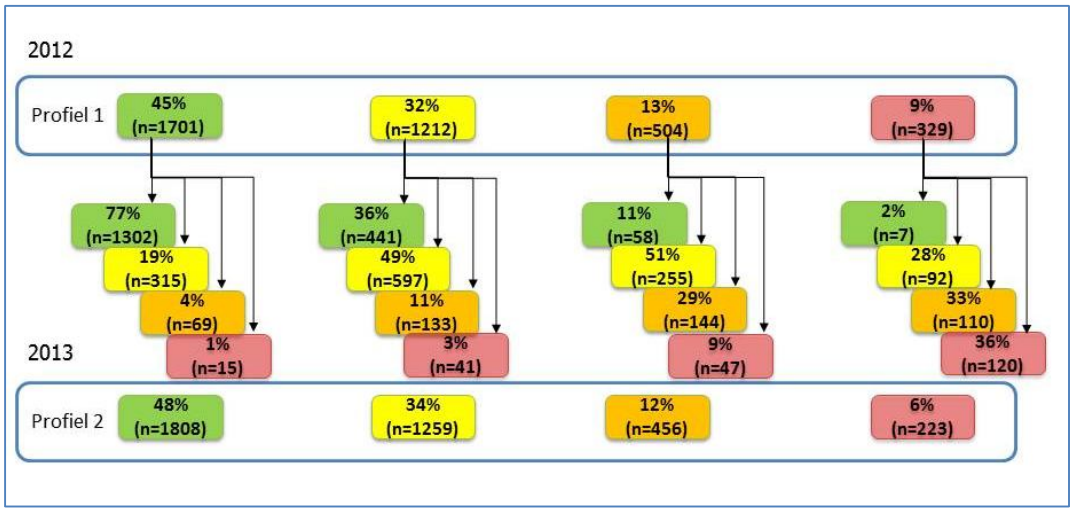
Sensitiviteit van het risicomodel

Naast validiteit en betrouwbaarheid is sensitiviteit een belangrijk kenmerk van een meetinstrument. Er werden door de belanghebbenden vragen gesteld over de mate waarin de uitkomst van het risicoprofiel nog kan veranderen nadat deze voor het eerst is bepaald. Er liggen verschillende zorgen ten grondslag aan deze vragen. Allereerst is er de zorg van inspecteurs dat groene locaties die in kwaliteit verslechteren niet worden opgemerkt, doordat de risico's niet worden gezien in de beperkte inspectie. Andersom is het vanuit het oogpunt 'meer waar nodig, minder waar mogelijk' belangrijk dat een locatie die rood is niet automatisch rood blijft. Deze zorg bestond ook onder houders. Voor hen is het belangrijk om te weten dat ook 'rode' locaties de mogelijkheid hebben om weer groen te worden bij verbeteringen. Tijdens een groepsgesprek met houders kwam naar voren dat meerdere van hen het eens waren met de uitspraak: 'als je maar lang genoeg inspecteert vind je altijd wel wat'. Daarmee werd bedoeld dat zij de kans op een andere kleur dan groen groter achtten bij een uitgebreidere inspectie. Enige dynamiek in het verloop van de kleurenprofielen is dus wenselijk. Anderzijds zou een groot verloop ook kunnen duiden op verkeerde inschattingen of een gebrek aan uniformiteit tussen inspecteurs. Het zou eveneens zorgwekkend zijn als groene profielen het jaar erop in grote aantallen oranje of rood zijn gekleurd.

Om iets over het verloop te kunnen zeggen over deze sensitiviteit is gekeken naar de beschikbare tijdsreeksinformatie in de GIR. Daarbij is het belangrijk om aan te tekenen dat er op dit punt geen harde criteria zijn waarmee kan worden vastgesteld of er sprake is van voldoende of juist teveel sensitiviteit. Om een analyse te kunnen maken moesten wel enkele keuzes worden gemaakt. Zo wordt de data niet perse jaarlijks, of op een vast moment geregistreerd en zit er dus een groot verschil in de stappen die in het verloop zichtbaar zijn. Hoewel dit niet vaak gebeurt, kan het dus zijn dat een GGD meerdere profielen voor een houder heeft geregistreerd in één jaar. Om het verloop daarom toch enigszins vergelijkbaar te maken is ervoor gekozen om naar locaties te kijken waarvan in ieder geval een profiel in 2012 en een profiel in 2013 was ingevuld.

In figuur 5 is het verloop van de kleurenprofielen schematisch weergegeven. Per profielkleur uit 2012 is aangegeven wat het percentage is dat in kleur gelijk is gebleven of is veranderd. De onderste balk laat bovendien zien hoe de verdeling van kleuren in 2013 is. De verdeling in percentages verschilt weinig tussen 2012 en 2013. Er is wel sprake

van verandering. Vooral bij de oranje en rode profielen is dit zichtbaar, die veranderden tussen 2012 en 2013 in meerderheid van kleur. Bij deze observatie dient een terughoudende opmerking te worden geplaatst. Omdat we geen kennis hebben van de betrouwbaarheid van het risicoprofiel, zouden de veranderingen in het kleurenprofiel ook het gevolg van een slechte betrouwbaarheid van het instrument kunnen zijn. Slechte betrouwbaarheid kan leiden tot variatie die niet toe te schrijven is aan werkelijke verschillen tussen locaties maar aan verschillen tussen waarnemingen en/of waarnemers. Wel kan worden vastgesteld dat er sprake is van verandering en dat locaties met een rood risicoprofiel het jaar daarop in meerderheid geen rood risicoprofiel meer hebben.



Figuur 5: Kleurverloop voor houders (BSO, GOB en KDV) met een eerste risicoprofiel in 2012 en tweede risicoprofiel in 2013

Zoals hierboven al uiteen is gezet is het lastig om op basis van deze data conclusies te trekken over het risicomodel zelf. Er kan worden geconstateerd dat er enig verloop is tussen kleuren maar dat de algehele verdeling ongeveer gelijk is gebleven. Er is dus sprake van enige sensitiviteit, waarbij aangetekend dat we niet weten of dit het gevolg is van toeval of van werkelijke veranderingen.

Risico's als politieke keuzes

Veel van de zorgen die belanghebbenden uitten over de voorspelbaarheid, de validiteit, en de betrouwbaarheid van het risicomodel zijn niet weg te nemen. Onderzoek kan vooralsnog niet uitwijzen of de keuze voor de indicatoren de goede is en of op deze manier inderdaad de grootste risico's kunnen worden voorspeld. Ook is niets te zeggen over het mogelijke percentage foutpositieven (ten onrechte rood, terwijl er niets aan de hand is), of foutnegatieven (ten onrechte groen, terwijl er overtredingen zijn). Evenmin kunnen de vragen of groene locaties nog wel kritisch genoeg worden geïnspecteerd en rode locaties nog kans hebben op een soepelere inspectie bevestigend of ontkennend beantwoord worden. Wel kan geconstateerd worden dat er sprake is van enige sensitiviteit.

Bij de opzet van het risicomodel is op basis van inzicht, ervaring en de vastgestelde

(wettelijke) toezichtseisen gekozen voor bepaalde indicatoren die met elkaar alle beschikbare toezichtinformatie bevatten. Het Ministerie van SZW heeft er voor gekozen om de registratie in de GIR niet te verplichten. Hierdoor is de registratie als instrument om uitspraken te doen over validiteit en betrouwbaarheid beperkt.

Er is een spanning zichtbaar tussen de opzet van het risicomodel en de wensen van de belanghebbenden voor meer zekerheid en evidentie. Deze spanning is niet uniek voor het risicogestuurde toezicht in deze specifieke sector. Het fenomeen komt vaker voor en is ook wetenschappelijk al eerder beschreven. In het overzichtswerk 'Understanding Regulation' geven de auteurs aan welke potentiële voor- en nadelen er aan risicogestuurd toezicht zitten. Het belangrijkste risico omschrijven zij als volgt:

> *"Risk-based regulation was originally used as a way to justify regulatory efforts with reference to a rational calculus. Regulation could thus be limited to the justifiable and could be supported on the basis of a systematic and transparent analysis. Experience, however, has revealed that risk-based frameworks are not neutral, technical instruments. Each aspect of a risk-based framework involves a complex set of choices and evaluations on such matters as the risks to be focused on and how such risks are defined. Risk-based regimes also demand that the regulator takes decisions on the risks that it will not prioritize. Its risk tolerance is thus exposed to public glare, and this can lead to difficult political challenges- not least when an accident or harm occurs at a site that the regulator had not prioritized. The result is that, in practice, a regulator's risk tolerance is often ultimately driven by political considerations and that using the risk-based framework becomes more of a political art than a technical application."*
> (Baldwin, Cave & Lodge, 2012)

Risicogestuurd toezicht houdt dus in het maken van keuzes. Keuzes die ook strategisch gemotiveerd zijn en niet louter op onafhankelijke waarnemingen. De expertise in het veld van toezicht speelt daarbij een nadrukkelijke rol (OECD, 2014). Risico's moeten dan ook niet slechts gezien worden als objectief vast te stellen kansen op kwaliteitsverslechteringen maar hebben een zeer subjectieve kant waarbij de eisen en prioriteiten van de toezichthouder centraal staan. Het is juist ook die subjectieve kant, waarbij gebruik wordt gemaakt van een veelheid aan informatiebronnen, die bijdraagt aan een vermindering van de kans dat risicovolle instellingen bij het toezicht over het hoofd worden gezien.

Het gebruik van een risicomodel is daarnaast niet alleen een neutraal model voor het beslissen over toezichtsinspanningen. Het is ook een instrument voor onderlinge communicatie, zoals tussen een inspecteur en de gemeente. Door het stellen van duidelijke prioriteiten kunnen beslissingen nadrukkelijker worden gemaakt, worden begrepen en worden uitgelegd zo is de gedachte (Baldwin, Cave & Lodge, 2012).

Deze observaties wijzen op twee manieren waarop naar het risicomodel gekeken kan worden. De eerste staat voor een vrij technische benadering, waarin op basis van min of meer objectieve gegevens een risico-inschatting wordt gemaakt die vervolgens leidt tot

een beslissing over de mate van toezicht. De tweede staat voor een meer interactieve benadering, waarin op basis van diverse bronnen een risico-inschatting wordt gemaakt, die vervolgens de basis kan zijn voor het, in onderling overleg, stellen van prioriteiten aangaande het toezicht. De vormgeving van het risicomodel sluit wat betreft de risico-inschatting het meest aan op de tweede werkwijze, maar wat betreft de beslissing over de mate van toezicht meer op de eerste werkwijze.

Conclusies

In de opzet van het risicomodel is een aantal keuzes en wensen samengekomen die lastig met elkaar te verenigen zijn. Aan de ene kant is er de wens om uitspraken te kunnen doen over de validiteit van de risico-inschatting door een relatie te leggen tussen deze risico-inschattingen en een objectieve vaststelling van de kwaliteit en veiligheid in de vorm van een uitgebreid inspectieonderzoek. Door de tweezijdig onderlinge samenhang tussen de risico-inschatting en het inspectieonderzoek is op grond van de beschikbare gegevens geen uitspraak te doen over de validiteit van de risico-inschatting. Zonder aanvullende gegevensverzamelingen is dit probleem niet op te lossen. Met een aanvullende gegevensverzameling kan dit wel. In dit geval zou, onafhankelijk van en zonder kennis van de kleur uit het risicoprofiel, een uitgebreide extra inspectie moeten worden uitgevoerd bij een aantal, vooral groene, kinderopvanglocaties. De resultaten van deze inspecties kunnen dan gebruikt worden als extern criterium voor de beoordeling van de validiteit van het risicoprofiel.

Aan de andere kant is gekozen om de risico-inschatting niet alleen te baseren op min of meer objectieve gegevens, maar deze aan te vullen met historische gegevens en de inzichten van de betrokken inspecteur. Die keuze draagt bij aan de vermindering van de kans dat instellingen met slechte kwaliteit aan het oog van de inspectie ontsnappen. Het vaststellen van risico's voor risicogestuurd toezicht is, ook in andere toezichtsectoren, geen neutrale technische exercitie gebaseerd op wetenschappelijke evidentie. Andere belangen en keuzes spelen een grote rol. Dit is niet alleen begrijpelijk, maar hoort ook bij de verantwoordelijkheid die komt met het uitoefenen van toezicht.

Er blijkt wel sprake van enige sensitiviteit van het risicomodel: er is variatie in de toekenning van risicoprofielen tussen het eerste jaar en het opvolgende jaar. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de oorzaken van deze variatie. Die kunnen liggen in daadwerkelijke veranderingen in het beleid van een locatie, maar ook in de variatie die optreedt als gevolg van verschillen in de manier waarop beoordeling tot stand komen. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat 23% van de houders met een groen profiel, het jaar daarop een ander profiel krijgen, terwijl 74% van de houders met een rood profiel het jaar daarop een ander profiel hebben. Het is dus niet zo dat locaties die eenmaal een rood profiel hebben hier nooit meer vanaf komen.

Hoofdstuk 3: In welke mate is er sprake van een uniforme toepassing van het risicomodel?

Inleiding

In een evaluatie van een beleidsinstrument als het risicomodel is een analyse van het gebruik onontbeerlijk. Daarbij richt de analyse zich vooral op een belangrijk uitgangspunt van het risicomodel; het streven naar een zekere mate van uniformiteit. In het eerste hoofdstuk van dit rapport is zichtbaar geworden dat één van de doelen van het risicomodel is te komen tot een meer uniforme werkwijze. Tegelijk werd duidelijk dat er verschillende visies zijn op die uniformiteit.

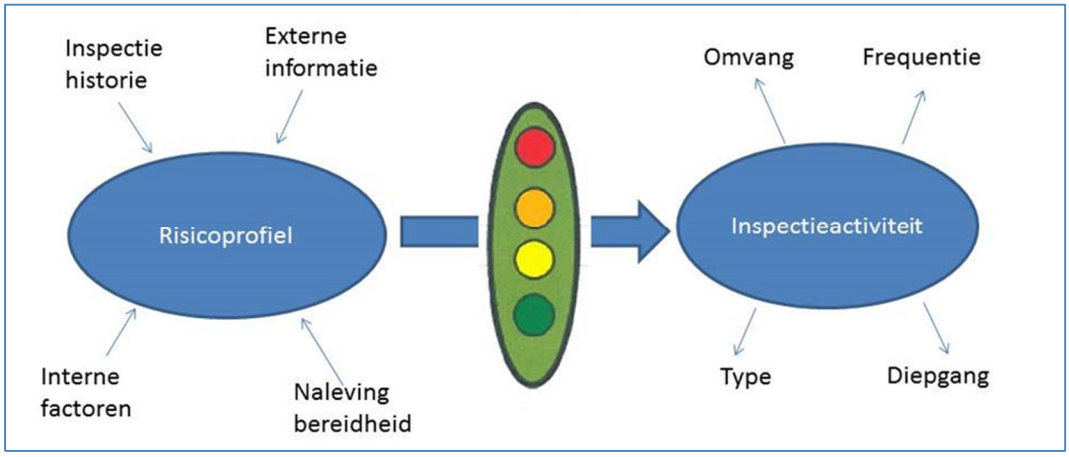
Het meest in het oog springende kenmerk van het risicomodel, de risico-inschatting in de vorm van een verkeerslicht, suggereert het gebruik als communicatiemiddel. Het blijkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de manier waarop zij communiceren over het risicoprofiel. Verder wordt vanuit de invalshoek van de individuele inspecteurs en van de GGD'en gekeken hoe het instrument wordt gebruikt. Ook kijken we naar het gebruik bij de interactie tussen GGD'en en gemeenten. Tenslotte wordt ingegaan op de wijze waarop het risicomodel wordt toegepast door gemeenten en hoe houders zich verhouden tot het model.

