



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## TOEZICHT OP DE TAAKUITVOERING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING DOOR DE GEMEENTE

### **Winterswijk**

Plaats : Winterswijk  
Gemeentenummer : 0294  
Onderzoeksnummer : 285331  
Datum onderzoek : 26 oktober 2015 - 5 januari 2016  
Datum vaststelling : 1 maart 2016



## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING .....	5
1. INLEIDING .....	6
2. BEVINDINGEN .....	8
3. OORDEEL .....	14
4. ZIENSWIJZE .....	16



## SAMENVATTING

De gemeente Winterswijk is door de Inspectie van het Onderwijs geselecteerd voor een nader onderzoek omdat uit de verantwoordingsinformatie over 2014 is gebleken dat er mogelijke tekortkomingen zijn op de uitvoering van de wettelijke criteria van toezicht en handhaving op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzalen.

Het nader onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2015 tot en met januari 2016.

De inspectie komt tot het volgende oordeel:

De gemeente Winterswijk voldoet niet aan de uitvoering van de wettelijke eisen op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen.

- Het wettelijk criterium tijdig behandelen van de aanvragen tot registratie
- Het wettelijk criterium handhavend optreden

Bovenstaande wettelijke criteria zijn door de inspectie als niet op orde beoordeeld. De gemeente Winterswijk ontvangt daarom van de inspectie een B-status (aangepast-arrangement).

Teneinde de tekortkomingen op te heffen is een verbetertraject noodzakelijk.

Op korte termijn neemt de inspectie contact op met de gemeentelijke contactpersoon om door te nemen hoe er door de gemeente invulling wordt gegeven aan het proces en de inhoud van het verbetertraject met als doel de tekortkomingen zo snel mogelijk op te heffen. De gemeente zal in overleg met de inspectie een voorstel doen voor een nieuw ijkmoment waarop de inspectie opnieuw beoordeelt of de gemeente Winterswijk haar wettelijke taken op orde heeft.

Voor een onderbouwing van dit oordeel verwijs ik u naar hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport. In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksbevindingen beschreven. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de weging door de inspectie van de bevindingen. Indien de gemeente gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen, is dit opgenomen in hoofdstuk 4.

## 1. INLEIDING

Voor u ligt het rapport over de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen door de gemeente Winterswijk.

Dit rapport is opgesteld door de Inspectie van het Onderwijs vanuit haar opdracht van de minister van SZW om de uitvoering van de wettelijke taken met betrekking tot de kinderopvang en peuterspeelzalen door gemeenten te beoordelen.

In het toezichtkader en waarderingskader heeft de inspectie vastgelegd hoe zij te werk gaat en hoe zij tot haar oordeel komt. Op 1 oktober 2014 zijn beide kaders gepubliceerd op de website van de Inspectie van het Onderwijs[1] ([www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)) en die van de Staatscourant.

Dit rapport geeft inzicht in de wettelijke taakuitvoering van de gemeente Winterswijk. Het rapport dient als weergave van het onderzoek en zonodig als basis voor eventuele verbeterafspraken die de inspectie met de gemeente maakt om tot een goede uitvoering van haar taken te komen. De inspectie beoordeelt alleen of een gemeente aan de wettelijke minimumeisen voldoet.

### **Onderzoeksopzet**

Over het verslagjaar 2014 is een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de uitkomsten van het jaarverslag, zoals ingevoerd op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)[2]. Hierbij is bij alle gemeenten gekeken of er risico's waren in het voldoen aan de wettelijke eisen voor de taakuitvoering. Daarbij is ook de inspectiehistorie van de gemeente Winterswijk en eventuele signalen betrokken. De risicoanalyse gaf aanleiding de gemeente Winterswijk aan een nader onderzoek te onderwerpen omdat er mogelijk tekortkomingen zijn op:

- het wettelijk criterium tijdigheid behandelen van de aanvragen tot registratie
- het wettelijk criterium uitvoering van de jaarlijkse verplichte onderzoeken
- het wettelijk criterium handhavend optreden

In het onderzoek neemt de inspectie de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en de Wet Revitalisering Generiek Toezicht in acht. De inspectie vertrouwt erop dat een gemeente haar taken goed uitvoert. In haar streven naar zo min mogelijke regeldruk wordt een gemeente tijdens een nader onderzoek alleen dan om nadere verantwoordingsinformatie gevraagd, wanneer de inspectie signalen heeft dat de taak onvoldoende wordt uitgevoerd. Zijn er geen signalen dan beperkt het onderzoek van de inspectie zich tot de uitspraken van de gemeente.

