

Bespreking van het rapport "Mogelijkheden voor verminderd overheidstoezicht op de kwaliteit van kinderopvang"

In de aanloop naar de huidige Wet Kinderopvang zegde de toenmalige minister de Tweede Kamer toe dat hij zou onderzoeken of de GGD zou kunnen volstaan met een verlaagde inspectiedruk bij organisaties met een HKZ-certificaat. Het onderzoek, opgedragen aan het ITS (Radboud Universiteit Nijmegen), is inmiddels uitgevoerd, en het rapport*) is half juli 2007 gepubliceerd. Helaas bieden de conclusies weinig zicht op verminderde inspectiedruk voor gecertificeerde instellingen, terwijl daar wel degelijk mogelijkheden voor bestaan. De oorzaak van deze gemiste kans ligt niet besloten in het onderzoeksrapport, maar in de formulering van de onderzoekopdracht.

Onderzoekopdracht

Het ministerie van SZW, dat het onderzoek aan ITS heeft uitbesteed, heeft alleen gevraagd om de overlap in beeld te brengen tussen het GGD-inspectieregime op basis van de Wet Kinderopvang en het certificatieregime op basis van de HKZ-criteria voor de kinderopvang. Vervolgens zouden de onderzoekers moeten nagaan of het GGD-toezicht zodanig kan worden aangepast dat de toetsingslast voor de kindercentra vermindert. Cruciaal is dat de onderzoekers niet is opgedragen om na te gaan of de certificatiepraktijk zou kunnen worden aangepast om beter aan te sluiten bij de GGD-inspecties. De onderzoekers hebben zich keurig aan de opdracht gehouden, en uitstekend werk verricht. Het onderzoeksrapport is zeer informatief voor eenieder die belangstelling heeft voor kwaliteit in de kinderopvang, en de relatie daarvan met inspectie en certificatie. Het rapport geeft zinvolle aanbevelingen voor verbetering van de GGD-inspecties, en ook een enkel advies voor verbetering van de HKZ-eisen. Een voorstel om de vrijwillige HKZ-certificatie af te stemmen op het wettelijk toezicht op de kinderopvang ontbreekt echter geheel. Afgezien van het informatieve gehalte van het rapport, blijft de meerwaarde ervan daardoor beperkt tot de suggesties voor een betere opzet van het GGD-toezicht. Doordat deze suggesties heel concreet en zinvol zijn, ervaart de gemiddelde lezer het rapport ongetwijfeld als waardevol, maar de meeste suggesties circuleerden al binnen en buiten de GGD voor het ITS-onderzoek begon. De toezegging van de minister aan de Tweede Kamer waarmee alles begon, wordt met dit onderzoek op geen enkele manier recht gedaan.

Verminderde inspectiedruk

Omdat juist de brancheorganisaties zich altijd sterk hebben gemaakt voor verminderde inspectiedruk, is het merkwaardig dat niet is onderzocht hoe de certificatiepraktijk beter kan aansluiten op de GGD-inspecties. De kinderopvangorganisaties zijn immers de opdrachtgevers voor de certificatieaudits, en zij zouden de certificatieinstellingen (CI's) kunnen opdragen iets extra's te onderzoeken en/of gecontroleerde informatie te genereren op basis waarvan de GGD de inspectiedruk kan verlagen. Hoewel menige GGD-inspecteur weinig vertrouwen heeft in onderzoekresultaten van derden, is een dergelijke benadering in andere werkvelden heel normaal, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst die een aangifte verzorgd door een gerenommeerde accountant anders beoordeelt dan een in eigen beheer opgestelde aangifte. Het ITS-rapport wijdt wel een paragraaf (7.3) aan de mogelijke implicaties voor certificatie, maar de toon hiervan is heel voorzichtig. De auteurs lijken uit te gaan van de gedachte dat de betrokken partijen geen heil zien in aanpassing van het certificatieregime.