De opstellers van het instrument hebben gepoogd de risico-inschatting te uniformeren. Tegelijk is er ook veel ruimte gelaten voor eigen invulling door de gebruikers van het model. Diverse elementen in het model geven dan ook aanleiding tot mogelijke diversiteit in het gebruik van het model, door de verschillende actoren: gemeente, GGD en inspecteur; en ook tussen deze actoren.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit interviews met leidinggevenden en inspecteurs van zeven GGD'en en groepsgesprekken met vertegenwoordigers van negen gemeenten en vertegenwoordigers van acht houders, documentenonderzoek en het registratiesysteem GIR.

Risico-inschatting vs. kwaliteitsoordeel

Een kenmerkend gegeven van het risicomodel is de communicatief sterke uitkomst van de risico-inschatting in de vorm van een verkeerslicht (zie figuur 6): het risicoprofiel.



Figuur 6: Werking risicomodel

Het risicoprofiel is geen beoordeling, het is geen inspectierapport[9]. Een inspectierapport is een weerslag van de daadwerkelijke inspectie en geeft een oordeel over de kwaliteit op een bepaald moment. Een risicoprofiel doet dat niet. Evenmin wordt er een handhavingsadvies aan de gemeente aan het risicoprofiel gekoppeld of gaat het in op een mogelijke schuldvraag. Bij het toekennen van de kleur gaat het alleen om het antwoord op de vraag of de inspecteur zich zorgen maakt. In de interviews met sleutelpersonen kwam echter op verschillende manieren steeds hetzelfde punt naar voren: namelijk dat het heel lastig is om uit te leggen dat de risico-inschatting niet hetzelfde is als een inspectieoordeel. Dit wordt extra bemoeilijkt door de inzichtelijke presentatie van het risicoprofiel en de daar tegenoverstaande complexiteit van het inspectierapport. Zowel de geïnterviewde sleutelpersonen van GGD GHOR Nederland als de VNG gaven aan dat het risicomodel lastig uit te leggen was.

> *"Het model geeft geen oordeel over de kwaliteit, het is alleen een inschatting voor de benodigde hoeveelheid inspectie. Daar is elke keer onduidelijkheid over en dat moeten we steeds uitleggen."* (GGD Nederland)

> *"Wij zijn er huiverig voor om het risicoprofiel openbaar te maken. Het is moeilijk uit te leggen. Het is heel lastig om aan een houder te verkopen dat hij in een rood of oranje risicoprofiel zit maar er is niets aan de hand. Naar de buitenwereld is het*

[9] Het inspectierapport is een verslag van de bevindingen die de inspecteur tijdens de inspectie heeft gedaan. Per inspectiedomein wordt een toelichting gegeven of dit domein onderdeel was van de inspectie, of er voldaan of niet voldaan is aan de voorwaarden van dit domein. Het inspectierapport wordt openbaar gepubliceerd op de website van het LRKP, de houder verstrekt het rapport aan de oudercommissie en maakt het openbaar (bijvoorbeeld via de website van de houder). (GGD Nederland, VNG, 2013; Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen, 2013).

ook lastig te communiceren: je ziet de pers al schrijven "Het profiel is rood en de gemeente zit er niet bovenop". Het is al lastig om het bij de inspecteurs en bij de gemeente duidelijk te maken. Het is een instrument om het werk beter in te kunnen zetten, niet om een oordeel te vellen. Zo moet je het ook gebruiken." (VNG)

Volgens verschillende sleutelpersonen was deze terugkerende verwarring ook te wijten aan de ingewikkeldheid van de rapportage over het inspectieoordeel. Zo gaf de geïnterviewde sleutelpersoon bij het Ministerie van SZW aan dat er wordt toegewerkt naar een transparantere rapportage van het inspectieoordeel. "Nu is een kwaliteitsoordeel meer impliciet in het inspectierapport." De geïnterviewde sleutelpersonen die BOinK en de Brancheorganisatie Kinderopvang vertegenwoordigden maakten dit punt eveneens, zij het nog stelliger. Zo zei de geïnterviewde sleutelpersoon van de Brancheorganisatie: "*Ik bewonder ouders die snappen wat er in een GGD rapport staat*".

Het gebrek aan duidelijke kwaliteitsoordelen in het inspectierapport was volgens deze sleutelpersonen dus een mogelijke verklaring voor de behoefte, vanuit verschillende kanten, om de risicoprofielen openbaar te maken. Ook ervaren verschillende partijen dat het lastig blijft om de verschillen tussen een kwaliteitsoordeel en een risico-inschatting duidelijk te maken.

Openbaarheid van de risico-inschatting was niet beoogd. De opzet van het risicomodel, en dan met name de uitkomst van het risicoprofiel in de vorm van een verkeerslicht, blijkt echter onbedoeld te voorzien in de behoefte aan een duidelijk communiceerbaar oordeel. Afgezet tegen het communicatief minder sterke openbare inspectierapport, is het signaal wat uitgaat van het risicomodel niet eenvoudig te negeren, laat staan uit te leggen. Deze observatie benadrukt het belang van een meer toegankelijke inspectierapportage. Hiertoe zijn recentelijk verschillende stappen ondernomen.

Gebruik door inspecteurs

Sinds 2012 is het verplicht om de jaarlijkse inspectie risicogestuurd uit te voeren[10] (Beleidsregels werkwijze toezichthouder 2013; Minister SZW, 2012). De meeste GGD'en hebben de inspecties in ieder geval één vol jaar, in 2013, aan de hand van het risicomodel uitgevoerd. 2012 was voornamelijk een implementatiejaar waarin GGD'en de risicoprofielen hebben gemaakt na de jaarlijkse inspectie (GGD Nederland 2012b). Twee GGD'en hebben al eind 2011 risicoprofielen gemaakt om het toezicht in 2012 volgens het risicomodel in te richten. De andere vijf door ons geïnterviewde GGD'en hebben in de loop van 2012 na de inspecties, of aan het eind van 2012, de risicoprofielen voor de eerste keer ingevuld om in 2013 risicogestuurd te kunnen inspecteren.

Geïnterviewde leidinggevenden en inspecteurs van GGD'en verschillen in de mate waarin zij openbaarheid van het risicoprofiel wenselijk achten. De ene GGD ziet openbaarmaking van de risicoprofielen als mogelijke stimulans voor verbetering van houders. Dezelfde GGD plaatst daar echter direct de kanttekening bij dat een risico-

[10] NB: De verplichting bestaat uit het toezicht risicogestuurd uit te voeren. Daarbij is het niet wettelijk verplicht gebruik te maken van het risicomodel.

inschatting een momentopname is en de situatie soms snel kan verbeteren of verslechteren. Een rood profiel zou dan nog lang als stigma kunnen werken. Door de gemeenten die aanwezig waren bij het groepsgesprek wordt openbaarheid van de risicoprofielen als onwenselijk gezien, omdat de sector snel verandert en het instrument als te subjectief wordt bevonden om het kleurprofiel te kunnen verantwoorden.

In het risicomodel, en dan met name in het model risicoprofiel, is ruimte gelaten voor de professionele afweging van de inspecteur, op basis van opleiding, kennis en ervaring (GGD Nederland, 2013a).Uit de interviews met GGD-inspecteurs en leidinggevenden komt naar voren dat inspecteurs deze ruimte ervaren en nemen.

De geïnterviewde GGD-inspecteurs maken allen gebruik van het risicoprofiel om een risico-inschatting te maken en de inspectieactiviteit te bepalen. Een beperking is volgens de geïnterviewde inspecteurs en leidinggevenden dat het voor een locatie die meerdere jaren achtereen een groen risicoprofiel heeft gekregen, niet mogelijk is om het risicoprofiel volledig in te vullen. De informatie die nodig is om het profiel in te vullen is dan niet meer volledig of ontbreekt. Als voorbeeld werd het domein 'Veiligheid en Gezondheid' genoemd dat, tijdens de inspectie behorend bij een groen risicoprofiel, niet meer wordt onderzocht terwijl dat een indicator in het risicoprofiel is. Verder is er ook wat betreft de 'groene' inspectieactiviteit bezorgdheid over het ontbreken van dit inspectie-item, omdat dit wordt ervaren als een belangrijk domein voor de kwaliteit van de opvang, maar ook als een risico als hier geen zicht op is.

De inspectie voor locaties met een groen profiel, wordt ook in bredere zin als punt van zorg ervaren door de geïnterviewde inspecteurs en dit blijkt een terugkerend punt te zijn (GGD Nederland 2012b, 2013a). De te inspecteren items die horen bij een groen profiel worden als te beperkt gezien om meerdere jaren achter elkaar een goed beeld te krijgen en houden van een locatie. En het is volgens meerdere leidinggevende wel nodig om ook groene locaties goed in de gaten te houden: *"Ook groene locaties zijn onderhevig aan schommelingen, bijvoorbeeld door verandering van de locatiemanager. De hele sector heeft het nu moeilijker, dus dat maakt dat ook van oudsher goede adressen meer schuiven met kinderen dan ze voorheen deden*". Alle inspecteurs zeiden hun inspectie, op een locatie met een groen risicoprofiel, uit te breiden als er redenen voor zorg zijn die zij ter plekke waarnemen. Inspecteurs zijn echter bang dat zij te weinig signalen oppikken, omdat ze maar zo weinig kunnen onderzoeken op een locatie met een groen risicoprofiel.

De geïnterviewde inspecteurs zeiden vrijwel allemaal voorafgaand aan het invullen van het risicoprofiel een idee te hebben over de uitkomst die uit het profiel zou moeten komen. Meestal klopt de uitkomst ook met de inschatting die de inspecteur heeft gemaakt, maar dat lijkt ook te komen door de invloed die inspecteurs zelf (kunnen) uitoefenen op de uitkomst van het risicoprofiel. Hoewel enkele inspecteurs zeiden de uitkomst altijd te accepteren, vertelde het merendeel van de geïnterviewde inspecteurs ronduit het profiel zodanig in te vullen dat de kleur die ze in hun hoofd hebben er ook uit komt. Zij passen eventueel de kleur van de indicatoren aan om de uitkomst van het profiel aan te passen. Anderen zeiden te overleggen met collega's als de kleur van het risicoprofiel niet overeenkomt met hun professionele inschatting. Met name de

twijfelgevallen zijn volgens twee GGD-leidinggevenden lastig. Eén van de leidinggevenden verwoordde het als volgt: *"Als je het profiel heel formeel, heel strikt invult, kan dit leiden tot een lagere risico-inschatting, omdat op papier alles in orde is. Als je weet dat er dingen gaan veranderen, of als het net op het randje is, dan zorg je dat het geel wordt in plaats van groen"*.

De wijze waarop het profiel wordt gebruikt voor het inschatten van de risico's van een locatie hangt daarmee nauw samen met de mate waarin de geïnterviewde inspecteurs vertrouwen op de juistheid van het risicoprofiel. Uit de handleiding risicomodel van GGD Nederland, spreekt de zorg dat inspecteurs het risicoprofiel niet volledig vertrouwen: *"Indien er vanuit het risicoprofiel geen reden is tot zorg, probeer dan los te laten. Het systeem borgt dat veranderingen in de kwaliteit van de opvang via de inspectie en het risicoprofiel naar voren komen"* (GGD Nederland 2013a, p. 13). De zorg om de risico's onvoldoende in het oog te hebben bij een locatie waar een inspecteur twijfels over heeft, maar waarvan de zorgen niet geobjectiveerd kunnen worden, kunnen dus aanleiding zijn om de risico-inschatting te beïnvloeden. In dit geval wordt dus de systematiek van het risicomodel aangevuld met, en in een aantal gevallen terzijde geschoven door, het professionele oordeel van een inspecteur.

Het dilemma tussen het belang van de professionele inschatting van de inspecteur en het meetbaar en uniform maken van de risico-inschatting, komt terug in de indicatoren van het risicomodel. Hoewel de geïnterviewde GGD-inspecteurs en leidinggevenden de indicatoren in het risicoprofiel over het algemeen volledig vinden, missen zij de mogelijkheid om hun gevoel bij een locatie kwijt te kunnen. Het gevoel dat inspecteurs bij een locatie hebben, het zogenaamde 'pluis of niet-pluis gevoel', werd vaak genoemd als essentieel onderdeel van een goede risico-inschatting. Daar tegenover staat dat een aantal geïnterviewde inspecteurs en leidinggevenden enkele indicatoren ervaart als moeilijk 'hard te maken', zoals een goede naam van de locatie.[11] Deze vermeende subjectiviteit van het risicoprofiel kwam ook naar voren in het eigen onderzoek van GGD Nederland (GGD Nederland, 2012b). Tegelijkertijd wordt erkend dat het moeilijk is om indicatoren objectief te maken: *"Met het risicoprofiel is geprobeerd iets subjectiefs zo objectief mogelijk te maken. Ik weet ook niet hoe je dat objectiever zou moeten maken"*, verwoordt een leidinggevende de opvatting van meerdere GGD'en. De professionele inschatting van de inspecteur en de kennis over een locatie wordt door de meeste geïnterviewde inspecteurs en leidinggevenden als voorwaarde gezien om het risicoprofiel goed in te kunnen vullen. Al vinden enkele leidinggevenden dat het risicoprofiel eigenlijk door iedereen ingevuld zou moeten kunnen worden. Bijna alle inspecteurs en leidinggevenden benadrukken dat de wijze van invullen van het risicoprofiel, maar vooral ook de inspectie, mensenwerk blijft. Verschil in kennis en ervaring en ook persoonlijkheid kunnen zorgen voor net een andere focus. Dit wordt door de meerderheid niet als onwenselijk gezien, maar als onvermijdelijk en inherent aan het werk.

Door het merendeel van de gemeenten die hebben deelgenomen aan het groepsgesprek, wordt de risico-inschatting inderdaad ervaren als afhankelijk van de inspecteur en

[11] De vraag over of een locatie een goede dan wel slechte naam heeft is medio 2013 veranderd in de vraag: "Is de locatie deel van/aangesloten bij een organisatie waar bepaalde zaken reden geven tot zorg?".

daardoor als een subjectieve uitkomst. Ook houders benoemden de verschillen tussen inspecteurs, al gaat dat meer algemeen op voor de inspectie. Zoals één van de houders verwoordde: *"Het maakt veel uit welke inspecteur komt kijken, met de één is er direct een klik, met de ander niet, dat maakt uit voor het verloop van de inspectie"*.
Hier speelt nog een andere factor. Het eerste idee is de behoefte aan een meer gestandaardiseerde en vergelijkbare manier van werken tussen inspecteurs. Daarbij is ook bedacht dat er een variatie is in de mate waarin inspecteurs ervaren zijn of niet. Voor inspecteurs met een beperkte ervaring zouden de vragen achter het risicoprofiel een handvat kunnen bieden om te kunnen komen tot een kwalitatief juiste inschatting van risico's, ondanks hun beperkte ervaring. Die verschillen in ervaring kunnen ook leiden tot verschillen in beoordeling.

