



Beleidsregels waarderingskader uitvoering Wet kinderopvang

Het door de Inspectie van Onderwijs gehanteerde WAARDERINGSKADER

Uitvoering gemeentelijk toezicht in het kader van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

augustus 2014

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Het waarderingskader
 - 2.1 Interbestuurlijk toezicht
 - 2.2 Oordeel en inzicht
 - 2.3 Rapport
 - 2.4 Verbetertraject
3. Wettelijke criteria
 - 3.1 Landelijke register
 - 3.2 Tijdige afhandeling van nieuwe aanvragen
 - 3.3 Uitvoering onderzoeken
 - 3.4 Handhaving

Bijlage: Aandachtspunten voor de uitvoering van toezicht en handhaving

1. Inleiding

Gemeenten zijn in Nederland verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Bij wet hebben zij taken opgedragen gekregen om erop toe te zien dat de opvang van kwetsbare kinderen aan een aantal minimumeisen voldoet. Zij hebben ook de bevoegdheid om te handhaven wanneer een opvangorganisatie niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast hebben zij de beleidsvrijheid om aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit van de kinderopvang.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het beleid van het toezicht op de kinderopvang en peuterspeelzalen.

De Wet revitalisering generiek toezicht¹ legt vast dat de gemeenteraden binnen het toezicht als eerste verantwoordelijk zijn voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen. Pas daarna is de provincie/het rijk, als interbestuurlijk toezichthouder op de gemeenten, aan zet.

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) is tweedelijns toezichthouder² voor gemeenten op het gebied van kinderopvang. Zij vult die taak in door middel van thematisch onderzoek naar trends en ontwikkelingen. Recent wees de minister de inspectie via een Aanwijzingsbesluit (Staatscourant nr. 19731 d.d. 28 september 2012) aan om interbestuurlijk toezicht uit te voeren op gemeenten op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang. Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht van de ene bestuurslaag op de andere.

De inspectie heeft hiertoe op 20 februari 2014 een Toezichtkader opgesteld en het voorliggende waarderingskader is een verdere uitwerking daarvan. Dit waarderingskader maakt inzichtelijk hoe de inspectie 'kijkt' naar een gemeente en hoe (op grond van welke criteria) zij tot haar *oordeel* komt over de taakuitvoering van een gemeente.

Een thema-onderzoek van de inspectie in 2008 bracht aan het licht dat gemeenten hun taken wat betreft toezicht en handhaving op de kinderopvang veelal niet op orde hadden. Naar aanleiding van dat signaal en de jaarlijkse rapporten Landelijk Oordeel van de inspectie besloot de toenmalige staatssecretaris van OCW in 2009 om het project Achterblijvende Gemeenten Kinderopvang in het leven te roepen. Doel hiervan was om taakuitvoering op het gebied van toezicht en handhaving

¹ Sinds 1 oktober 2012

² Aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder via aanwijzingsbesluit Staatscourant nr. 19731 d.d. 28 september 2012



kinderopvang in elke individuele gemeente in kaart te brengen en verbeterafspraken te maken met gemeenten die hun wettelijke taken niet voldoende uitvoerden. In 2011 is de inspectie op verzoek van de minister van SZW gestart met publicatie van de statussen van gemeenten op de inspectiewebsite. De VNG was bij dit project betrokken, omdat zij de gemeenten kon ondersteunen die de uitvoering van hun wettelijke taak niet op orde hadden.

Eind 2013 heeft de inspectie het project Achterblijvende Gemeenten Kinderopvang afgerond. Elke individuele gemeente had op dat moment een status ontvangen. De huidige minister van SZW heeft op basis van de behaalde successen besloten deze vorm van toezicht op te nemen in de reguliere werkwijze van de inspectie³. Op basis van risicoanalyse wordt nu jaarlijks een aantal gemeenten benaderd voor nader onderzoek. De inspectie beoordeelt of zij voldoende uitvoering geven aan hun wettelijke taken.

2. HET WAARDERINGSKADER

Het voorliggende waarderingskader is gelijk met het Toezichtkader op de website van de inspectie gepubliceerd. Dit is voor het eerst. De inspectie doet dit vanuit haar opdracht om transparant te werken.

De inhoud ervan is gebaseerd op de werkwijze die is ontwikkeld tijdens het project Achterblijvende Gemeenten Kinderopvang, en is dus niet nieuw.

Dit waarderingskader is ter informatie en voor het leveren van input voorgelegd aan de VNG, de GGD GHOR Nederland en het ministerie van SZW.

2.1 Interbestuurlijk toezicht

Uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht⁴ is het vertrouwen dat een bestuurslaag haar taken goed uitvoert en dat de horizontale verantwoording – van gemeentebestuur aan gemeenteraad – op orde is. Daardoor kan het interbestuurlijk toezicht sober en terughoudend worden uitgevoerd. Verder geldt het uitgangspunt ‘eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik’: gemeenten en provincies leveren hun verantwoordingsinformatie één keer aan voor meerdere gebruikers.