Hierbij gaat zij ervan uit dat de gemeentelijke contactpersoon de vragen van de inspectie naar eerlijkheid beantwoordt. Om dit onderzoek uit te kunnen voeren is gebruik gemaakt van de door de gemeente geleverde documenten en informatie uit de gevoerde gesprekken met de gemeentelijke contactpersoon.

Uitkomst van dit onderzoek is een oordeel met bijbehorende status. De beoordeling van de inspectie is een momentopname. Toezicht houden en handhaven zijn dynamische processen, die onderhevig zijn aan allerlei invloeden zoals wijzigingen in wet- en regelgeving.

---

[1] <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/nieuw-toezichtkader-en-waarderingskader-kinderopvang.html>

[2] Indien gemeente jaarverslag hierop heeft gepubliceerd, link opnemen.

## 2. BEVINDINGEN

### **Toezichthistorie**

De gemeente Winterswijk heeft op 2 februari 2012 een A status ontvangen van de inspectie.

### **Algemene bevindingen**

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de door de gemeente geleverde documenten en de informatie uit de gevoerde gesprekken met de gemeentelijke contactpersoon.

In de gemeente Winterswijk zijn de taken voor het uitvoeren van de Wet kinderopvang en peuterspeelzalen belegd binnen het team Mens en Omgeving. Sinds twee jaar is de contactpersoon van de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van alle taken en de handhaving van de Wet kinderopvang. Hij heeft hier 0,4 fte voor beschikbaar. Kinderopvang is feitelijk slechts een klein onderdeel van zijn takenpakket. Hij maakt gebruik van het LRKP voor het uitvoeren van de administratieve taken. De ingezette handhavingsacties worden niet in GIR Handhaven, maar in een apart administratiesysteem van de gemeente Winterswijk bijgehouden.

De contactpersoon geeft aan dat binnen de gemeente voornamelijk twee organisaties bestaan waaronder alle kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang locaties vallen. De samenwerking met de GGD bestaat uit een overleg aan het begin van het jaar waarbij de gemeente bepaalt welke locaties voor het einde van het jaar moeten worden onderzocht. De GGD is dan verantwoordelijk voor het inplannen van deze inspecties en stuurt een overzicht van deze planning aan de gemeente. Hierin wordt duidelijk aangegeven welke locaties in welk kwartaal zullen worden onderzocht. Tot de maand januari 2016 was er gedurende het jaar geen contact tussen de GGD en de gemeente behalve indien er wat speelde op een locatie. In januari 2016 heeft de gemeente nadere afspraken gemaakt om het contact met de GGD te intensiveren.

Voor het toepassen van handhaving maakt de gemeente Winterswijk gebruik van een eigen handhavingsbeleid en een Sanctie protocol waarin de prioriteitstelling van tekortkomingen is opgenomen. Dit beleid is voor het laatst op 23 oktober 2007 vastgesteld.

### **Bevindingen LRKP**

*De inspectie beoordeelt de uitvoering van het LRKP als 'op orde', indien de in het register opgenomen gegevens juist, volledig en actueel zijn verwerkt.*



Op basis van de gegevens uit de jaarverantwoording van 2014 ziet de inspectie geen aanleiding tot het uitvoeren van een onderzoek. De contactpersoon verklaart dat het Landelijk Register voor Kinderopvang en Peuterspeelzalen actueel, juist en volledig is ingevuld in 2014 en 2015.

De werkzaamheden voor het LRKP zijn duidelijk belegd binnen de gemeente. De verantwoordelijkheid ligt bij de contactpersoon. Hij heeft een autorisatie voor het LRKP. Binnen de gemeente zijn er geen andere personen geautoriseerd.

### **Bevindingen tijdig behandelen aanvragen tot registratie**

*De inspectie beoordeelt de tijdigheid van de nieuwe aanvragen als 'op orde', indien alle nieuwe aanvragen binnen de wettelijke termijn van tien weken in behandeling worden genomen en in het LRKP worden geregistreerd.*

Uit de geleverde documenten en informatie uit de gevoerde gesprekken met de gemeentelijk contactpersoon, constateerde de inspectie afwijkingen in het uitvoeren van dit wettelijk criterium door de gemeente Winterswijk. Volgens het jaarverslag van 2014 zijn 33 van de 35 aanvragen tijdig afgerond. Bij één locatie is de termijn met één dag overschreden en bij een andere locatie met één week.