In hun adoptie van het risicomodel geven inspecteurs een eigen invulling aan het gebruik ervan in de praktijk. Met name de mate waarin er ruimte is of wordt genomen om de professionele inschatting in het risicoprofiel mee te laten wegen, zorgt voor diversiteit in het gebruik van het risicomodel en dan vooral bij het invullen van het risicoprofiel. Dit dubbele karakter van de toepassing van het risicomodel, enerzijds uitgaan van een voor iedereen vaststaand set van indicatoren om risico's in te schatten en anderzijds het laten van ruimte voor professionele inbreng, is van meet af aan in het model ingebouwd. Dit betekent dat er niet altijd sprake zal zijn van een eenduidige en uniforme risico-inschatting.

Gebruik in relatie tussen GGD en gemeente

Uit de interviews met leidinggevenden en inspecteurs van GGD'en en het groepsgesprek met vertegenwoordigers van gemeenten, kwam naar voren dat het risicomodel ook wordt gebruikt in de relatie tussen GGD en gemeente; bij de communicatie over de planning van inspectieactiviteiten, voor het maken van inkoopafspraken en in relatie tot handhaving. Overzichten van de uitkomsten van de risicoprofielen en inspectieactiviteit worden daarvoor als hulpmiddel gebruikt. De wijze waarop de risico-inschatting tot stand komt, met behulp van het risicoprofiel, onttrekt zich goeddeels aan het zicht van gemeenten. Uit het groepsgesprek met vertegenwoordigers van gemeenten kwam naar voren dat zij geen zicht hebben op de manier waarop de GGD-inspecteur het risicoprofiel gebruikt.

Het bepalen van de inspectieactiviteit door de GGD(-inspecteur) gebeurt over het algemeen in overleg met gemeenten en dat is voor gemeenten dan ook de meest directe manier waarop zij met het risicomodel te maken hebben. De afspraken die tussen gemeente en GGD worden overeengekomen zijn daarmee tevens een potentiële bron van diversiteit. De risico-inschattingen, het risicoprofiel, zijn weliswaar in principe de basis waarop de toezichtsintensiteit wordt bepaald. Ook is het maken van de risico-inschatting en de bijbehorende inspectieactiviteit de verantwoordelijkheid van de GGD(-inspecteur), niet van de gemeente. Daarentegen is de uitkomst van het risicoprofiel een advies aan de gemeente, die daar op eigen verantwoordelijkheid van af kan wijken (GGD Nederland, 2013a). Gemeenten hebben daarin een mate van beleidsvrijheid, waardoor de invulling van het toezicht in vergelijkbare situaties toch per gemeente kan verschillen. Door de

geïnterviewde sleutelpersoon van BOinK werd deze beleidsvrijheid een risicofactor genoemd voor een goede uitvoering van het toezicht.

Het risicomodel wordt ook gebruikt als hulpmiddel voor het maken van planningen en begrotingen door GGD'en. Dit was een beoogde toepassing. Uit de interviews met leidinggevenden en inspecteurs bleek dat het risicomodel inderdaad door alle geïnterviewde GGD'en als planningsinstrument wordt ingezet, voor intern gebruik voor de planning van inspecties en inspecteurs. Geïnterviewde GGD-inspecteurs en leidinggevenden gaven aan hiervoor een Excel-overzicht bij te houden, met de verdeling van locaties per inspecteur en de jaarplanning. In dit overzicht staan ook de risicoprofielen van de locaties.

De geïnterviewde GGD'en gaan uiteenlopend om met het plannen van de inspectieactiviteit. Een aantal GGD'en hanteert de richtlijn inspectieactiviteit als instrument om te komen tot een macroplanning van een gemiddelde inspectieactiviteit, waarbij per inspectie wordt bepaald hoeveel tijd er nodig is. Een GGD leidinggevende merkte op: *"Soms besteed je niet alle uren bij een rode locatie, omdat alles in orde is na één keer handhaven, of een rode locatie gaat failliet, dan houd je uren over"*. De geïnterviewde GGD'en maken veelal per gemeente afspraken over de inkoop en planning van de inspectieactiviteiten, waarbij de precieze invulling per gemeente kan verschillen. De wijze waarop een GGD omgaat met de planning van de inspectieactiviteit, als richtlijn leidend tot een macroplanning met gemiddelde uren of vaststaande uren per kleur risicoprofiel, is voor een belangrijk deel bepalend voor de afspraken met de gemeente. De bekostiging van de inspectieactiviteit hangt hiermee nauw samen, de ene gemeente koopt per uur in terwijl de andere gemeente een totaalbedrag overeenkomt. De ene GGD zegt daardoor vrij te zijn om een inspectie uit te breiden als de inspecteur dat nodig acht, terwijl de andere GGD zegt voor iedere extra activiteit direct te moeten overleggen met de gemeente.

Niet alle zeven GGD'en halen de jaarlijkse 100% inspectienorm en enkele GGD'en gebruiken daarom de overzichten van risicoprofielen en inspectieactiviteit om een prioritering aan te brengen in de planning van inspectiebezoeken. Eén GGD inspecteert bijvoorbeeld eerst de rode en oranje locaties. De groene locaties worden door deze GGD eventueel doorgeschoven naar het opvolgende jaar als de planning niet gehaald wordt.

De verschillende wijzen waarop GGD'en keuzes maken over de planning van inspectieactiviteit, met daarnaast verschillende afspraken met gemeenten binnen GGD'en, leiden tot divers gebruik van het risicomodel tussen GGD'en en gemeenten.

Hoewel gemeenten de opdrachtgever zijn in het laten uitvoeren van het toezicht op de kinderopvang door de GGD, benoemden vertegenwoordigers van gemeenten in het groepsgesprek dat zij beperkte regie ervaren in het bepalen hoe het toezicht wordt vormgegeven. Door geïnterviewde GGD-inspecteurs en leidinggevenden worden veel verschillen ervaren in de mate waarin gemeenten een regierol nemen. Door het merendeel van de geïnterviewde GGD-inspecteurs en de leidinggevenden en ook vanuit de VNG wordt opgemerkt dat de mate van sturing door de gemeente onder andere afhangt van de

omvang van de gemeente en de verantwoordelijke wethouder. Sommige gemeenten zijn sterk sturend en geven bijvoorbeeld ook opdracht tot het standaard uitbreiden van de inspectie voor locaties met een groen risicoprofiel met een bepaald item, zoals het vier-ogen principe. Een GGD merkte op dat de gemeenten niets te zeggen hebben over de uitkomsten van de risicoprofielen en het inspectieoordeel, maar dat een gemeente wel vrij is in het inkopen van de inspectieactiviteit. Het kan daardoor voorkomen dat een gemeente alle inspecties oranje wil laten uitvoeren en ook als zodanig inkoopt. Het risicoprofiel wordt dan niet aangepast, maar de inspectieactiviteit wel. Meerdere GGD'en ervaren druk van gemeenten die een beperkt budget voor toezicht hebben en invloed (willen) uitoefenen op de omvang van de inspectieactiviteit. Als voorbeelden werden genoemd dat gemeenten een vast aantal groene, gele, oranje en rode inspecties willen laten uitvoeren, of er wordt gevraagd of een locatie met een geel risicoprofiel groen kan worden geïnspecteerd. Uit eerder onderzoek (GGD Nederland, 2012b) kwamen aanwijzingen dat enkele gemeenten de uitkomst van de risicoprofielen zelf bepaalden en dat GGD'en bijvoorbeeld geen rode risicoprofielen konden opstellen.

Binnen alle zeven geïnterviewde GGD'en bestaan zorgen om de beperkte inspectieactiviteit die bij een groen risicoprofiel hoort. Hoewel een enkele GGD geen aanvullend beleid heeft geformuleerd, heeft het merendeel van de GGD'en invulling gegeven aan deze zorgen. Meerdere GGD'en hebben, al dan niet in overleg met de gemeenten, besloten om bijvoorbeeld het ene jaar een groene inspectie uit te voeren en het opvolgende jaar een gele. Andere GGD'en koppelen standaard een gele inspectieactiviteit aan een groen risicoprofiel, of breiden een groene inspectie uit met een vaststaand extra item zoals de risico-inventarisatie of het 4-ogen principe.

In de mate van overleg tussen GGD'en en gemeenten over de planning en voortgang van de inspecties bestaat eveneens diversiteit: volgens een aantal van de geïnterviewde GGD'en wil een deel van de gemeenten achteraf een rapportage over wat er aan inspecties gedaan is. Andere gemeenten willen volgens de GGD'en zelf meer invloed houden en al vooraf inzage krijgen in de planning van inspecties. Dit beeld wordt bevestigd door de gemeenten. Meerdere gemeenten uit het groepsgesprek hebben vier à vijf keer per jaar overleg met hun GGD. Over de verdeling van risicoprofielen wordt volgens de meeste gemeenten uit het groepsgesprek eveneens regelmatig overlegd met de GGD-en, vooral over de rode locaties. De gemeenten uit het groepsgesprek vergelijken overzichten met kleuren niet of nauwelijks met andere gemeenten, omdat zij van mening zijn dat deze niet met elkaar te vergelijken zijn.

Binnen de verdeling van verantwoordelijkheden, is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de handhaving volgend op de constatering door de GGD van een tekortkoming. De GGD brengt op basis van de bevindingen in een inspectiebezoek advies uit aan de gemeente of er handhaving plaats zou moeten vinden of niet. Handhaving door gemeenten is volgens de meerderheid van de zeven GGD'en noodzakelijk voor een goede uitvoering van het toezicht op basis van het risicomodel. GGD'en ervaren echter een grote mate van diversiteit in de mate waarin gemeenten omgaan met handhaving. Waar de ene gemeente direct handhaaft bij elke, eventueel kleine, tekortkoming, handhaaft de andere gemeente helemaal niet. GGD'en vinden het een probleem als een gemeente slecht

handhaaft, omdat het volgens hen hun geloofwaardigheid schaadt. Als adviezen tot handhaven van de GGD aan de gemeente niet door de gemeente worden opgevolgd, blijven tekortkomingen van houders zonder gevolgen. Terwijl GGD'en handhaven als een sterke prikkel voor verbetering ervaren. Ook zeggen GGD'en te merken dat er binnen gemeenten die streng handhaven meer verschuiving van kleurprofielen plaatsvindt en er minder rode en oranje locaties over blijven.

De mate waarin de gemeente dan wel de GGD de regie voert in het vormgeven van het toezicht verschilt per GGD en gemeente, maar over het algemeen lijkt de GGD leidend te zijn. De risico-inschatting is primair de verantwoordelijkheid van de GGD, over de inspectieactiviteit wordt veelal overlegd met de gemeente. Tussen gemeenten lijkt er daarenboven variatie te zijn in de mate waarin zij overgaan tot handhaving, als dat door de GGD wordt geadviseerd.

De toepassing van het risicomodel verschilt dus tussen de verschillende gemeenten en GGD-en. Die diversiteit heeft een principiële achtergrond: de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kinderopvang ligt bij de gemeente. Daaruit vloeit voort dat zij ook een zekere beleidsruimte hebben om deze verantwoordelijkheid in te vullen. Daarnaast kunnen financiële overwegingen een rol spelen. Zij leggen dit vast in hun handhavingsbeleid. Daarover zijn zij primair verantwoording schuldig aan hun gemeenteraden. Deze rolverdeling draagt wel bij aan de al eerder gesignaleerde diversiteit van de toepassing van het risicomodel tussen gemeentes.

Gebruik door gemeente

De rol van de gemeente in de keuzes die gemaakt worden omtrent de inkoop van inspecties door de GGD en de mate van handhaving zijn hierboven al aan de orde gekomen. Vanuit het perspectief van de gemeente zijn er nog twee andere kwesties die aan de orde moeten worden gesteld.

De Inspectie van het Onderwijs rapporteert over de dekking van het toezicht dat in 2012 bij gemiddeld 86% van de te inspecteren locaties ook daadwerkelijk inspecties zijn uitgevoerd. In de praktijk zal dit cijfer iets hoger liggen, omdat naar alle waarschijnlijkheid sommige gemeentes niet alle inspecties al hebben aangemeld (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Dit gemiddelde wijst er op dat een substantieel aantal gemeentes niet aan de 100% inspectienorm toekomt. Aan deze keuze liggen gemeentelijke prioriteiten ten grondslag en financiële overwegingen. Uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat dit samenhang met de capaciteit van GGD'en, al valt dit in een aantal gevallen met elkaar samen binnen een – voorheen – gemeentelijke GGD.

Daarnaast heeft één gemeente, Amsterdam, gekozen voor een eigen invulling van het risicomodel. Enerzijds is binnen Amsterdam de risico-inschatting verder geformaliseerd, zodat er minder ruimte is voor het professionele oordeel van de inspecteur. Per indicator is er een aantal, met ja of nee te beantwoorden, vragen geformuleerd die de inspecteur moet beantwoorden en de uitkomst van de vragen bepaalt de kleur van de indicator. Volgens dezelfde formule als het landelijke risicomodel wordt vervolgens de eindkleur

berekend. Het doel hiervan is dat de uitkomst van het risicomodel onafhankelijk wordt van de inspecteur die het profiel invult. Deze aanpassing hangt samen met een andere manier waarop Amsterdam de risico-inschatting gebruikt, waardoor een meer eenduidige onderbouwing van de uitkomst van het risicoprofiel essentieel werd gevonden. De gemeente maakt het profiel van iedere houder openbaar op een kwaliteitskaart. Bovendien heeft de kleur gevolgen voor het wel of niet kunnen deelnemen in kwaliteitskringen van de gemeente en voor het verkrijgen van subsidie voor voorschoolse educatie. Voor beide is een groen risicoprofiel een vereiste.

De keuze in Amsterdam om de risicoprofielen publiekelijk te maken wijkt af van het beoogde gebruik van de risicoprofielen. De risicoprofielen krijgen daarmee de facto de status van inspectieoordeel. Het is immers zo dat de kleur van het risicoprofiel niet alleen gevolgen heeft voor de inspectie-intensiteit, maar ook direct meer zakelijke gevolgen. Ouders kunnen kennis nemen van de kleur van het risicoprofiel en daar hun keuze voor een aanbieder op baseren. En, aanbieders die geen groen profiel hebben lopen andere voordelen mis, zoals het deelnemen in kwaliteitskringen en het verkrijgen van subsidie voor voorschoolse educatie. De keuze die in Amsterdam is gemaakt is er één waarin de beleidsvrijheid van de gemeente maximaal is ingezet. Gezien de onduidelijkheid over de validiteit en betrouwbaarheid van de totstandkoming van de risicoprofielen, zoals vastgesteld in hoofdstuk 2, is de vraag gerechtvaardigd of het hier wel gaat om een geldige toepassing. GGD Amsterdam heeft een eigen evaluatie van het risicomodel uitgevoerd (Stelk, Hall & Veenstra, 2013) en daar diverse verbanden gevonden tussen risico-inschatting en tekortkomingen. Daar golden echter dezelfde beperkingen voor het vaststellen van betrouwbaarheid en validiteit als door ons geconstateerd in de voorgaande hoofdstukken. Het protocol binnen Amsterdam om te komen tot een vaststelling van de kleur binnen het risicoprofiel is weliswaar meer geëxpliciteerd. Het is de vraag, die wij niet kunnen beantwoorden, of deze aanpassing echt leidt tot een dusdanig valide en betrouwbaar instrument waarop met recht de voor houders verregaande consequenties gebaseerd kunnen worden.