De inspectie heeft bovenstaande uitgangspunten geïncorporeerd in haar werkwijze.

Via waarstaatjegemeente.nl verantwoordt de gemeente zich onder andere over haar wettelijke taken op gebied van toezicht en handhaving kinderopvang. De inspectie gebruikt deze informatie, naast de informatie die zij al in haar bezit heeft uit eerdere onderzoeken en naast signalen, voor haar risicoanalyse. Hiermee selecteert zij alleen die gemeenten voor nader onderzoek waarbij zij een verhoogd risico tot onvoldoende naleving van de wettelijke taken inschat.

Daarnaast gaat de inspectie ervan uit dat wanneer de gemeente haar taak niet goed uitvoert, de gemeenteraad het college daarop aanspreekt. De inspectie duikt dan ook niet diep in de bedrijfsvoering van de gemeente. Wanneer er signalen zijn dat de gemeente haar uitvoering niet op orde heeft, doet de inspectie onderzoek op basis van een gesprek en documenten die de uitvoeringspraktijk ondersteunen. De inspectie treedt echter niet in de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zij baseert zich op de informatie die de gemeente aanreikt middels documentatie en uitleg. De inspectie gaat (in eerste instantie) niet bij de gemeente op bezoek om zelf tot in detail vast te stellen hoe die de uitvoering heeft georganiseerd.

2.2 Het onderzoek

In het licht van de uitgangspunten vastgelegd in de Wet revitalisering generiek toezicht vertrouwt de inspectie erop dat een gemeente haar taken goed uitvoert. In haar streven naar zo min mogelijk regeldruk wordt een gemeente tijdens een nader onderzoek dan ook alleen om nadere verantwoordingsinformatie gevraagd wanneer de inspectie signalen heeft dat de taak onvoldoende wordt uitgevoerd. Zijn er geen signalen, dan beperkt de inspectie zich tot de uitspraken van de gemeente. Hierin gaat zij ervan uit dat de gemeentelijke contactpersoon de vragen van de inspectie naar eerlijkheid beantwoordt.

2.3 Oordeel en inzicht

De inspectie zoekt contact met de gemeente en verkrijgt informatie die deels van belang is voor haar oordeel.

³ Brief van 29 november 2013, kamerstukken II, 2014–2014, 31 322, 255

⁴ 1 oktober 2012 Wet revitalisering generiek toezicht (wet RGT)



Oordeel en statusoekening

De inspectie baseert haar oordeel op de uitvoering van de wettelijke taken (zie hoofdstuk 3), en op houding en gedrag van de gemeente (college en gemeenteraad). Het jaarverslag (waarstaatjegemeente.nl) laat zien of de gemeente de wettelijke criteria heeft behaald of niet. De inspectie neemt daarnaast in haar oordeel mee wat het college heeft gedaan/aangepast om (indien van toepassing) in het vervolg wel aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen.

Elke gemeente maakt eigen beleidsmatige en organisatorische afwegingen. De inspectie gelooft dan ook niet in een scorelijstje, waarmee zij op een tiende nauwkeurig uitrekent of een gemeente al dan niet voldoet aan haar wettelijke taken. Aan de hand van de verzamelde informatie weegt de inspectie alle elementen en geeft haar oordeel. Dit oordeel is uitlegbaar, maar niet volgens een rekenschema inzichtelijk te maken. Hierin speelt het *professional judgement* van de inspectie ook een rol.

De status van een gemeente is een verkorte weergave van het oordeel van de inspectie: de gemeente voert haar wettelijke taken wel of niet goed uit. Gemeenten die hun wettelijke taken wel goed uitvoeren ontvangen status A. Gemeenten die hun wettelijke taken niet goed uitvoeren ontvangen status B of C.

Een gemeente met status B werkt mee aan het verbetertraject. De gemeente neemt zelf stappen om de taakuitvoering te verbeteren. Een gemeente met status C werkt niet of onvoldoende mee aan het verbetertraject. In dat geval kan de inspectie de interventieladder 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' toepassen, dit is niet altijd noodzakelijk. Deze ladder bestaat uit zes stappen, van signaleren tot en met definitief toepassen van het instrument Indeplaatsstelling. Feitelijke toepassing van de Indeplaatsstelling geschiedt door de minister van SZW.

Risico's en aandachtspunten

De inspectie baseert haar oordeel, zoals hierboven omschreven, op wettelijke criteria. Daarnaast kan de inspectie tijdens het nader onderzoek op situaties stuiten die risicovol zijn of aandacht behoeven. Vaak gaat het daarbij over punten die de continuïteit van een goede taakuitvoering mogelijk op termijn in gevaar brengen.

Het project Achterblijvende Gemeenten Kinderopvang heeft de inspectie veel inzicht gegeven in de 'succesfactoren' van goed presterende gemeenten. Zowel de VNG als de GGD herkennen deze onderwerpen als succesfactoren. Ook hiervoor geldt dat een optelsom van deze factoren niet eenvoudig leidt tot een goede of onvoldoende taakuitvoering. Daarom worden deze succesfactoren niet meegewogen in het oordeel van de inspectie. De inspectie heeft ze wel samengevat en opgenomen in het waarderingskader. Als de inspectie risico's ziet voor de continuïteit van de taakuitvoering, geeft ze deze mee aan de gemeente.

