



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

TOEZICHT OP DE TAAKUITVOERING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING DOOR DE GEMEENTE

ALPHEN AAN DEN RIJN

Plaats : Alphen aan den Rijn
Gemeentenummer : 0484
Onderzoeksnummer : 292507
Datum onderzoek : april – juli 2017
Datum vaststelling : 13 september 2017

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	3
1. INLEIDING.....	4
2. BEVINDINGEN.....	5
3. OORDEEL.....	8
4. ZIENSWIJZE GEMEENTE.....	11

SAMENVATTING

De gemeente Alphen aan den Rijn is door de Inspectie van het Onderwijs geselecteerd voor een nader onderzoek omdat uit de verantwoordingsinformatie over 2015 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 april tot en met juli 2017.

De inspectie komt tot het volgende oordeel:

De gemeente Alphen aan den Rijn voldoet niet aan de uitvoering van de volgende wettelijke eis op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen.

- **Het wettelijk criterium handhavend optreden**

Bovenstaand wettelijk criterium is door de inspectie als niet op orde beoordeeld. De gemeente Alphen aan den Rijn ontvangt daarom van de inspectie een B-status (aangepast-arrangement).

Teneinde de tekortkomingen op te heffen is een verbetertraject noodzakelijk. De gemeentelijke contactpersoon zal op korte termijn invulling geven aan het proces en de inhoud van het verbetertraject met als doel de tekortkomingen zo snel mogelijk op te heffen.

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 een rapport over de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen door de gemeente Alphen aan den Rijn.

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 voor 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 Onderwijs¹ en die van de Staatscourant.

Dit rapport geeft inzicht in de wettelijk taakuitvoering van de gemeente Alphen aan den Rijn. Het rapport dient als weergave van het onderzoek en zo nodig 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 de wettelijke minimumeisen voldoet.

Onderzoeksopzet

Over het verslagjaar 2015 is een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de uitkomsten van het jaarverslag. Hierbij is gekeken of bij de gemeente Alphen aan den Rijn risico's waren in het voldoen aan de wettelijke eisen voor de takenuitvoering. Daarbij is ook de inspectiehistorie van de gemeente Alphen aan den Rijn en zijn eventuele signalen betrokken. De risicoanalyse gaf aanleiding om de gemeente Alphen aan den Rijn 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 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, informatie uit GIR handhaven 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 www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezichtkaders/inhoud/toezichtkaders-kinderopvang

2 BEVINDINGEN

Toezichthistorie

Op 22 augustus 2011 is uw gemeente geïnformeerd over het feit dat de B status is toegekend.

Op 19 januari 2012 is de status A toegekend.

Algemene bevindingen

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

Gemeente Alphen is per 1 januari 2014 gefuseerd met de gemeenten Boskoop en Rijnwoude. Zij valt onder de regio van GGD Hollands Midden.

Kinderopvang valt binnen de gemeente onder de Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. De medewerker kinderopvang (LRKP, GIR en handhaving) werkt tevens voor de Afdeling Leefbaarheid en Veiligheid, team Wijken en Kernen. Zijn leidinggevende voor kinderopvang is teamleider op de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Verder kent de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling een afdelingshoofd. Vve valt onder dezelfde leidinggevend. Beide beleidsterreinen vallen tevens onder dezelfde wethouder.

De medewerker Kinderopvang heeft 10 tot 14 uur per week beschikbaar voor alle werkzaamheden kinderopvang waarmee hij belast is.

Het beleidsterrein kinderopvang is gedurende de periode van dit onderzoek aan een andere beleidsmedewerker overgedragen.

Er is geen ondersteuning vanuit de afdeling juridische zaken of afdeling handhaving. Het handhavingsbeleid dateert van 2014. De gemeente volgt het afwegingsmodel van de VNG.

Zowel op managementniveau als op bestuurlijk niveau richt men zich op de integrale benadering van het vraagstuk van kinderopvang en vve en minder op de uitvoeringskwesties.

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 2015 ziet de inspectie geen aanleiding tot het uitvoeren van een onderzoek. De contactpersoon verklaart dat de gegevens in het register juist, volledig en actueel verwerkt zijn. En de actuele situatie eveneens op orde is.