Relatie tot houders

De wijze waarop houders te maken krijgen met het risicomodel, is in de vorm van de inspectieactiviteit die de toezichtslast bepaalt. In Amsterdam komt daarbij de openbaarmaking van het risicoprofiel en het verlenen van mogelijkheden aan houders met een groen profiel.

Houders uit het groepsgesprek waren over het algemeen ontevreden over de communicatie rondom het toezicht, zowel op het niveau van de inspecteur als de GGD en de gemeente. Ook onduidelijkheid in de rolverdeling, de verdeling van verantwoordelijkheden, tussen GGD en gemeente, bemoeilijkt de communicatie volgens houders. Het is volgens de houders uit het groepsgesprek moeilijk om in gesprek te gaan met een inspecteur, omdat inspecteurs volgens hen strikt volgens het toetsingskader denken en een andere taal spreken dan de houders. Dit kwam eveneens naar voren in het gesprek met de brancheorganisatie. Zij geven aan dat de taal die inspecteurs spreken lijkt op die van de houders, maar dat de essentie verschilt. Daardoor lijkt er onbegrip voor

elkaars keuzes te ontstaan en een algeheel wantrouwen in de intenties van de ander. Dat uit zich, volgens de branche, bij houders in gebrek aan vertrouwen in het professionele oordeel van de inspecteur en zou gevolgen kunnen hebben voor de perceptie van de uitkomst van het risicoprofiel. Het is voor de houders daarom belangrijk om te weten wat het doel van het risicoprofiel is: voor intern gebruik door de GGD is het prima, maar openbaarheid is onwenselijk door mogelijke gevolgen zoals imagoschade en klantverlies. Onder deze houders bestaat de angst dat openbaar maken van de risicoprofielen, in navolging van Amsterdam, in alle gemeenten gaat gebeuren.

Wat communicatie van het risicoprofiel naar houders betreft ziet een aantal van de geïnterviewde GGD-leidinggevenden geen bezwaar en doet dit dan ook na aanvraag van houders. Een aantal GGD'en zei nooit vragen te krijgen van houders over de risicoprofielen, terwijl één GGD aangaf dat meer dan de helft van de houders de GGD vraagt naar hun profiel. Daartegenover staat een aantal GGD'en die het profiel strikt als intern hulpmiddel ervaren en er ook niet over communiceren naar houders.

Uit het groepsinterview met houders bleek dat er verschillen tussen GGD'en worden ervaren, en dan met name door grote houders met locaties in verschillende GGD regio's. Bijvoorbeeld bij de beoordeling van een locatie-overstijgend inspectiedomein zoals het pedagogisch beleidsplan, die volgens deze houders bij de ene locatie werd afgekeurd en bij de andere locatie goedgekeurd. Houders ervaren daardoor verschillen in de uitwerking van regelgeving en handhaving die volgens hen gelijk zou moeten zijn. Hoewel houders voornamelijk ervaring hebben met de inspecties en minder zicht hebben op de toepassing van het risicomodel,[12] is hun waarneming belangrijk voor het vertrouwen in een juiste en eerlijke risico-inschatting. Door de houders uit het groepsgesprek worden verschillen ervaren tussen GGD-en, inspecteurs en gemeenten in de toepassing van overleg en overreding en de ruimte voor hoor en wederhoor en hersteltermijnen. Dit geldt voor houders met meerdere locaties binnen een gemeente of in meerdere gemeenten en/of GGD-regio's.

Hoewel de houders uit het groepsgesprek beperkt zicht hebben op de toepassing van het risicomodel, hebben hun percepties met betrekking tot het toezicht implicaties voor de uitwerking van het risicomodel. Voor houders is de toezichtslast van belang; het maakt verschil of er 'groen' of 'rood' wordt geïnspecteerd. Evenals de communicatie rondom het toezicht en de risicoprofielen, waarbij openbaarheid van de risicoprofielen verstrekkende consequenties kan hebben. Met name voor de grotere kinderopvangorganisaties is uniformiteit in het toezicht van belang om daar beleid op te kunnen bepalen.

Registratiedata

Het beeld van divers gebruik van het risicomodel, ontstaan op basis van de interviews en groepsgesprekken, zou ook te zien moeten zijn in de gegevens over de uitkomsten van de risicoprofielen die door GGD'en worden geregistreerd in de GIR. De GIR is een

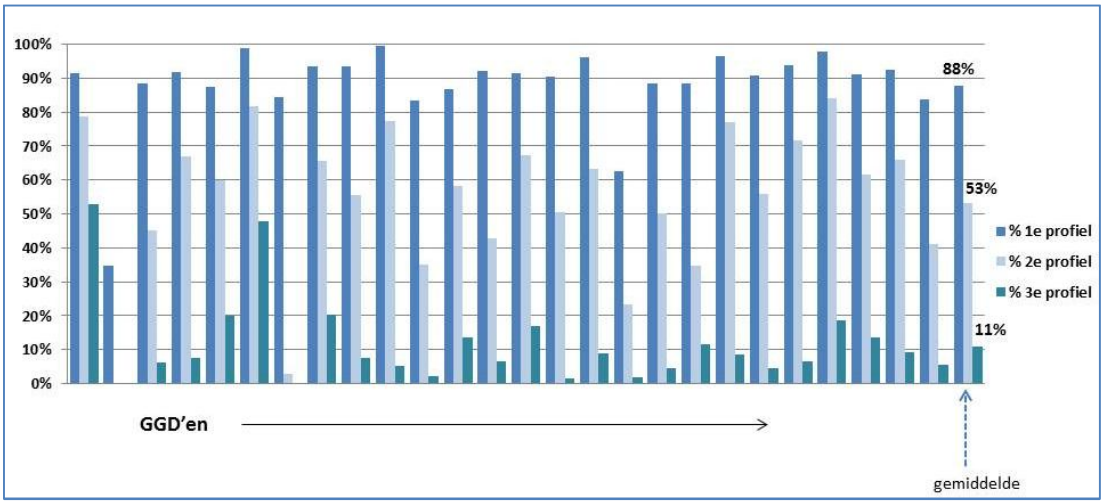
[12] N.B.: een publieksversie van het risicoprofiel is sinds januari 2012 openbaar: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/01/10/model-risicoprofiel-kindercentra.html

registratiesysteem dat gebruikt wordt door GGD-inspecteurs om de inspectieactiviteiten in te registeren. Daarnaast registreren vrijwel alle GGD'en de uitkomst, de kleur, van het risicoprofiel in de GIR,[13] hoewel zij hiertoe niet verplicht zijn. Om een beeld te krijgen van het gebruik van de GIR en de uitkomsten van de risicoprofielen, is een aantal verkennende analyses uitgevoerd met de data van de GIR. In box 2 staat een beknopte verantwoording van de GIR data die is gebruikt voor de analyses in dit hoofdstuk. De zeven geïnterviewde GGD'en hadden daarnaast een eigen planningssysteem in Excel met overzichten van de planning van inspecties en de uitkomsten van de risicoprofielen.

Uit de GIR data valt op te maken dat registratie van de risicoprofielen in de GIR een statisch proces is, gekoppeld aan de jaarlijkse inspectie. Zoals te zien is in figuur 7, hebben de meeste GGD'en in ieder geval één risicoprofiel per locatie geregistreerd. Dat betekent dat voor gemiddeld 88% van alle houders tenminste één keer een risicoprofiel is geregistreerd. Daarin bestaan wel verschillen tussen GGD'en: waar enkele GGD'en bijna 100% halen, hebben twee GGD'en voor 63% en slechts 35% van de houders minimaal één risicoprofiel geregistreerd. GGD'en verschillen nog sterker in de relatieve hoeveelheid houders waarvoor minimaal twee, of drie risicoprofielen zijn geregistreerd.

De data uit de GIR betreft houders die in maart 2014 minimaal één jaar in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) waren ingeschreven. Houders die eerder wel stonden ingeschreven, maar op dat moment niet meer zijn buiten de analyses gehouden. De overzichten betreffen houders van dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. Voor peuterspeelzalen zijn buiten de analyses gelaten aangezien voor deze houders het risicogestuurd toezicht pas vanaf 1 januari 2014 verplicht is gesteld.
Er is in deze overzichten geen rekening mee gehouden met het moment waarop GGD'en een risicoprofiel hebben geregistreerd. Dat kan in 2011, 2012, 2013 en/of 2014 zijn geweest (of meerdere profielen in één jaar).

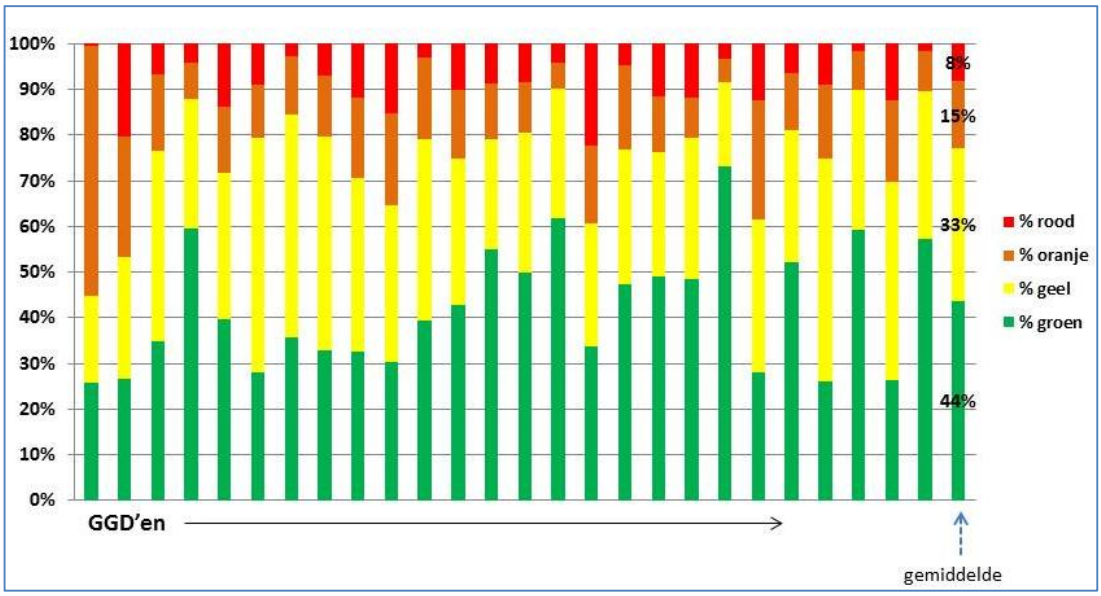
Box 2: Verantwoording GIR data



Figuur 7: Variatie GGD'en in registratie minimaal één, twee en/of drie risicoprofielen (BSO, GOB en KDV)

[13] GGD Amsterdam heeft een eigen registratiesysteem en van een andere GGD zijn geen risicoprofielen in de GIR geregistreerd. Zie bijlage I de uitgebreide verantwoording van de analyses en voor toelichting over de GIR.

Een verdeling van risicoprofielen per GGD, voor houders waarvoor een eerste risicoprofiel is geregistreerd is te zien in figuur 8. Gemiddeld heeft 44% van alle houders een groen risicoprofiel, 33% een geel profiel, 15% een oranje en 8% een rood profiel. De verschillen tussen de GGD'en zijn echter opmerkelijk. Binnen één GGD-regio heeft maar liefst driekwart van de houders een groen risicoprofiel, terwijl dat voor een aantal andere GGD-regio's slechts een kwart is. Ook de verschillen in relatieve aantallen rode profielen zijn opmerkelijk: één van de GGD'en heeft geen rode profielen, het andere uiterste is een GGD waarbij 22% van de houders een rood risicoprofiel heeft gekregen.



Figuur 8: Variatie in verdeling van kleuren voor het eerste geregistreerde risicoprofiel (BSO, GOB en KDV)

De diversiteit die ontstaat door verschillend beleid per GGD en verschillen in de afspraken die GGD´en met gemeenten maken is terug te zien in de data uit de GIR.[14] Wanneer er geen regionale verschillen zouden zijn, zou de toekenning van een groen, geel, oranje of rood risicoprofiel aan een houder in heel Nederland op dezelfde manier moeten gaan. De 'kans' op een bepaald profiel is dan voor een houder in bijvoorbeeld het Zuiden van Nederland gelijk aan die van een houder in de Randstad. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Er zijn verschillen tussen GGD'en en tussen gemeenten binnen GGD-regio's in de kans dat een houder een bepaalde kleur risicoprofiel toegekend krijgt. Deze verschillen zijn in figuur 9 weergegeven met behulp van de intraclass correlatie coëfficiënt (ICC). De ICC laat zien in welke mate variatie in metingen op individueel niveau (in dit geval de houder) samenhangt met de groep waarvan de individuele meting deel uit maakt (in dit geval de GGD en de gemeente). De ICC van 0.07 voor een groen risicoprofiel, op het niveau van de GGD, wil zeggen dat 7% van de verschillen in de kans dat een houder een groen risicoprofiel krijgt, samenhangt met de verschillen tussen GGD'en. De ICC van 0.17 op het niveau van gemeenten binnen een GGD-regio wil zeggen dat 17% van de kans op een groen risicoprofiel samenhangt met verschillen tussen gemeenten binnen een GGD-regio. De mate waarin de kans op een bepaalde risico-inschatting samenhangt met verschillen tussen GGD-en en verschillen tussen gemeenten binnen een GGD-regio, is het

[14] Zie bijlage I voor de uitgebreide verantwoording van de analyses.

grootst voor het rode risicoprofiel.

	Groen		Geel		Oranje		Rood	
	ICC	95% BI	ICC	95% BI	ICC	95% BI	ICC	95% BI
GGD	0,07	0,04-0,12	0,03	0,01-0,06	0,07	0,04-0,14	0,12	0,07-0,24
Gemeente | | GGD	0,17	0,13-0,22	0,10	0,07-0,13	0,17	0,12-0,23	0,27	0,19-0,36

Figuur 9: Variatie in profielkleur hangt samen met verschillen tussen gemeenten en GGD'en

Er kunnen uiteenlopende oorzaken ten grondslag liggen aan deze diversiteit. Zo zouden er tussen gemeentes verschillen kunnen zijn in de kwaliteit van de houders. Die zou kunnen samenhangen met het beleid van de gemeentes. Ook zouden regionale factoren een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld verschillen in personeelsverloop tussen regio's. En ook kunnen verschillen zijn ontstaan door verschillen tussen GGD-en, waarbij de ene GGD op een andere manier omgaat met het risicomodel dan een andere GGD. Deze verklaringsgronden zijn niet nader onderzocht.

GGD'en zijn niet verplicht gebruik te maken van de GIR als registratiesysteem. Uit de interviews met GGD-inspecteurs en leidinggevenden blijkt dat deze GGD'en gebruik maken van Exceloverzichten voor het maken van planningen voor gebruik in de werkprocessen. De manier waarop de gegevens in de GIR geregistreerd staan wijzen erop dat de risicoprofielen jaarlijks worden geregistreerd en niet tussentijds worden aangepast. In de GIR kan bovendien een eerder geregistreerd risicoprofiel worden verwijderd, al is het niet bekend of dat daadwerkelijk gebeurt. Met deze beperkingen in het achterhoofd, kan worden gesteld dat de registratiegegevens uit de GIR mogelijk geen volledig beeld geven van de werkelijkheid. Dit zet vraagtekens bij de bruikbaarheid van de GIR registratie voor onderzoek naar de effectiviteit van het risicomodel.