2.4 Het rapport

Het oordeel over de taakuitvoering door de gemeente en de gesignaleerde risico's en aandachtspunten legt de inspectie vast in haar inspectierapport. Dit rapport dient als basis voor de gemeente om haar taakuitvoering aan te passen en tot verbeterafspraken te komen met de inspectie.

Daarnaast heeft het rapport een bredere publieke waarde. Het biedt iedere partij (gemeenteraad, media of ouders) inzicht in de kwaliteit van toezicht en handhaving van de kinderopvang binnen een gemeente.

2.5 Het verbetertraject

Wanneer de gemeente status B ontvangt, volgt een verbetertraject. Gemeente en inspectie spreken af welke verbeteringen nodig zijn om de taakuitvoering op orde te krijgen. Ook wordt vastgelegd wanneer en hoe de inspectie toetst of de gemeente haar taakuitvoering op orde heeft. Bij deze vaststelling toetst de inspectie opnieuw de criteria van het waarderingskader.

Uitgangspunt bij een verbetertraject is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente. De inspectie schrijft niet voor welke aanpassingen de gemeente moet doorvoeren, dat bepaalt de gemeente zelf. Aan de hand van verbetervoorstellen moet de gemeente de inspectie ervan overtuigen dat zij met de gekozen oplossing haar taakuitvoering wel op orde krijgt.

De gemeente doet in overleg met de inspectie een voorstel voor een nieuwe beoordeling van de taakuitvoering. De doorlooptijd van het verbetertraject is afhankelijk van een groot aantal zaken. Er is dan ook niet een vast tijdsplan aan te koppelen. Uitgangspunt is dat de inspectie wil zien hoe de gemeente op zo kort mogelijke termijn de verbeterpunten heeft doorgevoerd en tot welk concreet resultaat dat in de praktijk leidt.

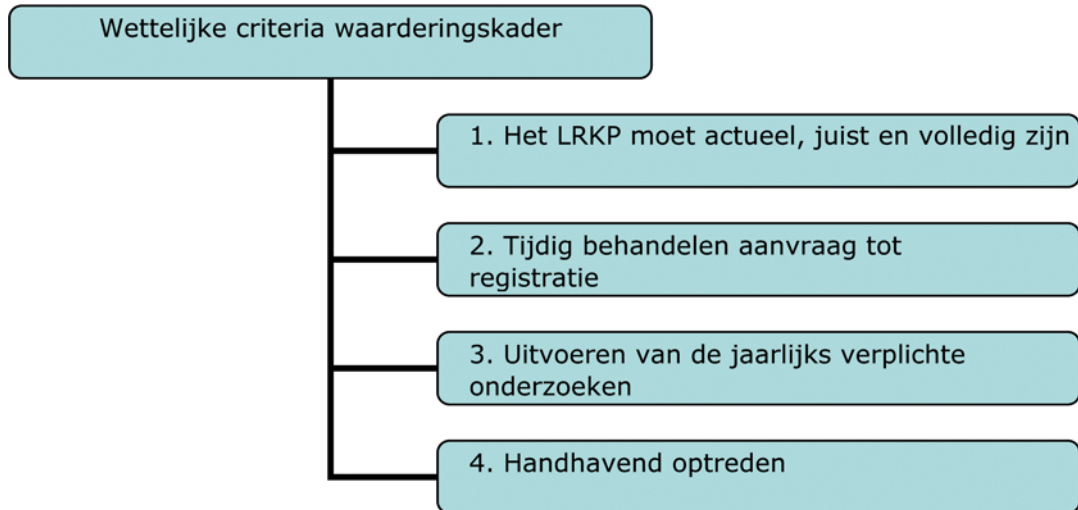


3. WETTELIJKE CRITERIA

Het waarderingskader bestaat uit vier wettelijke criteria. Deze criteria zijn als taak voor de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang in de wet omschreven.

In de volgende paragrafen wordt per wettelijk criterium beschreven wat de wetgever ermee bedoelt en hoe de inspectie het criterium beoordeelt.