Om te beoordelen of de gemeente dit wettelijk criterium nu op orde heeft, heeft de inspectie een lijst met alle nieuwe aanvragen uit 2015 opgevraagd. Hieruit bleek dat twee aanvragen tot registratie niet tijdig zijn afgehandeld.

Contactpersoon heeft hier nadere informatie over aangeleverd. Bij de eerste locatie betreft het een overtreding van twee dagen. Bij de andere locatie was echter sprake van een overschrijding van de termijn van één maand. De gemeente heeft in die situatie nadere noodzakelijke informatie aan de PSZ opgevraagd in verband met de beoordeling van de brandveiligheid, maar de gemeente heeft verzuimd de opschortingsbevoegdheid te gebruiken.

Volgens een door de gemeente aangeleverd overzicht zijn alle 23 nieuwe gastouderaanvragen in 2015 tijdig geïnspecteerd.

### **Bevindingen uitvoering van de verplichte jaarlijkse onderzoeken**

*De inspectie beoordeelt de gemeentelijke uitvoering op het criterium uitvoering van de onderzoeken als 'op orde', indien alle onderzoeken voor registratie, onderzoeken drie maanden na registratie, alle verplichte jaarlijkse onderzoeken (inclusief de vve basisvoorwaarden) en minimaal vijf procent van de VGO 's (gastouder-voorzieningen) zijn uitgevoerd.*

Uit de jaarverantwoording over 2014 is gebleken dat alle één en dertig nieuwe voorzieningen voor gastouders zijn onderzocht. Van de verplichte reguliere

inspecties heeft de gemeente Winterswijk één van de zes en twintig inspecties niet uitgevoerd. Het betreft een locatie BSO, die per 9 maart 2015 is uitgeschreven.

Hiernaast heeft de gemeente Winterswijk 3,5% in plaats van 5% van de bestaande gastouder locaties laten onderzoeken. Contactpersoon geeft als reden hiervoor miscommunicatie met de GGD. Twee van de gastoudervoorzieningen die de GGD zou onderzoeken waren inmiddels uitgeschreven. Hier kreeg de gemeente te laat bericht van waardoor zij de GGD geen nieuwe opdracht kon geven om twee andere gastouders te onderzoeken.

Om een actueel beeld te krijgen van de huidige situatie, heeft contactpersoon de planning van de gemeente Winterswijk 2015 toegezonden. In november 2015 bleek uit het LRKP dat er nog veel inspecties niet waren uitgevoerd, althans geen rapporten werden aangetroffen.

Tijdens het gesprek met de gemeente in november 2015 werd duidelijk dat er minimaal contact was tussen gemeente en de GGD. De gemeente had dus onvoldoende regie op de voortgang van de inspecties. In november 2015 heeft de inspectie de gemeente geadviseerd de regierol op te pakken omdat de gemeente immers eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken, waaronder de wettelijk verplichte inspecties.

#### **Aanvullende informatie van januari 2016**

De gemeente heeft in januari 2016 een overzicht van de uitgevoerde inspecties toegestuurd. Hieruit blijkt dat de gemeente in 2015 alle locaties heeft laten onderzoeken.

Ook heeft de gemeente eind december 2015 nog contact met de GGD opgenomen over de steekproef bestaande gastoudervoorzieningen. Op dat moment bleek dat er nog 1 gastoudervoorziening moest worden gecontroleerd. In verband met ziekte heeft de gastouder het inspectiebezoek afgebeld en is dit verschoven naar 7 januari 2016.

De inspectie constateert dat in 2015 vier van de vijf gastouders zijn geïnspecteerd en dat de vijfde gastouder in januari 2016 is gecontroleerd.

Voorts constateert de inspectie dat de gemeente de gastouders niet onaangekondigd laat inspecteren.

Voorts geeft de gemeente aan dat in 2016 elk kwartaal met de GGD de voortgang wordt besproken. Op die manier wil men achterstand voorkomen. De gemeente wil de GGD vragen tijdig schriftelijk contact op te nemen indien de GGD tegen problemen voor wat betreft de planning dreigt aan te lopen.