Conclusies

Het antwoord op de vraag "In welke mate is er sprake van een uniforme toepassing van het risicomodel?" kan kort worden samengevat als: die toepassing is divers. Het risicomodel wordt in de praktijk op verschillende manieren gebruikt door inspecteurs binnen GGD'en, in de relatie tussen GGD en gemeente en door gemeenten. Uit de interviews, groepsgesprekken en registratiedata blijkt dat er veel variatie bestaat in de toepassing van het risicomodel. Ook houders rapporteren diversiteit in het gebruik.

Het risicoprofiel heeft een aansprekende vormgeving: in de vorm van een verkeerslicht, terwijl de rapporten van de inspecties veel ingewikkelder in elkaar zitten. Dit staat op gespannen voet met de betekenis die aan beide rapportages is toegekend. Het risicoprofiel is, volgens de opstellers ervan, vooral bedoeld voor intern gebruik, terwijl het inspectierapport openbaar is en bedoeld is voor extern gebruik. Deze tegenstelling leidt in de praktijk tot verwarring en soms ook tot andere keuzes. Het meest uitgesproken hierbij zijn de gemeente en GGD Amsterdam. Zij hebben het risicomodel aangepast: de

totstandkoming van het risicoprofiel is strakker gestructureerd, de risicoprofielen worden gepubliceerd en aan de kleur van het risicoprofiel worden ook consequenties voor het krijgen van subsidies verbonden. De vraag die dit oproept is of het risicoprofiel voldoende valide en betrouwbaar is voor dit soort toepassing.

Hoewel het aanpassen van een instrument naar de eigen situatie een voorwaarde is voor succesvolle implementatie, leidt vergaande aanpassing tot een hoge mate van diversiteit. Die diversiteit is ook zichtbaar in dit onderzoek. Door deze diversiteit kunnen er geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan over de werking van het risicomodel in de praktijk. De bevindingen over het gebruik van het risicomodel in de praktijk roepen wél een aantal vragen op die relevant zijn voor een heroriëntatie op het beoogde toekomstig gebruik van het risicomodel.

- *Moet het risicomodel een objectieve, te valideren risico-inschatting opleveren of is het een hulpmiddel om een professionele inschatting te ondersteunen?*
- *Welke mate van variatie in het gebruik van het risicomodel is wenselijk en welke mate onwenselijk?*
    - *Welke mate van variatie in het gebruik door de inspecteur is acceptabel?*
    - *Welke mate van beleidsvrijheid van gemeenten is wenselijk?*
- *In hoeverre is het wenselijk dat de uitkomst van de risico-inschatting openbaar wordt gemaakt? Hoe wenselijk is communiceerbaarheid van de risico-inschatting?*
- *Welke voorwaarden kunnen er worden gesteld aan een registratiesysteem om onderzoek naar effectiviteit van de risico-inschatting te kunnen faciliteren?*

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Het toezicht op de kinderopvang is in Nederland de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeenten. De feitelijke inspecties worden in opdracht van gemeenten uitgevoerd door de GGD, die vervolgens adviezen voor handhaving aan de gemeente opstellen. De Inspectie van het Onderwijs houdt als interbestuurlijk toezichthouder toezicht op de uitvoering van de wettelijke taak door gemeenten. De inspecties worden risicogestuurd uitgevoerd en daartoe is door GGD Nederland een risicomodel ontwikkeld. De bedoeling van risicogestuurd toezicht is dat er aan de hand van een inschatting van risico's wordt bepaald hoe het toezicht wordt vormgegeven. De kinderopvanglocaties waar zorgen over bestaan, krijgen zo extra toezichtaandacht. Uitgangspunt is de wettelijke eis dat alle kinderopvanglocaties minimaal jaarlijks worden bezocht door de inspecteur. De opzet van het risicomodel kan schematisch worden weergegeven als:



Aan de hand van dit tweedelige instrument wordt op basis van ingeschatte risico's de inspectie-intensiteit bepaald. Met behulp van indicatoren in het model risicoprofiel maakt de inspecteur een inschatting van de risico's op tekortkomingen. De uitkomst van de risico-inschatting wordt weergegeven in de vorm van een kleur, die de mate van zorg die er over een kinderopvanglocatie bestaat weerspiegelt. De vier mogelijke uitkomsten van het risicoprofiel zijn:

- Groen: geen reden tot zorg; noch over actuele situatie noch over nabije toekomst;
- Geel: geen reden tot zorg over actuele situatie, lichte zorg over nabije toekomst;
- Oranje: lichte zorg over actuele situatie, zorg over nabije toekomst;
- Rood: zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst.

Op basis van de uitkomst van het risicoprofiel wordt het toezichtregime vormgegeven met behulp van het schema inspectieactiviteit. Daarbij vormt de groene inspectie de minimale inspectieactiviteit, bestaande uit inspectie van de wettelijke kwaliteitseisen. Naar mate het risico hoger wordt ingeschat, wordt de inspectie uitgebreid met extra inspectie-items, meer diepgang en/of een hogere frequentie van inspectiebezoeken.

Het NIVEL heeft onderzoek naar het risicomodel gedaan. Dit onderzoek had tot doel meer zicht te krijgen op het risicomodel dat door GGD'en wordt gehanteerd bij hun toezicht op de kinderopvang. In het eerste hoofdstuk van dit rapport is dieper ingegaan op de uitgangspunten en doelen van het risicomodel. Naast het belang van draagvlak, kwamen uit die analyse twee aspecten naar voren die van belang zijn. Het eerste aspect betreft de vraag naar de validiteit en betrouwbaarheid van de risico-inschatting. Het tweede element betreft de beoogde uniformiteit.

Bij het beantwoorden van deze vragen is het van belang om in het achterhoofd te houden dat het risicomodel in de huidige vorm pas recent bestaat. Er is in dit stadium beperkte ervaring opgedaan in het werken met het risicomodel. Hoewel het risicogestuurd toezicht sinds 2009 wordt ingezet, wordt het risicomodel in de huidige vorm sinds 2012 door GGD'en toegepast. In dat jaar is door het merendeel van de GGD'en begonnen met het maken van risicoprofielen na de jaarlijkse inspectie, waarna de volgende inspectie, in 2013, op basis van het risicomodel werd uitgevoerd.

Conclusies

Conclusie 1: Er is een groot draagvlak voor het hoofddoel van risicomodel.
Over het hoofddoel van het risicomodel: 'meer waar nodig, minder waar mogelijk' om de prioriteiten in het toezicht te bepalen, bestaat brede overeenstemming onder de belanghebbenden. Zowel de ontwikkelaars van het risicomodel als de uitvoerende partijen zijn daarnaast van mening dat het toezicht met behulp van het risicomodel gerichter wordt ingezet. Wel zijn er verschillende visies over de nadere invulling van het model.

Conclusie 2: Het is niet mogelijk om op basis van routinematig verzamelde gegevens vast te stellen hoe valide en betrouwbaar de risico-inschatting in het risicoprofiel is.
In de uitwerking van het risicomodel zijn overwegingen samengekomen die lastig met elkaar te verenigen zijn. Aan de ene kant is er de wens om uitspraken te kunnen doen over de validiteit van de risico-inschatting door een relatie te leggen tussen deze risico-inschattingen en een objectieve vaststelling van de kwaliteit en veiligheid in de vorm van een uitgebreid inspectieonderzoek. De huidige gegevens lenen zich er echter niet voor om op basis van deze vergelijking een uitspraak te doen over de validiteit van de risico-inschatting. De belangrijkste reden hiervoor is dat de risico-inschatting en de daaropvolgende inspectiebezoeken inhoudelijk nauw met elkaar verbonden zijn. Afhankelijk van een bepaalde risico-inschatting wordt de inspectie-intensiteit vastgesteld. Dit betekent dat bij een groen risicoprofiel veel minder intensief wordt geïnspecteerd dan bij een rood risicoprofiel. Daardoor is er geen informatie beschikbaar uit een intensieve inspectie voor houders met een groen risicoprofiel. Anderszins wordt informatie uit voorgaande inspecties gebruikt ter vaststelling van een nieuw risicoprofiel. Dit geeft een tweezijdig onderlinge samenhang tussen de risico-inschatting en het inspectieonderzoek. Daardoor is op grond van de beschikbare gegevens geen uitspraak te doen over de validiteit van de risico-inschatting. Natuurlijk is voor het probleem van het ontbrekende inzicht in de validiteit van het risicomodel wel een oplossing te vinden. Dit vereist echter een aanvullende dataverzameling. Die zou er uit kunnen bestaan dat onafhankelijk van, en zonder kennis van, de kleur uit het risicoprofiel een uitgebreide inspectie wordt uitgevoerd bij een aantal kinderopvanglocaties. De resultaten van deze inspecties kunnen dan gebruikt worden als extern criterium voor de beoordeling van de validiteit van het risicoprofiel.

Er is gekozen de risico-inschatting niet alleen te baseren op min of meer objectieve gegevens, maar deze aan te vullen met historische gegevens en de meer subjectieve inzichten van de betrokken inspecteur. Die keuze draagt bij aan de vermindering van de kans dat kinderopvanglocaties met slechte kwaliteit aan het oog van de inspectie

ontsnappen.

Het vaststellen van risicoindicatoren voor risicogestuurd toezicht is, ook in andere toezichtsectoren, geen neutrale technische exercitie gebaseerd op wetenschappelijke evidentie. Politieke belangen en keuzes spelen een grote rol wanneer op beleidsniveau de inspectiefocus moet worden bepaald. Dit is niet alleen begrijpelijk, maar hoort ook bij de verantwoordelijkheid die komt met het uitoefenen van toezicht.

Er is dus sprake van een tweezijdige onderlinge samenhang tussen risico-inschatting en inspectieonderzoek en de keuze om naast objectieve gegevens ook de beoordeling door de inspecteur een rol te laten spelen bij de vaststelling van het risicoprofiel. Dit brengt met zich mee dat op grond van de huidige, beschikbare, gegevens geen uitspraken gedaan kunnen worden over de validiteit van het risicomodel. Daarnaast zijn geen gegevens beschikbaar over de reproduceerbaarheid, en dus de betrouwbaarheid, van het risicomodel.

Tot slot geldt dat er wel sprake is van enige sensitiviteit van het model. De vrees is uitgesproken dat houders die eenmaal een groen profiel hebben niet gemakkelijk een ander profiel zouden krijgen. De zelfde vrees gold voor houders met een rood profiel, die hier niet gemakkelijk vanaf zouden kunnen komen. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat 23% van de houders met een groen profiel, het jaar daarop een ander profiel hebben, terwijl 74% van de houders met een rood profiel het jaar daarop een ander profiel hebben.

Conclusie 3: De praktijk is erg gevarieerd.
In dit onderzoek zijn we ingegaan op de vraag in hoeverre het risicomodel wordt gebruikt zoals bedoeld, of dat er sprake is van aanpassingen door verschillende actoren en daarmee de introductie van variatie in het gebruik. Dit soort aanpassingen kan relevant zijn. Gebruikers veranderen het instrument en maken het zich daarmee eigen, zodat het beter past bij hun opvattingen en specifieke situaties. Aanpassen steunt in dit geval de implementatie, maar aanpassen leidt ook tot variatie. Dit kan er toe leiden dat een instrument zo verschillend wordt gebruikt dat dit ten koste gaat van de onderlinge eenheid. Er is dan in feite geen sprake meer van het gebruik van één instrument, maar van een range van instrumenten. In ons onderzoek constateren we dat die variatie ook daadwerkelijk is opgetreden. Die variatie ligt zowel op het niveau van de gemeente: veroorzaakt door gemeentelijk beleid en de verschillen tussen houders; als op het niveau van de GGD: veroorzaakt door verschillen tussen inspecteurs en mogelijk ook beleidsverschillen tussen GGD-en.

De vraag die dit oproept is wat nu het optimale niveau voor deze variatie zou moeten zijn: wanneer is variatie nog functioneel en wanneer is die variatie zo groot dat deze niet meer functioneel is. Die vraag kunnen we in dit onderzoek niet beantwoorden. Dit is een vraag waar de bedenkers en gebruikers van het risicomodel samen een antwoord op moeten zien te vinden. Wat we wel kunnen doen, op basis van dit onderzoek, is aangeven welke de belangrijkste vormen van variatie zijn. Dit levert, naar wij hopen, een bruikbaar uitgangspunt voor de bespreking door bedenkers en gebruikers van het risicomodel.

Variatie in de vaststelling van het risicoprofiel
Variatie in de toepassing van het risicomodel ontstaat allereerst door de manier waarop inspecteurs met het model omgaan. Het meest duidelijk komt dit naar voren bij de totstandkoming van het risicoprofiel. Het risicoprofiel wordt opgebouwd aan de hand van de antwoorden op een aantal vaststaande vragen. Echter, bij de beantwoording van deze vragen is er ruimte voor een eigen interpretatie door een individuele inspecteur. Een individuele inspecteur heeft verschillende mogelijkheden om zijn of haar eigen indrukken een doorslaggevende rol te laten spelen bij de totstandkoming van het uiteindelijke risicoprofiel.

Op de achtergrond hiervan spelen twee ideeën, die gebruikt zijn bij de vormgeving van het risicoprofiel. Het eerste idee is de behoefte aan een meer gestandaardiseerde en vergelijkbare manier van werken tussen inspecteurs. Daarbij is ook bedacht dat er een variatie is tussen de mate waarin inspecteurs ervaren zijn of niet. Voor inspecteurs met een beperkte ervaring zouden de vragen achter het risicoprofiel een handvat kunnen bieden om te kunnen komen tot een kwalitatief juiste inschatting van risico's. Het tweede idee is dat het professionele inzicht van individuele inspecteurs juist heel waardevol is. Ervaren inspecteurs kunnen inzicht hebben in factoren die niet in de vragen van het risicoprofiel zijn opgenomen, die toch van belang kunnen zijn bij de vaststelling van dit risico. Bedacht is dat er ruimte voor inspecteurs moet zijn om deze inzichten effectief in te brengen. Dit alles leidt tot variatie tussen inspecteurs in de vaststelling van het risicoprofiel. Echter, omdat het risicoprofiel de basis is voor een reeks aan vervolgbesluiten is er een belang bij het streven naar een eenduidige werkwijze onder inspecteurs. Dit staat of valt met een goede opleiding van en onderlinge uitwisseling van kennis tussen inspecteurs. Door voortgang en verdere intensivering van scholing kan de onnodige variatie worden teruggedrongen. Ook kunnen de risicomodel specialisten hierbij een rol spelen. Zij zijn per GGD aangesteld om een schakel te vormen tussen de teams van de afzonderlijke GGD'en en GGD GHOR Nederland om de uniformiteit te bevorderen.