Figuur 1: Criteria waarderingskader



1. Het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) moet actueel, juist en volledig zijn

De wettekst komt op het volgende neer:

- Uiterlijk tien weken na de aanvraag geeft het college van burgemeester en wethouders een beschikking af aan de houder van een kindercentrum of gastouderbureau.
- Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de inschrijving van het kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang in het register kinderopvang.
- De houder van een kindercentrum of gastouderbureau meldt wijzigingen in de gegevens aan het college van burgemeester en wethouders. Het college zorgt ervoor dat deze wijzigingen worden doorgevoerd in het register kinderopvang.
- Het college beoordeelt – na een verzoek tot aanpassing van de gegevens – in hoeverre een onderzoek noodzakelijk is voordat besloten wordt over aanpassing van de gegevens met betrekking tot de kinderopvangvoorziening.
- Het college kan besluiten een kinderopvangvoorziening uit het register te verwijderen. Dit kan in eerste instantie op verzoek van de houder. Daarnaast kan het ook als blijkt dat de houder niet langer de kinderopvangvoorziening exploiteert zonder dat er een aanpassingsverzoek is ingediend. Of als uit onderzoek blijkt dat de houder naar verwachting niet langer voldoet aan de voorschriften van de wet.
- Het college maakt de verwijdering van een kinderopvangvoorziening of een voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang bekend in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.
- Het college kan een kinderopvangvoorziening uit het register verwijderen indien drie maanden na de inschrijving de opvang- of bemiddelingsactiviteiten van de kinderopvangvoorziening niet daadwerkelijk zijn begonnen.

Het bovenstaande is ook van toepassing op de peuterspeelzalen.

Wettelijk kader⁵

De wettelijke basis voor het uitvoeren van de registertaak is te vinden in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) en voor de peuterspeelzalen in hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 1. Betreffende artikelen kindercentra en gastouderopvang: 1.45 t/m 1.47b en peuterspeelzalen: 2.3 t/m 2.4b. Verder is de wettelijke basis ook te vinden in

⁵ Disclaimer: bovenstaande artikelen zijn van kracht op 1 juli 2014. Geadviseerd wordt om voor de actuele wettekst www.wetten.nl te raadplegen.



het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Op orde

De inspectie beoordeelt dit criterium als 'op orde' als de gemeente voldoende heeft aangetoond dat de nieuwe aanvragen tijdig zijn behandeld en de registratie in het LRKP tijdig heeft plaatsgevonden. De gemeente moet aantonen dat wijzigingen actueel, juist en volledig worden verwerkt of verklaren dat het criterium op orde is.

2. Tijdig behandelen aanvraag tot registratie

De wettekst komt op het volgende neer:

- Als iemand een kindercentrum of gastouderbureau wil starten, dient hij een aanvraag in bij het college van burgemeester en wethouders.
- Het college vraagt de GGD om te onderzoeken of de exploitatie redelijkerwijs in overeenstemming met de wettelijke regels zal plaatsvinden.
- Op basis van dit onderzoek geeft het college uiterlijk binnen tien weken een beschikking af aan de houder van een kindercentrum of gastouderbureau. Dit geldt ook voor peuterspeelzalen en voorzieningen voor gastouderopvang.

Wettelijk kader⁵

De wettelijke basis voor de registratie is te vinden in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) en voor de peuterspeelzalen in hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 1. De betreffende artikelen voor kindercentra en gastouderbureaus: 1.45 t/m 1.48c Wko; voor de peuterspeelzalen 2.2 t/m 2.4b. Voorts zijn van toepassing de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen.

Op orde

De inspectie beoordeelt dit wettelijk criterium als 'op orde' als de gemeente voldoende heeft aangetoond dat alle nieuwe aanvragen binnen de wettelijke termijn van tien weken afgehandeld worden en, na goedkeuring, worden geregistreerd in het LRKP. Een kinderopvanglocatie kan pas in het LRKP worden opgenomen als de GGD een onderzoek heeft afgerond en het advies tot registratie heeft gegeven.

Dit criterium beoordeelt de inspectie op basis van aangeleverde informatie of op basis van een verklaring van een gemeente dat het op orde is.

3. Uitvoeren van de jaarlijks verplichte onderzoeken

De wettekst komt op het volgende neer:

- De toezichthouder onderzoekt in redelijkheid jaarlijks of de exploitatie van ieder geregistreerd kindercentrum en geregistreerd gastouderbureau in overeenstemming is met de gestelde regels.
- De toezichthouder onderzoekt in redelijkheid op grond van steekproeven jaarlijks of de exploitatie van geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang in overeenstemming is met de gestelde regels.
- De toezichthouder onderzoekt jaarlijks of de exploitatie van elke peuterspeelzaal plaatsvindt in overeenstemming met de gestelde regels, behoudens bijzondere omstandigheden.
- Het college ziet toe op de naleving van de bij of krachtens afdeling 3 van dit hoofdstuk gestelde regels, [...] en de bij artikel 1.50b vastgestelde algemene maatregel van bestuur vastgelegde basisvoorwaarden voor kwaliteit van voorschoolse educatie. Het college wijst de directeur van de GGD aan als toezichthouder.

Wettelijk kader⁶

De wettelijke basis voor het toezicht op de naleving door het college is te vinden in hoofdstuk 1, afdeling 4, paragraaf 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) en voor de peuterspeelzalen in hoofdstuk 2, afdeling 3, paragraaf 1. De betreffende artikelen voor kindercentra en gastouderbureaus: 1.61 t/m 1.64 Wko; voor de peuterspeelzalen 2.19 t/m 2.22 en voor de voorschoolse educatie; art. 150b en 2.8. Voorts zijn van toepassing de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen en Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Tevens zijn van toepassing de bestuurlijke afspraken tussen de minister van SZW en de VNG over de

⁶ Disclaimer: bovenstaande artikelen zijn van kracht op 1 juli 2014. Geadviseerd wordt om voor de actuele wettekst www.wetten.nl te raadplegen.



storting van gelden in het gemeentefonds ten behoeve van de uitoefening van de toezicht- en handhavingstaken. Hierin is onder andere opgenomen dat het aantal te inspecteren gastouders per gemeente variabel is, maar zich bevindt in een bandbreedte van 5 – 30 procent.