Overheidsbeleid en certificatie

In 2003 heeft de Nederlandse overheid een formeel beleidskader opgesteld voor de relatie tussen overheidsbeleid en certificatie **). Hierin worden drie varianten onderscheiden:

- zelfregulering (geen relatie met wetgeving, kan worden gesubsidieerd)
- ondersteuning toezicht (certificaat kan leiden tot lichter overheidstoezicht)
- toelating (certificaat is een manier om aan de wet te voldoen).

Met de eerste variant (zelfregulering) is de certificering van de kinderopvang indertijd begonnen: het gesubsidieerde stimuleringsprogramma Klein Kapitaal heeft een geweldige stimulans gegeven aan het kwaliteitsdenken in de de branche. De derde variant (toelating) gaat verder dan wenselijk lijkt voor de kinderopvang, maar de tweede (ondersteuning) is goed toepasbaar op de huidige situatie, resp. de verdere ontwikkeling daarvan. Het zou productief zijn geweest als het ITS-rapport had voortgebouwd op het denkwerk dat ten grondslag ligt aan dit beleidskader. In de aanbevelingen van het rapport komt echter slechts één passage voor die een relatie legt tussen het overheidstoezicht en certificatie: de GGD zou de bevindingen uit certificatie moeten meenemen als een van de informatiebronnen waarop men de inspectiedruk bij individuele kindercentra baseert (pag. 90). Dit advies strookt niet met de constatering elders in het rapport dat de bevindingen van certificatie-audits niet openbaar zijn. Het is ook moeilijk verenigbaar met de observatie dat elke CI op zijn eigen wijze rapporteert. Om echte vooruitgang te boeken is een betere structurering van de afstemming tussen GGD en HKZ vereist.

Afstemming tussen GGD en HKZ

Het Keurmerkinstituut heeft voor en tijdens het ITS-onderzoek gepleit voor een (vrijwillige) aanpassing van de HKZ-audits op basis van de volgende uitgangspunten:

- de GGD specificeert welke informatie zij nodig heeft voor haar inspectietaak (dit ligt al grotendeels vast in de openbare toetsingskaders), en hoe dit moet worden aangeleverd;
- de gecertificeerde organisatie genereert zelf de informatie die de GGD nodig heeft;
- de CI toetst tijdens de HKZ-audits of deze informatie accuraat is, en stuurt de informatie naar de GGD, vergezeld van een goedkeurende verklaring;
- de GGD gebruikt de ontvangen informatie naar eigen inzicht voor de invulling van haar wettelijke taken.

Over het geheel genomen zal dit leiden tot een gemiddeld lagere inspectiedruk bij gecertificeerde organisaties, zonder dat de GGD op enigerlei wijze wordt beperkt in haar mogelijkheden om waar dan ook een inspectie uit te voeren. Gecertificeerde organisaties kiezen op vrijwillige basis voor deze faciliteit; in ruil voor een iets hogere rekening van hun CI krijgen ze een gemiddeld genomen lagere inspectiedruk.

Staatssecretaris Dijksma heeft het ITS-rapport, samen met enkele verwante rapporten op 13 juli jl. aangeboden aan de Tweede Kamer. In haar aanbiedingsbrief schaarde de staatssecretaris zich achter de aanbevelingen van ITS om de inspectiedruk te variëren op basis van risico-inschattingen; zij merkt op dat de Wet Kinderopvang hier de ruimte voor biedt. Hiermee wordt het ITS-rapport soepel opgenomen in de beleidsvoornemens, zonder dat iemand opmerkt dat het niet gaat waarover het had moeten gaan, en dat de GGD ook in de toekomst nauwelijks verschil zal maken tussen wel en niet gecertificeerde instellingen voor kinderopvang.

Willem van Weperen, augustus 2007
Keurmerkinstituut, www.keurmerk.nl

*) Mogelijkheden voor verminderd overheidstoezicht op de kwaliteit van kinderopvang, H. Katteler, N. Welling, Nijmegen, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, 2007, ISBN 978 - 90 - 5554 - 316 - 8. Het rapport staat als pdf-document (25038e.pdf) op www.minocw.nl.

**) Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, nota met aanbiedingsbrief d.d. 14-11-03 aan Tweede Kamer