Variatie als gevolg van de eigen rol van de gemeente
Het risicoprofiel vormt de basis voor een gesprek tussen de GGD en de gemeente. In dit gesprek gaat het in ieder geval over de vertaling van de gevonden risicoprofielen in afspraken over het daadwerkelijk uit te voeren toezicht. Het blijkt dat er geen vanzelfsprekende, mathematische relatie is tussen een gevonden risicoprofiel en de afspraken over het uit te voeren toezicht. Daarbij zijn verschillende varianten aan de orde gekomen. Het komt voor dat een gemeente besluit om bij een groen risicoprofiel toch een mate van toezicht in te kopen die zou passen bij een geel risicoprofiel. Er wordt dus meer toezicht ingekocht dan op grond van het risicoprofiel te verwachten valt. Het komt echter ook voor dat juist minder toezichtsuren worden ingekocht dan zou mogen worden verwacht op grond van het risicoprofiel. Daarnaast blijken er ook op het gebied van handhaving verschillen voor te komen. De verantwoordelijkheid voor handhaving ligt bij de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hier verschillend mee omgaan. Variërend van handhaven op basis van elk signaal vanuit de GGD tot aan een zeer terughoudende opstelling ten aanzien van handhaving. Ook blijken gemeente verschillende keuzes te maken ten aanzien van de dekkingsgraad: niet iedere gemeente

bereikt een dekking van 100%.

Gemeenten zijn wettelijk gezien de eerst verantwoordelijken voor toezicht en handhaving. Zij zijn ook de opdrachtgever voor het toezicht door de GGD. Bij hen ligt beleidsvrijheid, zij hebben ruimte om zelf te beslissen hoe zij deze verantwoordelijkheid willen invullen. De keuzes die hierin gemaakt worden kunnen ook voortkomen uit financiële overwegingen. Het is in eerste instantie aan de gemeenteraad om hier controle op uit te oefenen. Aan de andere kant is het de Inspectie van het onderwijs die optreedt als een interbestuurlijk toezichthouder.

Een apart punt van aandacht betreft de betekenis van het risicoprofiel in de relatie tussen GGD en gemeente. Ook hier is sprake van variatie. Sommige gemeenten rapporteren dat de GGD de uitkomsten van het risicoprofiel als een absoluut gegeven presenteren. Andere gemeenten rapporteren juist dat ze overleggen met de GGD over de opzet van het risicoprofiel. Vast staat dat het risicoprofiel geen absoluut gegeven is. Eerder is al aangegeven dat het persoonlijke inzicht van een inspecteur een doorslaggevende rol kan spelen bij het vaststellen van het risicoprofiel. Wij denken dat de presentatie van het risicoprofiel als een absoluut gegeven niet klopt en ook niet altijd productief is. Een meer open bespreking over de opzet van het risicoprofiel en daarbij passende inspectieactiviteit tussen gemeente en GGD kan bijdragen aan inzicht in elkaars achtergronden en overwegingen en op die manier bijdragen aan een productievere manier van samenwerken.

De betekenis van de kleuren groen, geel, oranje en rood
De uitkomsten van het risicoprofiel zijn visueel sterk vormgegeven: in de vorm van een verkeerslicht. Een groene uitslag suggereert dat het gaat om een veilige, goede aanbieder van kinderopvang, terwijl de hierop volgende kleuren suggereren dat er wel iets of veel mis zal zijn bij deze aanbieder. Dit is echter een onjuiste interpretatie. De kleuren zijn niet meer dan een verbeelding van een risico-inschatting die niets hoeft te zeggen over de werkelijke veiligheid of kwaliteit. Het is niet meer dan een hulpmiddel voor GGD en gemeente om te beslissen over de toezichtsinspanningen die nodig zijn bij een aanbieder. Daar staat tegenover dat de rapporten van de inspecties, die wel iets zeggen over de werkelijke veiligheid of kwaliteit, veel ingewikkelder in elkaar zitten. Hier is dus sprake van een tegenstelling: duidelijke communicatie over informatie die eigenlijk voor intern gebruik is bedoeld en minder duidelijke communicatie over informatie die bedoeld is voor extern gebruik. Deze tegenstelling leidt in de praktijk tot verwarring en soms ook tot andere keuzes. Het meest uitgesproken hierbij zijn de gemeente en GGD Amsterdam. Zij hebben het risicomodel verder aangepast: de totstandkoming van het risicoprofiel is strakker gestructureerd, en de risicoprofielen worden openbaar gepubliceerd en aan de kleur van het risicoprofiel worden ook consequenties voor het krijgen van subsidies verbonden. Dit roept de vraag op of het risicoprofiel voldoende valide en betrouwbaar is voor dit soort toepassing. De gemeente Amsterdam heeft zelf onderzoek gedaan op grond waarvan men constateert dat het risicoprofiel sterk samenhangt met het inspectierapport. Deze analyse volgt uit onderzoek waarbij het risicoprofiel en het inspectierapport waren gebaseerd op hetzelfde inspectiebezoek. Voor een bredere adoptie van een werkwijze die in Amsterdam wordt gebruikt, zou toch een gedegener analyse van de betrouwbaarheid en

validiteit van het instrument nodig zijn. Het gaat dan immers niet meer om een intern instrument, maar om een instrument met directe gevolgen voor aanbieders van kinderopvang. Hiernaast zou de verwarring over de betekenis van het risicoprofiel kunnen worden teruggebracht door de communicatieve waarde van het inspectierapport sterk te verbeteren. Vanuit de manier waarop het risicomodel is opgebouwd is het vanzelfsprekender de ontwikkeling van een veel toegankelijker inspectierapport ter hand te nemen. Hiertoe worden reeds verschillende stappen ondernomen.

Implicaties van de gevolgde werkwijze bij dit onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende, elkaar aanvullende bronnen en methoden. We hebben ons gebaseerd op schriftelijke bronnen, zoals beleidsstukken, interviews met sleutelpersonen, routinematig verzamelde gegevens, vertegenwoordigers van GGD-en en op groepsgesprekken. Deze beschrijvende analyses hebben onder andere laten zien dat de manier waarop het risicomodel in de praktijk wordt gebruikt nogal divers is. De achtergrond hiervan is dat partijen, zoals gemeenten en GGD-en, op grond van hun eigen inzichten en lokale omstandigheden, het risicomodel hebben toe- en aangepast. De consequentie is ook dat er variatie ontstaat in de toepassing van het risicomodel, waardoor een algemeen geldende uitspraak over de effectiviteit van het risicomodel minder realistisch wordt.

Om met nog meer precisie uitspraken te kunnen doen over de mate van diversiteit was een meer kwantitatieve follow-up mogelijk geweest. Hier is, ook door beperkingen binnen het project, niet toe overgegaan. De gevolgde methodiek geeft voldoende basis voor de vaststelling dat er sprake is van relevante diversiteit. Mocht voor verdere besluitvorming op dit punt meer inzicht in de mate van diversiteit nodig zijn, dan zou een meer kwantitatieve follow-up overwogen kunnen worden, waarbij nader ingezoomd kan worden op specifieke aspecten van deze diversiteit.

Overwogen is dat het goed zou zijn om te toetsen wat de voorspellende waarde is van het risicoprofiel voor de kwaliteit in de kinderopvang. Die toets zou de onzekerheid weg kunnen nemen die bestond over de waarde van vooral een groen risicoprofiel. Met name bestond de vrees dat kwaliteits- en veiligheidsproblemen ongezien blijven in opvanglocaties met een groen profiel. Immers bij die locaties is sprake van een minder intensieve vorm van toezicht dan bij locaties met een geel, oranje of rood risicoprofiel. De toets zou uitgevoerd moeten worden door de uitkomsten van het risicoprofiel te vergelijken met de uitkomsten van een, daarop volgend, inspectierapport. De analyses zouden uitgevoerd moeten worden op basis van reeds verzameld materiaal, vastgelegd in de database die is opgezet voor, onder andere, de registratie van risicoprofielen en inspectierapporten: de GIR.

Hierbij traden twee problemen op. Allereerst speelt daar natuurlijk de hierboven geconstateerde diversiteit in de toepassing van het risicomodel. Daar zou mogelijkerwijs nog overheen gekomen kunnen worden door het trekken van een voldoende grote steekproef. Het tweede probleem was het gebrek aan onafhankelijkheid in de totstandkoming van enerzijds het risicoprofiel en anderzijds het inspectierapport. Die

afhankelijkheid gaat twee kanten op. De meest directe is dat het risicoprofiel het daarop volgende inspectiebezoek bepaalt. Inspecteurs gaan niet neutraal op bezoek bij een locatie, maar ze hebben vooraf al een mening, op grond van het risicoprofiel, over mogelijke risico's. Daarenboven is het ook nog zo dat de intensiteit van het toezicht wordt bepaald door het risicoprofiel: met een groen risicoprofiel is er minder tijd om alle aspecten van kwaliteit en veiligheid grondig te bekijken. Dit betekent dat het risicoprofiel deels bepaalt wat een inspecteur zal zien, waardoor er geen sprake meer is van een onafhankelijke vaststelling van kwaliteit en veiligheid. Er bestaat ook een directe relatie tussen het inspectierapport enerzijds en het risicoprofiel anderzijds. Het risicoprofiel wordt ingevuld gebruikmakend van informatie uit eerdere inspectierapporten. Dit is inhoudelijk een verstandig keuze, maar in analytisch verband een lastige. Dit levert namelijk ook een inhoudelijke afhankelijkheid op tussen het risicoprofiel en het inspectierapport. Hierdoor is het niet mogelijk uitspraken te doen over de voorspellende waarde van het risicoprofiel.

Door GGD Amsterdam is een, verkennend, onderzoek gedaan naar de samenhang tussen de uitkomst van het risicoprofiel en het inspectierapport, op basis van bestaande data. Dit uiterst relevante rapport laat zien dat er samenhang is tussen het risicoprofiel en het inspectierapport. Echter, een beperking is dat beide, profiel en rapport, zijn gebaseerd op hetzelfde inspectiebezoek. Je zou dus kunnen zeggen dat het profiel een goede samenvatting is van de kernpunten van het inspectierapport. In het onderzoek is ook nagegaan of er een samenhang is tussen twee, elkaar in de tijd opvolgende, inspectierapporten. Die relatie kon niet worden gelegd, deels door methodologische problemen. Niet kon worden vastgesteld of een inspectierapport voorspellende waarde heeft voor een daarop volgend inspectierapport. Het onderzoek van GGD Amsterdam laat zien hoe lastig het is om op grond van bestaand materiaal een betekenisvolle analyse te doen die inzicht geeft in de betrouwbaarheid en validiteit van het risicoprofiel voor de werkelijke veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang.

Gezien het belang te kunnen vertrouwen op het systeem van risico-inschattingen blijft het nodig om te zoeken naar een methodologie om vast te kunnen stellen wat de voorspellende waarde is van het risicoprofiel voor de werkelijke kwaliteit en veiligheid. Vanuit het voorzorgprincipe moet antwoord worden gegeven op de vraag hoeveel locaties met een groen profiel toch tekortschieten op kwaliteit en veiligheid, de fout-positieven. Het aandeel fout-positieven moet vervolgens afgewogen worden tegen het aandeel fout-negatieven: locaties met een geel/oranje of rood profiel die hun kwaliteit en veiligheid juist op orde blijken te hebben.

Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek is een aantal aanbevelingen mogelijk.

1. Gebruik het risicomodel als uitgangspunt om het risicogestuurd toezicht verder te ontwikkelen. Het uitgangspunt achter het risicomodel wordt gedragen door de sector. Door betrokken partijen wordt aangegeven dat het model in ieder geval heeft gezorgd voor meer transparantie en maakt het ook een discussie over eenduidig gebruik mogelijk. Dat is pure winst.

Het risicomodel is door de meeste gemeentes voor het tweede jaar gebruikt. Na deze startfase, waarin de eerste ervaringen zijn opgedaan, is het gezien het belang van goed en dekkend toezicht nodig om met kracht vervolgstappen te zetten.

2. Vanwege de zorgen die er bestaan over het ontbreken van voldoende inzicht in de betrouwbaarheid en validiteit van het instrument zijn twee aanbevelingen te doen. Het gaat dan vooral om de zorg dat bij een groene uitslag van het risicoprofiel veiligheids- en kwaliteitsrisico's kunnen worden gemist
    a. Allereerst een praktische aanbeveling: Het is aan te bevelen bij aanbieders met een stabiel groen risicoprofiel eens in de paar jaar, bijvoorbeeld drie jaar, toch uitgebreider te inspecteren.
    b. Daarnaast een aanbeveling over aanvullend onderzoek: het verdient aanbeveling om eenmalig en steekproefsgewijs een ruim aantal aanbieders met een groen risicoprofiel aanvullend te inspecteren met een inspectie die hoort bij een rood risicoprofiel. Zo ontstaat meer inzicht in de validiteit en betrouwbaarheid van het risicoprofiel. Dit geeft antwoord op de vraag of en in welke mate bij aanbieders met een groen risicoprofiel daadwerkelijk sprake is van kinderopvang van goede kwaliteit, en dus op de vraag in welke mate en groen risicoprofiel daadwerkelijk een voorspeller is van opvang van goede kwaliteit. Een dergelijke analyse is ook essentieel als ervoor wordt gekozen de uitkomsten van het risicoprofiel openbaar te maken. Daarnaast is het aan te bevelen meer inzicht te krijgen in de inter- en intra-beoordelaarsbetrouwbaarheid van de risico-inschatting.

Het realiseren van een meer uniforme werkwijze bij het toezicht was één van de uitgangspunten van het risicomodel: ouders moeten kunnen rekenen op goed en dekkend toezicht ongeacht hun woonplaats. Dit onderzoek laat zien dat van uniform toezicht nog geen sprake lijkt te zijn.

3. We bevelen aan om nog een slag te maken in het terugbrengen van, onnodige en ongewenste, diversiteit.
    a. Bedenk daarbij dat variatie bij het vaststellen van het risicoprofiel door een individuele inspecteur doorwerkt in alle daarop volgende fases. Het ligt voor de hand er naar te streven dat het niet moet uitmaken welke GGD of welke inspecteur een risicoanalyse uitvoert. Onnodige variatie in deze fase kan worden teruggedrongen door voortgang en verdere intensivering van scholing en door vormen van intervisie en onderlinge toetsing. GGD-en doen er goed aan om zelf met enige regelmaat na te gaan of er sprake is van voldoende uniformiteit binnen hun eigen organisatie, maar het verdient ook aanbeveling dat er een vorm komt van intercollegiale toetsing en beoordeling tussen GGD-en. Gemeenten kunnen dit in hun inkoopgesprekken met GGD-en aan de orde stellen.
    b. Variatie op het niveau van de gemeente kent ook een beleidsmatige achtergrond: gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid om eigen keuzes te maken, omtrent de inzet van het toezicht en de manier van handhaven. Een antwoord moet worden gegeven op de vraag tot waar die beleidsvrijheid zich

zou moeten uitstrekken: hier blijken nogal diverse inzichten over te bestaan. Het gaat dan over de beslissing om al dan niet over te gaan tot handhaving, na een advies van de GGD hiertoe; over beslissingen over de toezichtsinspanning bij verschillende kleuren van het risicoprofiel, of over instructies vooraf aan een GGD over het vast te stellen aantal profielen van een bepaalde kleur.

c. De presentatie van het risicoprofiel als een absoluut gegeven hoeft lang niet altijd productief te zijn. Een meer open bespreking van de totstandkoming van een risicoprofiel tussen gemeente en GGD kan bijdragen aan inzicht in elkaars achtergronden en overwegingen en op die manier bijdragen aan een productievere manier van samenwerken.

Tijdens het onderzoek is daarnaast een aantal zaken opgevallen die een relatie hebben met de vraag naar de effectiviteit van het risicomodel. Er is daarom nog een aantal aanvullende aanbevelingen mogelijk.