Op orde

De inspectie beoordeelt dit wettelijk criterium als 'op orde' als de gemeente voldoende heeft aangetoond dat zij alle onderzoeken voor registratie, onderzoeken na registratie, alle verplichte jaarlijkse onderzoeken en minimaal 5 procent van de VGO-voorzieningen heeft uitgevoerd, inclusief de basisvoorwaarden op vve. Ook geldt een verklaring van een gemeente dat dit criterium op orde is als voldoende verantwoording, in het geval de inspectie naar dit criterium geen gericht onderzoek heeft uitgevoerd.

Feitelijk kan bovenstaande pas aan het einde van het kalenderjaar worden vastgesteld. De inspectie geeft echter vaak gedurende het jaar een oordeel. Dat doet de inspectie op basis van inzicht in de taakuitvoering door de gemeente. Gekeken wordt dan of de inspectie er vertrouwen in heeft dat de gemeente alles in het werk stelt om de wettelijk verplichte onderzoeken uit te voeren. De gemeente heeft een regierol richting de GGD. Zij geeft de GGD opdracht tot de uitvoering van onderzoeken en volgt deze uitvoering gedurende het jaar. Hoe zij invulling geeft aan deze regietaak is per gemeente en GGD-regio verschillend. De inspectie bekijkt en bespreekt hiertoe onder andere of een gemeente voldoende heeft ingekocht om aan de wettelijke eis te voldoen en hoe ze signalen van de GGD oppakt over de stand van zaken van de onderzoeken. Ook speelt mee hoe een gemeente kijkt naar risico's in een kwartaal- of jaarplanning van de GGD, en hoe zij mogelijke zorgen uit richting de GGD over de uitvoering van de onderzoeken.

4. Handhavend optreden

De wettekst komt op het volgende neer:

- Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de gestelde regels door de procedure van overleg en overreding, het geven van waarschuwingen of aanwijzingen, het opleggen van boetes, last onder dwangsom, bevel, exploitatieverbod en verwijdering uit het register.
- Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau bevindt dat zich niet aan de geschreven voorschriften houdt of in onvoldoende mate naleeft, kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven.
- In een aanwijzing geeft het college van burgemeester en wethouders onderbouwd aan op welke punten niet en/of onvoldoende wordt voldaan aan de voorschriften en de te nemen maatregelen.
- De toezichthouder kan een schriftelijk bevel geven aan een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening van een gastouder indien hij oordeelt dat de kwaliteit van de kinderopvang zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen geen uitstel mag hebben.
- De houder neemt de maatregelen binnen de termijn die is aangegeven bij de aanwijzing respectievelijk het bevel.
- Het college van burgemeester en wethouders kan de houder verbieden de exploitatie van een kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau voort te zetten zolang hij geen gehoor geeft aan een schriftelijk bevel en/of aanwijzing.
- Het college kan een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 45.000 (art. 1.72 Wko).
- Het college voert voortvarend de handhavingstaak uit conform haar eigen handhavingsbeleid voor kinderopvang en peuterspeelzalen⁷.
- Het college geeft de GGD opdracht na afloop van de hersteltermijn een nader onderzoek in te stellen. Het college moet immers door middel van een nader onderzoek controleren of de tekortkomingen zijn opgelost; in artikel 162, lid 5 Wko staat beschreven dat de toezichthouder het nader onderzoek uitvoert.
- Het bovenstaande is ook van toepassing op de peuterspeelzalen, met uitzondering van de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.

Wettelijk kader⁸

De wettelijke basis voor de handhaving voor de kindercentra en gastouderbureaus is te vinden in

⁷ Als het beleid niet conform wet- en regelgeving is opgesteld, komt dit naar voren bij de beoordeling van de handhavingstaak en wordt de gemeente hierop aangesproken.

⁸ Disclaimer: bovenstaande artikelen zijn van kracht op 1 juli 2014. Geadviseerd wordt om voor de actuele wettekst www.wetten.nl te raadplegen.



hoofdstuk 1, afdeling 4 en hoofdstuk 2 van de Wko, artikelen 1.65 t/m 1.80⁹, en voor de peuterspeelzalen in hoofdstuk 2, afdeling 3, paragraaf 2 en 4 van de Wko, artikelen 2.23, 2.24, 2.27 en 2.28. En in hoofdstuk 5 van de Awb, artikelen 5.21, 5.28 en 5.32.

Het 'nader onderzoek' dat de GGD voor gemeenten uitvoert bij geconstateerde tekortkomingen, is sinds 1 juli 2013 expliciet in de wet opgenomen.