### **Bevindingen Handhaving**

*De inspectie beoordeelt de handhaving als 'op orde' indien de inspectierapporten met handhavingsadviezen binnen een redelijk termijn conform het eigen handhavingsbeleid.*

- *Door actief gebruik te maken van handhavingsbeleid waarborgt de gemeente rechtsgelijkheid, transparantie en uniformiteit. Het ligt voor de hand dat handhavingsadviezen conform het eigen handhavingsbeleid uitgevoerd worden. Indien in incidentele gevallen van het handhavingsbeleid afgeweken wordt is het zaak dat dit beargumenteerd wordt gedaan.*
- *Bij uitgaande handhavingsbrieven is het van belang dat alle geconstateerde tekortkomingen benoemd worden met daarbij de verschillende hersteltermijnen.*
- *Na het verlopen van elke hersteltermijn is het zaak dat een herinspectie/ incidenteel onderzoek (of op locatie of een dossieronderzoek) wordt uitgevoerd om te onderzoeken of de tekortkoming is opgelost.*
- *Tot slot is het belangrijk dat de gemeente zich maximaal inspant om het doel van het handhavend optreden door de gemeente te realiseren, namelijk zorgen dat tekortkomingen in de kwaliteit zo snel mogelijk opgeheven worden (conform het gemeentelijk beleid). Dus indien nodig is het zaak dat de gemeente andere instrumenten inzet (escalatie) voor het bereiken van het uiteindelijke doel.*

De gemeente beschikt over een eigen handhavingsbeleid Kinderopvang, vastgesteld op 23 oktober 2007 en dit wordt sindsdien gebruikt. Naast het handhavingsbeleid gebruikt de gemeente Winterswijk een sanctie protocol, om de zwaarte van de handhavingsactie te bepalen. De gemeente heeft een aantal uitgangspunten van het VNG model overgenomen, zoals de prioritering van hoog, middel en laag. In het sanctieprotocol zijn echter afwijkende hersteltermijnen gegeven: drie maanden, zes maanden en 1 jaar. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën: hoog belang en slechte score, hoog belang en onvoldoende score, gemiddeld belang en slechte score, gemiddeld belang en onvoldoende score, laag belang en slechte score en laag belang en onvoldoende score. Vervolgens worden per categorie twee stappen onderscheiden. Volgens het beleid is de eerste stap altijd een waarschuwing. Hersteltermijnen: drie maanden, drie tot zes maanden, zes maanden tot een jaar en maximaal een jaar. Alleen bij de categorieën hoog belang wordt

desnoods een nader onderzoek ingezet. Bij de overige wordt bij de volgende reguliere inspectie pas bekeken of alles in orde is.

Uit de gegevens van de gemeentelijke jaarverantwoording 2014 blijkt dat van de 35 uitgebrachte handhavingsadviezen, slechts één is opgepakt. Dit zou betekenen dat het jaar 2014 is afgesloten met 34 openstaande handhavingsadviezen. Bij het nader onderzoek is in november 2015 geconstateerd dat de gemeente Winterswijk een achterstand heeft in de werkvoorraad en/of een aantal afgeronde inspectierapporten met tekortkomingen waarvan het advies om te handhaven nog niet is opgepakt. De gemeente neemt na ontvangst van het rapport met een handhavingsadvies contact op met de houder om de tekortkomingen door te nemen. In dit gesprek wordt een termijn afgesproken om de tekortkomingen op te lossen. Ook wordt hierbij aangegeven dat bij de eerstvolgende reguliere inspectie de tekortkomingen niet meer mogen voorkomen. Afhankelijk van de ernst van de tekortkomingen wordt soms een nader onderzoek ingesteld.

Aangezien de gemeente Winterswijk beperkt gebruik maakt van GIR Handhaven en een eigen registratiesysteem voor het uitvoeren van handhavingsacties gebruikt, heeft de inspectie in november 2015 besloten om de recente handhavingssituatie nader te onderzoeken.

De inspectie heeft de relevante handhavingscorrespondentie opgevraagd van zeven locaties. Hieruit blijkt dat de uitvoering van de handhaving niet op orde is. Ondanks het feit dat de gemeente wel tijdig reageert na de ontvangst van het rapport, maakt de gemeente geen onderscheid in de aanpak van de verschillende tekortkomingen zoals in het beleid wel is aangegeven te doen. Daarnaast blijkt dat de gemeente niet consequent handelt bij dezelfde tekortkomingen. Bij het toepassen van handhaving (middels het beleid) is het noodzakelijk dat uniformiteit, transparantie en rechtsgelijkheid worden geborgd. De gemeente maakt gebruik van hersteltermijnen van 1 jaar. De inspectie is van mening dat dit feitelijk geen handhaving is, maar een uitstel tot de volgende reguliere inspectie. Het actualiseren aan de aangepaste regelgeving en het aanpassen van het beleid is derhalve een aandachtspunt voor de gemeente. Ook stelt de inspectie vast dat de gemeente geen nadere onderzoeken inzet om te constateren of tekortkomingen daadwerkelijk binnen het vastgestelde termijn zijn opgeheven.