4. De tegenstelling tussen duidelijke communicatie voor intern gebruik (via het risicoprofiel) en minder duidelijke communicatie over informatie voor extern gebruik (het inspectierapport) zou moeten worden opgelost. Het inspectierapport zou daartoe toegankelijker gemaakt moeten worden om te voorzien in de behoefte aan een duidelijke communiceerbaar kwaliteitsoordeel.
5. Om onderzoek naar en monitoring van de effectiviteit van het risicomodel mogelijk te maken op basis van registratiedata, is een voorwaarde dat deze data volledig en betrouwbaar zijn. Daarvoor dient registratie in de GIR een vast onderdeel te zijn van het werkproces. Dat stelt aanvullend eisen aan de GIR: ook het risicomodel zou volledig moeten worden opgenomen in de GIR, zodat zowel het risicoprofiel als de (planning van) de inspectieactiviteiten hierin geregistreerd worden. Eenmaal opgeslagen gegevens zouden niet meer verwijderd moeten kunnen worden. Voor het verkrijgen van een overzicht van het toezicht in alle Nederlandse gemeentes, moet tenslotte nagegaan worden op hoe kan worden gekomen tot een situatie waarin alle gemeentes gebruik maken van de GIR.

Literatuur

Baldwin, R, Cave, M. & Lodge, M. (2012) Understanding regulation. Theory, Strategy, and practice. Oxford: Oxford University Press.

CBS (2014) http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3753-wm.htm

Elting, H. (2014) Gebruikershandleiding GIR Inspecteren kinderopvang. Extra gegevens. Kinderopvang. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Elting, H. (2014) Gebruikershandleiding extra gegevens kinderopvang. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Friele, R. (2009) Wet en werkelijkheid in de gezondheidszorg. Utrecht: NIVEL; Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Fukkink, R.G., Gevers Deynoot – Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen & I., Riksen – Walraven, J. M.A. (2013) Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven, in 2012. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO).

Gezondheidsraad (2011) Op weg naar evidence based toezicht. Het onderzoek naar effecten van toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Den Haag: Gezondheidsraad.

GGD Nederland (2009) Risicogestuurd toezicht kinderopvang. Utrecht.

GGD Nederland (2011) Vernieuwd risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Utrecht.

GGD Nederland (2012a) Startnotitie monitor en evaluatie Risicomodel. Utrecht.

GGD Nederland (2012b) Tussenrapportage monitor en evaluatie Risicomodel. Utrecht.

GGD Nederland (2013a) Handleiding risicomodel inspectie kinderopvang. Utrecht.

GGD Nederland (2013b) Model risicoprofiel kindercentra juni 2013. Utrecht

GGD Nederland (2013c) Schema inspectieactiviteit kindercentra & peuterspeelzalen januari 2014. Utrecht.

GGD Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2013) Kwaliteit, toezicht en handhaving in de kinderopvang. Utrecht, Den Haag.

Gunning - Schepers, L. e.a. (2011) Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam. Amsterdam.

Graaff, F. de, Singer, E. & Devillé, W. (2006) Onderzoek diversiteit en ouderbetrokkenheid in kindercentra. Utrecht: NIVEL

Hampton, P. (2005) Reducing Administrative Burdens. London [Hampton Report]

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008) Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Inspectie Werk en Inkomen (2007) Vallen en opstaan: Onderzoek naar de gemeentelijke invulling van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijnstoezicht op de kinderopvang. Den Haag.

Inspectie van het Onderwijs (2014) Erratum bij het rapport 'Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2012/2013'

Kruikemeier, S., Schäfer, W., Coppen, R. & Friele, R. (2010) Evaluatie Gefaseerd Toezicht. Utrecht: NIVEL.

Leeuw, F. & Willemsen, F. (2009) Over het vaststellen van maatschappelijke effecten van toezicht en inspectie: relevante onderzoeksdesigns uit de praktijk. Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) Kamerbrief Kinderopvang 31 322.

OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing.

Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G., & Walshe, K. (2005). Realist review–a new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of health services research & policy*, *10* (suppl 1), 21-34.

RIVM (2014) http://www.zorgatlas.nl/thema-s/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/ggd-regio-s

Ridder, de J. (2012) Toezicht op de kinderopvang. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Stelk, G.C.P., Hall, J.T., Veenstra, T. (2013) Risicogestuurd toezicht op kinderdagverblijven en buitenschoolse-opvanglocaties. Een onderzoek naar het voorspellend vermogen van het risicoprofiel. Amsterdam: GGD Amsterdam.

VNG (2011) Inleiding op risicogestuurd toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang (https://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/nieuws/risicogestuurd-toezicht-op-kwaliteit-kinderopvang).

Winter, H. B. & de Ridder, J. (2010) 'Toezicht en effectmeting. Het kán!' Researchsynthese van onderzoek naar de effectiviteit van toezichtsinterventies. Den Haag: WODC.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) Toezien op publieke belangen. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wet – en regelgeving

Algemene Wet Bestuursrecht

Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012

Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013

Wet Kinderopvang

Bijlage I: Toelichting op de methoden

Er is geen standaardrecept voor het doen van wets- of beleidsevaluaties. De aanpak van zo een evaluatie hangt onder meer af van het onderwerp, van het moment waarop die evaluatie plaats vindt en van de beschikbaarheid van informatie (Friele, 2009). Dit onderzoek is uitgevoerd als een mixed-method procesevaluatie. De onderzoeksvraag bevat twee centrale elementen: Het risicomodel en de toepassing hiervan in de praktijk. Om de oorspronkelijke doelstellingen van het risicomodel te expliciteren en zo meetbaar mogelijk te formuleren is allereerst de beleidstheorie gereconstrueerd (Kruikemeier, Schäfer, Coppen & Friele, 2010). De beleidstheorie is het geheel aan achterliggende expliciete en impliciete assumpties (Hoogerwerf en Herweijer, 2008). In dit type onderzoek, zo gaf de Gezondheidsraad ook aan, is het belangrijk om door middel van een beleidstheoretische analyse het achterliggende probleem, de beoogde doelen en de effecten helder te formuleren (Gezondheidsraad, 2011).

Reconstructie van de beleidstheorie

Voor de reconstructie van de beleidstheorie is gebruik gemaakt van literatuur- en documentenonderzoek. Allereerst is het risicomodel zelf geanalyseerd samen met de documenten die met dit model in 2011 en 2012 zijn meegestuurd. Dit is aangevuld met informatie uit de toezichtliteratuur.

Daarnaast zijn er zes interviews gehouden met sleutelpersonen die ofwel bij het opstellen van het risicomodel betrokken zijn geweest ofwel op beleidsniveau belanghebbend zijn. De selectie van personen is vastgesteld in overeenstemming met de Inspectie van het Onderwijs. Geen van de geselecteerden heeft deelname aan het onderzoek geweigerd.

GGD-NL	mw. Joanna Korfage en mw. Anja Schrik
SZW	dhr. Peter Sleegers
IvhO	dhr. Bartho van Honk
VNG	mw. Sabine Beerbaum
Boink	dhr. Gjalt Jellesma
Brancheorganisatie Kinderopvang	dhr. Lex Staal

De belangrijkste vragen die in deze interviews aan de orde kwamen betroffen de context waarin het risicomodel is ontwikkeld, de uitgangspunten en veronderstellingen die eraan ten grondslag lagen, de verwachtingen over het risicogestuurde toezicht en de specifiekere verwachtingen over de effecten en het gebruik van het risicomodel. Daarnaast was er tijdens ieder interview ruimte voor eigen inbreng en voor mogelijke onderzoekwensen of vragen van deze belanghebbenden zelf.
Het verzamelde materiaal is geanalyseerd en deze analyse heeft geleid tot een beeld van de ontwikkeling van het risicomodel. Daarnaast zijn in deze fase de (hoofd-) doelstellingen en assumpties van het risicomodel vastgesteld. Ook kon op basis van deze bevindingen het kader van deze studie worden bepaald. Vervolgens is het risicomodel

geanalyseerd aan de hand van de doelstellingen. Er is gekeken naar de verschillende vereisten waar het risicomodel aan zou moeten voldoen om deze doelstellingen te kunnen bereiken. Vervolgens is geanalyseerd of de opzet van het risicomodel hieraan voldoet. De bevindingen uit deze verkennende fase zijn eerst besproken met de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast zijn deze bevindingen in een aparte bijeenkomst voorgelegd aan vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en GGD GHOR Nederland.

Gebruik in de praktijk

Daarnaast is gekeken naar de uitvoering in de praktijk. Die praktijk, en de mogelijke variatie daarbinnen, is in kaart gebracht door te kijken hoe het risicomodel werkt en of het lijkt te doen wat het moet doen. Op verschillende niveaus kunnen verschillen in de toepassing en het gebruik van het risicomodel bestaan. In dit onderzoek zijn deze mogelijke verschillen en hun verklaringen in kaart gebracht zodat zicht komt op de range van uitvoeringspraktijken. Gemeenten en GGD'en hebben enige vrijheid bij de toepassing van het risicomodel. Op deze niveaus kunnen bewuste en onbewuste verschillen zijn ontstaan door vertaalslagen, maar ook door verschillende belangen en overwegingen. De vraag is dan vervolgens waar deze verschillen op terug te voeren zijn en waar ze toe leiden. Ook is het de vraag of deze verschillen wezenlijk zijn of slechts voortkomen uit kleine aanpassingen aan de lokale situatie. Ook op het niveau van de GGD inspecteur kan variatie te vinden zijn.



Figuur 10: Belanghebbenden van het risicomodel

Interviews zijn gehouden met leidinggevenden en/of inspecteurs van in totaal zeven GGD'en. Bij één GGD was het interview met alleen een leidinggevende, bij de andere zes GGD'en is daarnaast met ten minste met één inspecteur gesproken. Als selectiecriteria zijn gebruikt: de geografische spreiding; de variatie in de grootte van het werkgebied; de mate van verstedelijking en de duur van het gebruik van het risicomodel. Aangezien voor aanvang van dit onderzoek bekend was dat GGD Amsterdam een andere visie op de opzet en het gebruik van het risicomodel heeft behoorde deze GGD ook tot de selectie. De overwegingen van GGD Amsterdam om over te gaan tot een aangepast gebruik en de verschillen die zij zeggen te ervaren ten opzichte van het algemene model zijn daarom expliciet in dit onderzoek worden meegenomen. Twee GGD'en uit de oorspronkelijke selectie zagen af van deelname. In beide gevallen werd aangegeven dat hiertoe was besloten vanwege een te grote werklast. Twee andere GGD'en zijn hiervoor

in de plaats benaderd. Vier onderwerpen stonden tijdens de interviews met inspecteurs en leidinggevenden centraal: het gebruik, de mate van gebruiksvriendelijkheid (duidelijkheid, beschikbaarheid van informatie, registratiemogelijkheden en communiceerbaarheid), de algehele opvatting en waardering van het risicomodel en de (toelaatbaarheid van) eventuele variatie. Daarnaast was er voldoende ruimte voor de eigen inbreng van de respondenten.

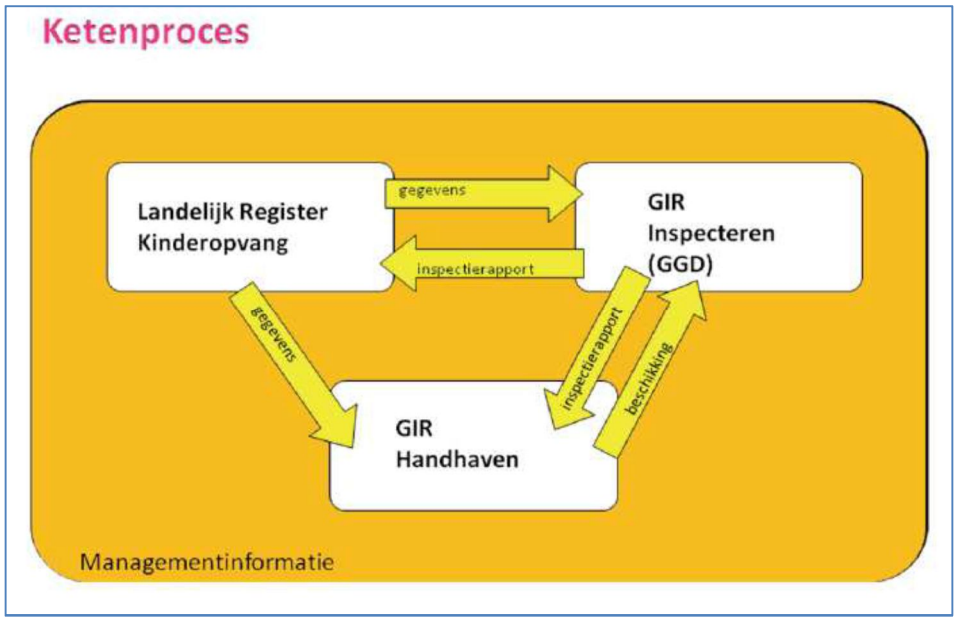
Daarnaast is er data over de empirie verzameld door middel van twee groepsinterviews. Eén van die groepsinterviews werd gehouden met gemeenteambtenaren. Vijfentwintig gemeenten werden hiervoor aangeschreven. Twaalf gemeenten uit de G50 en dertien kleinere gemeenten werden geselecteerd. Daarbij werd zoveel mogelijk gestreefd naar regionale spreiding zonder dat de respondenten langer dan 60 minuten zouden moeten rijden om naar het NIVEL in Utrecht te komen voor het groepsgesprek. Door de behulpzaamheid van de VNG was het mogelijk om de uitnodiging van het groepsgesprek direct naar de verantwoordelijke gemeenteambtenaar te kunnen sturen. Negen (xx) ambtenaren gaven gehoor aan de uitnodiging en namen deel aan het gesprek. Drie van hen kwamen uit kleinere gemeenten, de overige zes vertegenwoordigden G50 gemeenten. Dit was meer dan het van te voren aangegeven minimum vereiste aantal deelnemers van zes en minder dan het maximale aantal van twaalf. Drie thema's stonden tijdens dit semigestructureerde groepsgesprek centraal (de ervaringen met het toezicht volgens het risicomodel; vertrouwen in dekkend en scherp toezicht en de rol van de gemeente). Daarnaast bood het gesprek ook ruimte voor eigen inbreng en eventuele ideeën voor verbetering.

Een tweede gesprek werd georganiseerd met vertegenwoordigers van houders in de kinderopvang. Dertig houders werden uitgenodigd voor dit gesprek. Voor de selectie van deze houders golden dezelfde criteria als bij de gemeenten (spreiding GGD regio's, kleine en grote gemeenten en bereikbaarheid), daarnaast is ook geselecteerd op grote en kleine houders, een variatie in rechtsvorm (stichting, BV etc.) en een variatie in sector (kinderdagverblijf, peuterspeelzaal, BSO en gastouderbureau). Negen vertegenwoordigers van houders gingen in op de uitnodiging. Hun organisaties varieerden sterk in grootte en in sector maar minder in regio. Ook in dit geval was het aantal voldoende om, zoals gepland, één groepsgesprek te organiseren. Tijdens dit semigestructureerde groepsgesprek stonden de volgende vier thema's centraal (ervaringen met het toezicht (volgens het risicomodel); vertrouwen in dekkend en scherp toezicht en de rol van de houder). Daarnaast bood ook dit groepsgesprek de deelnemers ruimte voor eigen inbreng en eventuele ideeën voor verbetering.
Tenslotte zijn eerdere onderzoeken (GGD Nederland 2012a, 2012b) naar het risicomodel betrokken bij het opstellen van het beeld van de toepassingspraktijk.