Voorts zijn de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen van toepassing.

Op orde

Doel van handhaving is dat de gemeente zo snel mogelijk (conform het handhavingsbeleid) de situatie ongedaan maakt dat een houder niet voldoet aan de kwaliteitseisen van de kinderopvang. De inspectie beoordeelt de handhaving als 'op orde' als de gemeente voldoende heeft aangetoond dat ze voortvarend handhaaft en conform het eigen handhavingsbeleid handelt. Ook geldt een verklaring van een gemeente dat het op orde is als voldoende verantwoording, in het geval de inspectie naar dit criterium geen gericht onderzoek heeft uitgevoerd.

Onder voortvarend handhaven verstaat de inspectie dat een overtreding op de kwaliteitseisen zo spoedig mogelijk (conform het handhavingsbeleid) en in redelijkheid ongedaan wordt gemaakt. De inspectie bekijkt onder andere of de gemeente het GGD-advies tot handhaven niet weken of zelfs maanden laat liggen alvorens actie te ondernemen richting de houder. Ook speelt mee of een gemeente helder communiceert richting houder over de tekortkomingen en hersteltermijnen, zodat zij kan doorpakken wanneer de houder geen gehoor geeft aan de oproep om de tekortkoming in de kwaliteit ongedaan te maken. Daarnaast beziet de inspectie of de gemeente alle beschikbare instrumenten inzet om de tekortkoming ongedaan te maken, of ze daadwerkelijk vaststelt (middels nader onderzoek) of een tekortkoming in de kwaliteit ongedaan is gemaakt en of ze verdere stappen onderneemt wanneer dat niet het geval is.

In haar oordeel neemt de inspectie ook mee hoe een gemeente rechtsgelijkheid, transparantie en uniformiteit in de uitvoering van haar toezicht en handhavingstaken borgt. Dit kan ze bijvoorbeeld vaststellen in handhavingsbeleid. Een gemeente is hiertoe niet wettelijk verplicht. Zij kan rechtsgelijkheid, transparantie en uniformiteit ook op andere manieren borgen. Daarnaast mag een gemeente afwijken van haar beleid. Wanneer dit incidenteel en beargumenteerd gebeurt, wordt de rechtsgelijkheid niet aangetast.

Indien een gemeente handhavingsbeleid heeft opgesteld voor kinderopvang en peuterspeelzalen beoordeelt de inspectie hoe de gemeente dit gebruikt in de handhavingstrajecten.

⁹ Met uitzondering van artikel 1.67a en 1.68



BIJLAGE 1 AANDACHTSPUNTEN VOOR TOEZICHT EN HANDHAVING KINDEROPVANG

De aandachtspunten maken geen deel uit van het oordeel van de inspectie.

Algemene aandachtspunten

- Bestuurlijk commitment
Voor optimale capaciteit en deskundigheid op het terrein van kinderopvang en peuterspeelzalen is het van belang dat het gemeentelijk bestuur zich committeert aan een goede uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang.
- Ambtelijk commitment
Het is belangrijk dat de verantwoordelijke ambtenaren, net als het bestuur, zich hard maken en inzetten voor een goed toezicht en handhaving kinderopvang. Zij moeten zich bewust zijn dat het uiteindelijk om het welzijn van jonge kinderen gaat.
- Personele capaciteit
Het is belangrijk dat zowel gemeenten als GGD'en (tijdig) inschatten welke capaciteit nodig is voor de uitvoering van de taken op het gebied van de kinderopvang. Hiervoor dient capaciteit vrijgemaakt te worden. Alleen met optimale capaciteit is het mogelijk voor gemeente en GGD om alle verplichte jaarlijkse onderzoeken tijdig uit te voeren en adequaat te handhaven op de geconstateerde tekortkomingen.
- Procesbeschrijving
Een beschrijving/toedeling van taken en verantwoordelijkheden in het toezicht op en de handhaving van de kinderopvang is belangrijk. Met een goede beschrijving is binnen de organisatie duidelijk wie voor welke taken verantwoordelijk is en welke taken uitgevoerd moeten worden. Bij eventueel tijdelijke uitval van de behandelend medewerker kan een vervanger de taken makkelijker overnemen. Door binnen de gemeente iemand aan te wijzen als vaste achtervang, wordt de opgedragen taak geborgd, wat ook de uitvoering van het handhavingproces borgt. Dit vermindert het risico op achterstand. Bij de meeste gemeenten is toezicht en handhaving kinderopvang een kleine uitvoeringstaak. Hierdoor is het ook voor de verantwoordelijke medewerker makkelijk om te kunnen terugvallen op een procesbeschrijving. Deze beschrijving zou, naast beschrijvingen van taken en verantwoordelijkheden, ook communicatie met GGD, voortgangsbewaking en regierol in de planning mogen bevatten. Bij de gemeenten die actief gebruikmaken van de Gemeenschappelijke Inspectieruimte Handhaven (GIR Handhaven) is de taakverdeling en de borging al georganiseerd. In die gevallen is een procesbeschrijving minder noodzakelijk.
- Financiën
Het rijk stelt middelen beschikbaar voor de uitvoering van de wettelijke taken. Voor een efficiënte besteding is het verstandig als betrokken beleidsambtenaren deze middelen tijdig claimen. Door contact te onderhouden met de gemeentelijke afdeling financiën, blijven hij/zij op de hoogte van de besluiten die in dit kader worden genomen. Nieuwsbrieven en websites van de VNG en GGD GHOR Nederland geven informatie over beleidsontwikkelingen en de afspraken die landelijk over toezicht gemaakt worden.
- Landelijk Expertisecentrum Toezicht en Handhaving Kinderopvang van de VNG
Het expertisecentrum biedt hulp aan gemeenten in de vorm van juridisch advies en ondersteuning, modelhandhavingbeleid en modelbrieven. Ook kunnen gemeenten vragen stellen over complexere handhavingzaken. De VNG is aanwezig bij regio-overleg. Zij verzorgt regelmatig scholing op inhoudelijk niveau voor juridische medewerkers en beleidsmedewerkers. Het is efficiënt om hiervan gebruik te maken.