#### **Aanvullende informatie van januari 2016**

De gemeente heeft recente informatie toegestuurd, waaruit blijkt dat de GGD onlangs vier locaties heeft geïnspecteerd en dat in die gevallen geen handhavingsadvies is gegeven. Van twee locaties zijn geen recente aanvullende bevindingen aangeleverd; tenslotte is bij één locatie weer geconstateerd dat er

tekortkomingen zijn (voor het derde jaar). De gemeente geeft aan dat met deze houder inmiddels nadere afspraken zijn gemaakt. Voor deze houder is opdracht gegeven een nader onderzoek in te stellen.

Voorts heeft de gemeente aangegeven dat – naar aanleiding van de opmerkingen van de inspectie - binnen de gemeente gewerkt wordt aan het aanpassen van de werkprocessen. Tenslotte zal de gemeente in 2016 gaan werken aan een actualisatie van het handhavingsbeleid.

### 3. OORDEEL

De beoordeling is uitgevoerd op basis van de actuele stand van zaken in de gemeente Winterswijk. De gemeente Winterswijk ontvangt van de inspectie een B- status (aangepast-arrangement).

Dit wil zeggen dat de inspectie één of meerdere tekortkomingen heeft geconstateerd. De tekortkomingen zijn zodanig dat de inspectie van mening is dat de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak voor kinderopvang en peuterspeelzalen niet op orde is. De inspectie constateert dat de gemeente Winterswijk tekortkomingen heeft op:

- wettelijk criterium tijdigheid behandelen van de aanvragen tot registratie
- wettelijk criterium handhavend optreden

De gemeente heeft in het nader onderzoek aangegeven mee te werken aan het verbetertraject.

#### **Onderbouwing van het oordeel**

Op basis van de geconstateerde feiten tijdens het nader onderzoek blijkt dat de gemeente de uitvoering van de wettelijke taken voor kinderopvang en peuterspeelzalen niet op orde heeft.

#### **Landelijke Register kinderopvang en peuterspeelzalen**

Alle wijzigingen in het register zijn juist, volledig en actueel verwerkt. De inspectie geeft de gemeente als aandachtspunt mee om te zorgen voor een extra autorisatie en achtervang.

#### **Tijdigheid nieuwe aanvragen**

Niet alle aanvragen zijn in 2014 en 2015 tijdig afgehandeld, binnen de tien weken-termijn, en al dan niet geregistreerd in het LRKP. Dit leidt tot een negatieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium.

#### **Verplichte jaarlijkse onderzoeken**

Niet alle jaarlijks verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd in 2014. Dit leidt niet tot een negatieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium. In 2015 is slechts één gastoudervoorziening niet tijdig geïnspecteerd; deze inspectie heeft plaatsgevonden op 7 januari 2016.

#### **Handhaving**

Ten aanzien van de handhaving heeft de inspectie diverse locaties geselecteerd om de uitvoering van de handhaving te toetsen. Uit het onderzoek op dossierniveau concludeert de inspectie dat de gemeente niet actief en/of niet

met regelmaat voortvarend handhaaft conform het gemeentelijk handhavingsbeleidsplan. Dit leidt tot een negatieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium.

- De gemeente wijkt structureel af van haar handhavingsbeleid
- De gemeente baseert zich op handhavingsbeleid dat gedateerd is en waarbij geen rekening is gehouden met wetswijzigingen na oktober 2007.
- De gemeente gaat voorbij aan haar beginselplicht tot handhaving.
- De gemeente zet geen of onvoldoende nader onderzoeken in
- De gemeente ziet er onvoldoende op toe dat tekortkomingen worden opgelost

De inspectie vindt dat de continuïteit voor de uitvoering van de wettelijke taken niet is gewaarborgd. De inspectie komt op basis van haar weging van alle bevindingen tot het oordeel dat de gemeente Winterswijk de uitvoering van haar toezicht- en handhavingstaak niet op orde heeft.

Op korte termijn neemt de inspectie contact op met de gemeentelijke contactpersoon om door te nemen hoe er door de gemeente invulling wordt gegeven aan het proces en de inhoud van het verbetertraject met als doel de tekortkomingen zo snel mogelijk op te heffen. De gemeente doet in overleg met de inspectie een voorstel voor een nieuw ijkmoment waarop de inspectie opnieuw beoordeelt of de gemeente Winterswijk haar wettelijke taken op orde heeft.

#### 4. ZIENSWIJZE

De gemeente Winterswijk heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het rapport.