Analyse van gegevens uit het registratiesysteem GIR

Ook een verkennende analyse van het GIR registratiesysteem maakte onderdeel uit van dit onderzoek. Doel van dit deel was enerzijds om te kijken welke onderzoeksmogelijkheden de GIR in relatie tot het risicomodel kan bieden en anderzijds het uitvoeren van enkele verkennende analyses om te zien welke kerngegevens nu al

onttrokken konden worden. Het LRKP (Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen) is de basisregistratie voor de kinderopvang. De Gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR) is een online applicatie die aan het LRKP is gekoppeld. De GIR bestaat uit twee modules: GIR Handhaven en GIR Inspecteren. GIR Handhaven gebruiken gemeenten om het handhavingsproces op de kinderopvang te ondersteunen. GIR Inspecteren ondersteunt het primaire proces van de toezichthouder, o.a. voor het eenduidig opmaken van het inspectierapport.



Figuur 11: Schema uit de gebruikershandleiding van de GIR (Elting, 2014).

De items voor een inspectie kunnen worden aangeklikt in een scherm voor itemselectie uit het toetsingskader. De inhoud van het toetsingskader is automatisch gekoppeld aan het type voorziening van de houder. De geselecteerde items worden deels als vrije tekst ingevoerd en bestaan deels uit ja/nee vragen (of nb. voor niet beoordeeld). Per item kan er toelichting in de vorm van vrije tekst worden gegeven. Eventuele verzwarende en verzachtende omstandigheden kunnen hier ook worden ingevuld en kunnen van invloed zijn op de wijze van handhaven door de gemeente. Het advies aan de gemeente bestaat uit wel of niet handhaven. Er kan wel toelichting worden gegeven in een vrij tekstveld. De inspectierapporten komen, als de status definitief is, automatisch in het LRKP bij de betreffende houder terecht.

Onderzoek naar een database vereist ten eerste inzicht in en toegang tot de database. Hiervoor is uitgebreid gecommuniceerd met de beheerder van de GIR database DUO. Zo is gevraagd naar een functioneel ontwerp; een compleet gegevensmodel of combinatie logisch (ERD) datamodel en fysiek databasemodel; een Softwarearchitectuurdocument (SAD) indien beschikbaar, of een beschrijving van de delta ten opzichte van het oorspronkelijk functioneel en technisch ontwerp. Niet al deze documenten waren beschikbaar. Wel was er een globale beschrijving van het systeem en is dit mondeling aangevuld met extra informatie over de eventuele mogelijkheden voor analyse.

Op basis van deze verkregen inzichten zijn meerdere databestanden aangevraagd en verkregen. Die databestanden zijn waar nuttig aan elkaar gekoppeld. Vervolgens zijn allereerst meerdere beschrijvende analyses uitgevoerd, allen in analyse programma STATA 13.1. Deze beschrijvende analyses betroffen:

- De vulling van de registratie per sector
- De variatie in kleuren
- Het verloop van kleuren

Er is ook een multilevel analyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in de relatieve invloed van de gemeente en de GGD op de risico-inschattingen. In deze analyse is onderzocht in hoeverre er verschillen zijn tussen GGD'en en tussen gemeenten binnen GGD-regio's in het toekennen van een risicoprofiel. Daarbij is slechts gekeken hoe groot deze verschillen zijn, er zijn geen factoren onderzocht die invloed zouden kunnen hebben op deze verschillen.

De gegevens die zijn gebruikt voor de analyses, betreft houders die in maart 2014 in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) stonden ingeschreven: 16.280 houders.[15] Een deel van de houders die wel in het LRKP stonden ingeschreven, kon niet worden gekoppeld aan een GGD, omdat van deze houders geen inspectiegegevens bekend waren. Dit resulteerde in 15.682 houders die aan een GGD konden worden gekoppeld. Risicogestuurd toezicht wordt toegepast voor houders die twee keer volledig zijn geïnspecteerd (GGD Nederland, 2013), voor de analyses over het risicoprofiel zijn daarom alleen de houders die sinds 2011 zijn ingeschreven gebruikt: 10.189 houders:.[16] Daarbij zijn peuterspeelzalen buiten beschouwing gelaten, omdat het risicogestuurd toezicht voor dit type houder in 2015 verplicht wordt gesteld.

Bedoeld gebruik vs. gebruik in de praktijk

Na de dataverzameling onder gebruikers en ondertoezichtstaanden zijn deze bevindingen afgezet tegen de oorspronkelijke doelstellingen van het risicomodel. Daarbij is gekeken naar de keuzes die gemaakt zijn, de gewenste en ongewenste effecten en de noodzakelijke randvoorwaarden. Bevindingen uit de eerdere onderzoeksfasen leidden tot verschillende (voorlopige) conclusies. Om deze conclusies alvast voor te leggen aan het veld, en de verschillende visies en de daaruit volgende aanbevelingen te kunnen verwerken in deze slotrapportage is een bijeenkomst met belanghebbenden georganiseerd. Aandacht voor de verschillende perspectieven en daarmee gepaard gaande belangen is noodzakelijk bij interventies die plaatsvinden in een complex krachtenveld. Voor een politiek beladen onderwerp waar zo verschillende belangen mee gemoeid zijn is dit een belangrijk onderdeel van het onderzoeksproces. Wanneer een evaluatie geen rekening houdt met contextfactoren zoals de infrastructuur, de institutionele inbedding, interpersoonlijke relaties en individuen/organisaties met uiteenlopende belangen dan zal deze leiden tot weinig relevante conclusies (Pawson e.a., 2005). Door de directe betrokkenheid van de

[15] Waarvan 720 gastouderbureaus, 6.386 aanbieders van buitenschoolse opvang en 6.200 aanbieders van dagopvang, exclusief gastouders, waarvoor geen risicoprofiel wordt gemaakt.

[16] N.B. de datum van inschrijving in het LRKP was niet bekend, daarom is de proxy 'datum ontvangst inschrijving voor registratie' gebruikt.

belangrijkste belanghebbenden zal de evaluatie de focus hebben op effecten die door deze belanghebbenden van belang worden geacht.
Voor deze bijeenkomst voor belanghebbenden, die plaats vond op het NIVEL waren naast de opdrachtgever (de Inspectie van het Onderwijs) de vertegenwoordigers van de verschillende belanghebbenden uitgenodigd (GGD Nederland, de VNG, de brancheorganisatie kinderopvang, kennisnetwerk gastouderopvang; landelijk platform peuterspeelzalen, BOINK en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Belanghebbenden die niet bij deze bijeenkomst aanwezig konden zijn is de mogelijkheid geboden tot een extra bijeenkomst op het NIVEL.

Bijlage II: Model risicoprofiel kindercentra

Model Risicoprofiel kindercentra GGD Nederland, juni 2013

Betekenis van indicator- kleuren
Groen:geen reden tot zorg; noch over actuele situatie noch over nabije toekomst
Geel:geen reden tot zorg over actuele situatie, lichte zorg over nabije toekomst
Oranje:lichte zorg over actuele situatie, zorg over nabije toekomst
Rood:zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst

Naam locatie:
Datum meest recente inspectie:

Indicatoren met onderhangende vragen	Antwoord/Uitkomst per indicator	Bron van de uitkomst per indicator
	Datum risicoprofiel:	
Categorie I. Inspectie-historie Mogelijke bronnen: inspectierapporten GGD, beroepskrachten **Indicator 1. Naleving van de beroepskracht-kindratio en groepsgrootte**		
Vraag a. Werden de b-k-r en de maximale groepsgrootte bij de meest recente inspectie nagelee	ja/nee	
Vraag b. Werden de b-k-r en de maximale groepsgrootte de voorgaande twee-drie jaar nagelee	ja/nee	
Vraag c. Bij niet naleving van de b-k-r en/of maximale groepsgrootte: is er sprake van een patr	ja/nee/n.v.t	
Vraag d. Wordt voldaan aan de eisen omtrent opvang in vaste groepen?	ja/nee	
Uitkomst indicator: (vul in: groen, geel, oranje of rood)		
Indicator 2. Pedagogisch beleid en praktijk		
Vraag a. Voldeed het pedagogische beleid bij de meest recente inspectie?	ja/nee/onbekend	
Vraag b. Voldeed het pedagogische beleid de voorgaande twee-drie jaar?	ja/nee/onbekend	
Vraag c. Voldeed de pedagogische praktijk bij de meest recente inspectie?	ja/nee	
Vraag d. Voldeed de pedagogische praktijk de voorgaande twee-drie jaar?	ja/nee	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Indicator 3. Veiligheid en gezondheid in de praktijk		
Vraag a. Voldeed veiligheid & gezondheid in de praktijk bij de meest recente inspectie?	ja/nee/onbekend	
Vraag b. Voldeed veiligheid & gezondheid in de praktijk de afgelopen twee-drie jaar?	ja/nee/onbekend	
Vraag c. Zijn de risico-inventarisaties de afgelopen twee-drie jaar jaarlijks geactualiseerd?	ja/nee/onbekend	
Vraag d. Hebben er de afgelopen een-twee jaar (ernstige) ongevallen plaatsgevonden?	ja/nee/onbekend	
Vraag e. Is er sprake van een actief veiligheids- en gezondheidsmanagement?	ja/nee/onbekend	
Vraag f. Zijn de beroepskrachten op de hoogte van de inhoud van het protocol/ de meldcode kir	ja/nee/onbekend	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Categorie II. Externe informatie Mogelijke bronnen: oudercommissie, andere inspecties, Belastingdienst, gemeenten, vakbonden, klachtencommissies & klachtenkamer **Indicator 4. Klachten en/of signalen en hun afhandeling**		
Vraag a. Zijn er van de afgelopen een-twee jaar klachten en/of signalen bekend?	ja/nee	
Vraag b. I.v.t.: was de aard van deze klachten/signalen zwaarwegend?	ja/nee/n.v.t.	
Vraag c. I.v.t.: zijn deze klachten/signalen naar tevredenheid afgehandeld?	ja/nee/n.v.t.	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Categorie III. Interne factoren Mogelijke bronnen: houder, beroepskrachten, oudercommissie **Indicator 5. Personeelsverloop en personeel**		
Vraag a. Geeft het personeelsverloop reden tot zorg?	ja/nee/n.v.t.	
Vraag b. Is er het afgelopen jaar een wisseling geweest van directie/locatieverantwoordelijke?	ja/nee	
Vraag c. Is er sprake van deskundige en betrokken locatieverantwoordelijke/directie?	ja/nee	
Vraag d. Is er sprake van gemotiveerde/betrokken beroepskrachten?	ja/nee	
Vraag e. Wordt er veel met tijdelijke en of uitzendkrachten gewerkt?	ja/nee	
Vraag f. Zijn diploma's en VOG's in orde?	ja/nee	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Indicator 6. Intern kwaliteitsbeleid		
Vraag a. Is de locatie deel van/aangesloten bij een organisatie waar bepaalde zaken reden geven tot zorg? (zo ja, naam organisatie noemen plus die bepaalde zaken)	ja/nee/onbekend	
Vraag b. Is de locatie gecertificeerd?	ja/nee	
Vraag c. Vinden er teamoverleggen op structurele basis plaats?	ja/nee/onbekend	
Vraag d. Wordt de ontwikkeling van de kinderen gemonitord?	ja/nee/onbekend	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Categorie IV. Nalevingsbereidheid Mogelijke bronnen: GGD en gemeente **Indicator 7. Handhaving en naleving**		
Vraag a. Heeft de GGD de afgelopen twee-drie jaar advies tot handhaving gegeven?	ja/nee	
Vraag b. I.v.t.: heeft de handhaving het beoogde doel bereikt?	ja/nee/n.v.t.	
Vraag c. Voldoet de houder uit zichzelf aan de (nieuwe) eisen?	ja/nee	
Vraag d. I.v.t.: voldoet de houder pas na handhaving (incl. overleg & overreding) aan de eisen?	ja/nee/n.v.t.	
Vraag e. Is er sprake van recidive?	ja/nee	
Uitkomst indicator: *(vul in: groen, geel, oranje of rood)*		
Locatiekleur/ uitkomst risicoprofiel:		

Bijlage III: Schema inspectieactiviteit kindercentra

Kleur risicoprofiel / Kenmerk inspectie	GROEN	GEEL	ORANJE	ROOD
Beschikbare uren/jaar	+/- 6 uur	+/- 10 uur	+/- 16 uur	+/- 30 uur
Omvang (Wat ga ik inspecteren?)	Pedagogische praktijk B-kr/ b-(v)kr & groepsgrootte Beroepskwalificaties VOG's I.v.t.: voorschoolse educatie I.v.t.: onderwerp waarover de oudercommissie een (negatief) signaal geeft	Items bij groen Overige belangrijke zaken (waaronder veiligheid en gezondheid in de praktijk) en/of items waar tekortkomingen worden verwacht: onopgeloste zaken uit het verleden en verwachte tekortkomingen die uit het risicoprofiel naar voren komen		
Diepgang (Hoe lang, diep, uitgebreid moet je onderzoek zijn om tot een oordeel te komen op de items genoemd bij omvang?)	Pedagogische kwaliteit in praktijk: op x aantal groepen observeren B-kr/ b-(v)kr en groepsgrootte op aantal groepen (Steekproef) diploma's en VOG's van nieuwe medewerkers.	Meer diepgang is te verkrijgen op onderwerpen waar tekortkomingen worden verwacht (gele/oranje/rode indicatoren en onopgeloste zaken uit het voorgaande rapport door op die onderwerpen: Langer te observeren Een grotere steekproef te nemen (diploma's en VOG's, op meer groepen te observeren) Uitgebreider documentenonderzoek bij tekortkomingen op beleidszaken te doen Langere/meer gesprekken met pedagogisch medewerkers/houder te voeren Meer bronnen te raadplegen, bijvoorbeeld de oudercommissie		
Frequentie Hoe vaak ga ik een onderzoek doen?	1 x per jaar	1 x per jaar	Meerdere bezoeken op jaarbasis zijn aan te raden. Tekortkomingen op praktijkzaken→ meerdere malen een kort onaangekondigd bezoek	
Type Welke typen onderzoek kan ik doen?	Onaangekondigd bezoek op locatie	Onaangekondigd bezoek op locatie	(On)aangekondigd bezoek op locatie	(On)aangekondigd bezoek op locatie

Werkwijze model risicoprofiel

De inspecteur maakt het risicoprofiel kort nadat hij een inspectieonderzoek heeft uitgevoerd.

Hij bepaalt voor elk van de zeven indicatoren de bijbehorende kleur. Hij benut hierbij zijn opleiding, kennis en ervaring. De onderliggende vragen uit het model geven een denkrichting aan. Deze richtinggevende vragen helpen om een kleur te kunnen geven aan de betreffende indicator.

Het model risicoprofiel kent vier kleuren; groen, geel, oranje en rood. De kleuren hebben de volgende betekenis:

Groen:	geen reden tot zorg; noch over actuele situatie noch over nabije toekomst
Geel:	geen reden tot zorg over actuele situatie, lichte zorg over nabije toekomst
Oranje:	lichte zorg over actuele situatie, zorg over nabije toekomst
Rood:	zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst

Na het toekennen van de kleuren per indicator heeft de inspecteur 7 x een kleur toegekend en wordt op grond van de kleuren van de verschillende indicatoren (aan de hand van een formule) een locatiekleur bepaald. (GGD Nederland, 2013 a)