Aandachtspunten uitvoering onderzoeken en tijdigheid aanvragen

De VNG, GGD GHOR Nederland en de Inspectie van het Onderwijs hebben gezamenlijk een Handreiking Bedrijfsvoering opgesteld voor gemeenten. Deze handreiking wordt in september 2014 beschikbaar gesteld aan gemeenten en biedt ondersteuning bij de uitvoering van de toezichtstaak.

- Regierol ten opzichte van de GGD
De gemeente is wettelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de verplichte jaarlijkse onderzoeken. Van belang is dat zij haar regierol ten opzichte van de GGD daarom actief invult. Bovendien betaalt de gemeente de GGD voor de uitgevoerde inspecties. Het is zaak dat beide partijen zich de eigen rol goed bewust zijn. Dit is ook van toepassing op de tijdige afhandeling van de aanvragen.
- Communicatie tussen gemeente en GGD
Vooraf bij de uitvoering van de onderzoeken is goede en regelmatige communicatie tussen gemeente en GGD van belang. Samen kunnen zij afspraken maken over de planning en de voortgang van de onderzoeken, de risicoprofielen, welke locaties nader onderzoek krijgen, enzovoort. Regelmatige communicatie is van belang als de voortgang van onderzoeken stagneert. Gemeente en GGD kunnen zo gezamenlijk proberen bij te sturen om achterstanden te voorkomen.
- Adequate planning



Het is raadzaam met de GGD een adequate planning van alle onderzoeken af te spreken, inclusief tijdspad (week of maand of kwartaal). Door deze planning actief bij te houden, is het voor de gemeente inzichtelijk wanneer de GGD locaties in eigen gemeenten onderzoekt.

- Voortgangsbewaking onderzoeken
Voortgangsbewaking helpt om goed te volgen of alle onderzoeken tijdig en zonder vertraging worden uitgevoerd. De regierol is hierbij in handen van de gemeente. Daarbij is het aan te raden om de voortgang van de uitvoering van de verplichte onderzoeken periodiek te bespreken met de GGD, inclusief eventuele acties om bij te stellen.
- Plannen op regioniveau
Omdat de GGD op regioniveau opereert kan de planning ook op regioniveau worden gemaakt. Tevens zou in de regionale overleggen de voortgang van de uitvoering van de onderzoeken gezamenlijk met de andere gemeenten besproken kunnen worden.

Aandachtspunten handhaving

- Handhavingstaak duidelijk beleggen
Het is zaak om binnen de gemeentelijke organisatie de handhavingstaak van kinderopvang te structureren zodat deskundige inbreng is gewaarborgd.
- Voortgangsbewaking ingezette acties/ GIR Handhaven
Voor een goed overzicht is het belangrijk dat de gemeente een voortgangsbewaking hanteert voor de ingezette handhavingsacties. Op die manier is er een duidelijk controlespoor voor het handhavingsproces. Data van inspectiebezoeken van de GGD kunnen worden gekoppeld aan een overzicht van alle aanwezige kinderopvanglocaties binnen de gemeente. De GGD geeft bij elk inspectierapport een eindadvies en brengt daarbij de tekortkomingen in beeld. Deze kunnen in het systeem weergegeven worden. Het is vervolgens van belang dat handhavingsacties per geconstateerde tekortkoming inzichtelijk zijn, inclusief de afgesproken hersteltermijnen. Na afloop van deze hersteltermijnen kan men resultaten van de ingezette handhavingsacties in een voortgangssysteem bijhouden. Zijn de tekorten na de hersteltermijn nog niet opgelost, dan vindt zo nodig nader onderzoek plaats. Het verloop daarvan kan ook in dit systeem worden bijgehouden. Met dit systeem beperkt de gemeente bij eventuele uitval van de behandelend medewerker de achterstand. Toegankelijkheid is dan ook noodzakelijk voor iedere betrokken medewerker. Veel gemeenten maken inmiddels gebruik van GIR Handhaven. Dit kan een invulling geven aan het voortgangssysteem.
- Mandatering handhavingstaken
Gemeenten kunnen ervoor kiezen de uitvoering van een deel van de handhavingstaken te mandateren aan de GGD. Gemeenten en GGD-en kunnen hier aan de hand van werkafspraken praktische invulling aan geven.
- Communicatie tussen gemeente en GGD
Goede en tijdige afspraken over communicatie tussen gemeente en GGD zijn essentieel. Idealiter hebben zij na afronding van het rapport contact over de geconstateerde tekortkomingen en de handhavingsadviezen, zeker als sprake is van een moeilijke situatie. Dit initiatief kan uitgaan van de GGD-toezichthouder, maar ook de gemeenteambtenaar kan hierbij het voortouw nemen. Ook is het van belang dat gemeente en GGD van elkaar weten wat de ander doet bij tekortkomingen en wel of geen inzet van handhaving bij een kinderopvanglocatie.
- Samenwerking met andere gemeenten
De handhavingstaak is een relatief kleine uitvoeringstaak. Hierdoor is borging van de kwaliteit en deskundigheid een probleem. Dit kan ondervangen worden door samen te werken met andere gemeenten, bijvoorbeeld in een grote centrumgemeente of op GGD-regioniveau. Dan verloopt ook de communicatie tussen de GGD-en gemeenten effectiever en efficiënter.
- Handhavingsbeleid
In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geen verplichting opgenomen dat het handhavingsbeleid door het college van B&W moet worden vastgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor de handhaving is wel belegd bij het college van B&W. De betrokken partijen (VNG, GGD GHOR Nederland, SZW, inspectie) zijn van mening dat vaststelling van een handhavingsbeleid voor een adequate uitvoering binnen de gemeente wenselijk is. Het is belangrijk dat het handhavingsbeleid wordt vastgesteld door het college van B&W. Met dit beleid kan de gemeente de motivering van een handhavingsactie, rechtsgelijkheid en transparantie borgen richting de houders. Gemeenten kunnen incidenteel afwijken van hun handhavingsbeleid, maar moeten dit onderbouwen. De inspectie toetst of de gemeente de handhaving uitvoert conform het eigen handhavingsbeleid.
- Handhaving binnen redelijke termijn
De gemeente moet voortvarend handhaven. Het gaat hier om de eerste actie die de gemeente onderneemt richting houder nadat er een definitief inspectierapport beschikbaar is waarin tekortkomingen zijn vastgesteld. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn verschillende algemene beginselen van behoorlijk



bestuur opgenomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

Het project Achterblijvende Gemeenten Kinderopvang heeft bij de beoordeling van de handhaving een aantal van deze beginselen aan gemeenten 'meegegeven' als pijlers voor een handhavingsbeleid. Dit geldt ook voor de 'redelijke' termijn. De Wko geeft de gemeente geen termijn om de handhaving op te pakken, c.q. uit te voeren.

De Awb geeft in artikel 4:14 een periode van acht weken als redelijke termijn. In die situatie gaat het echter over een besluit op een aanvraag en niet over het inzetten van handhaving. Toch gebruikt de inspectie deze termijn als richtsnoer voor het formuleren van een aandachtspunt ten aanzien van de tijd tussen het ontvangen van het GGD-rapport en het daadwerkelijk optreden naar de houder door de gemeente. De acht weken-termijn is echter wel afhankelijk van de situatie. Is de veiligheid van kinderen in het geding en is snelle actie geboden, dan is acht weken te lang.

Op 28 februari 2013 heeft Bureau Bartels het rapport 'Effectiviteit van de handhaving in de kinderopvang' gepubliceerd. Eén van de bevindingen uit het onderzoek is dat handhaving het meest effectief is als er binnen twee weken na constatering een handhavingsactie wordt ingezet. Dit heeft een positieve invloed op het nalevingsgedrag van houders in de kinderopvang. In zijn brief van 29 november 2013 aan de Kamer heeft de minister van SZW aangegeven dat 'de tijdigheid van de inzet van de handhavingsinterventies bepalend is voor de effectiviteit van de handhaving'.

Aandachtspunten LRKP

- Taken en verantwoordelijkheden
Het is belangrijk dat de gemeentelijke organisatie haar taak en verantwoordelijkheid voor het juist, actueel en volledig houden van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) zichtbaar en duidelijk belegt.
- Autorisatie en borging
Voor een actueel LRKP is het van belang dat minimaal twee medewerkers geautoriseerd zijn om hiermee te werken. Bij ziekte en vakantie kan de gemeente zo borgen dat mutaties actueel, juist en volledig worden ingevoerd.
- Samenwerking met andere gemeenten
Voor kwaliteitsborging en deskundigheid kan samenwerking met andere gemeenten van belang zijn, vooral voor de kleinere gemeenten.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2014 - 17 | gratis
ISBN: 978-90-8503-341-7

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | augustus 2014