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.

2015

Uit de jaaropgave 2015, de geleverde documenten en de informatie uit de gevoerde gesprekken met de gemeentelijk contactpersoon, constateerde de inspectie afwijkingen in het uitvoeren van dit wettelijk criterium door de gemeente Alphen aan den Rijn in 2015.

In 2015 zijn drie aanvragen niet tijdig afgerond. De medewerker Kinderopvang heeft hier over verklaard dat dit een administratieve fout betreft. De contactpersoon heeft

verklaard dat de afwijkingen zijn opgepakt en opgelost. Dit is eerder met de inspectie besproken en de registratie is aangepast.

2016

Volgens de door de gemeente aangeleverde cijfers over 2016 zijn alle meldingen van kindcentra en voorzieningen gastouderopvang tijdig verwerkt. Een steekproef op de aangeleverde lijst bevestigt dit beeld.

2017

De medewerker kinderopvang heeft een overzicht aangeleverd van aanvragen tot april 2017. Deze zijn binnen de termijn van 10 weken afgehandeld.

Uit hetgeen besproken is met de medewerker kinderopvang blijkt dat er geen sprake is van een systeem van voortgangsbewaking voor de tijdige afwikkeling van de aanvragen. De gemeente is afhankelijk van een signaal van de GGD bij eventuele overschrijding.

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 (gastoudervoorzieningen) zijn uitgevoerd.

Uit de jaarverantwoording over 2015 blijkt dat de gemeente niet aan de 100%-norm heeft voldaan. Dat wil zeggen dat niet alle verplichte jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd.

2015

In 2015 bleek één locatie niet tijdig te zijn onderzocht. Dit betrof het niet tijdig uitschrijven van een gastouderbureau. Deze situatie is in september 2016 besproken met de inspectie en opgelost.

2016

In 2016 is sprake van een overschrijding bij één inspectie BSO. De inspectie na registratie heeft niet binnen de termijn van 3 maanden plaatsgevonden.

De toelichting van de gemeente in de jaaropgave 2016 heeft niet geleid tot een ander inzicht bij de inspectie.

De planningsafspraken met de GGD voor 2016 zijn op 24 november 2015 vastgelegd. De planning wordt voor een jaar gemaakt en elk kwartaal bijgesteld. Voor 2016 was een steekproef van 15% voorzieningen gastouderopvang overeengekomen. Dit is ook gerealiseerd.

2017

De afspraken voor het jaar 2017 behelzen een steekproef van 20% inspecties voorzieningen gastouders. Waarbij eerst aandacht voor degene met een tekortkoming of waar bij een vraagouder wordt opgevangen. De voorzieningen gastouders worden in principe aangekondigd bezocht.

In de planning van de GGD is geen rekening gehouden met een post onvoorziene inspecties, zoals nieuwe aanvragen en nadere onderzoeken. Er wordt tot en met het vierde kwartaal volledig ingepland.

Bevindingen Handhaving

De inspectie beoordeelt de handhaving als 'op orde' indien de inspectierapporten met handhavingsadviezen conform het eigen handhavingsbeleid. Daarnaast wordt gekeken naar de voortvarendheid van de handhaving.

- 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.*

Om de uitvoering van de handhavingstaak te beoordelen is door de inspectie een autorisatie opgevraagd bij de contactpersoon van de gemeente voor GIR Handhaven. De inspectie heeft een aantal dossiers geselecteerd. Deze zijn betrokken in het nader onderzoek. Van deze dossiers heeft de inspectie, voor zover aanwezig, de handhavingscorrespondentie beoordeeld.

Het systeem Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) wordt door de gemeente beperkt benut. Bovendien is er geen procedurebeschrijving van de gemeentelijke werkwijze rond handhaving aangetroffen. Tot dusver geschiedt de uitvoering van de handhaving met name mondeling of per mail.

De werkvoorraad van handhavingsadviezen van de GGD in de GIR, op moment van onderzoek door de inspectie, gaat terug tot mei 2016. In de helft daarvan wordt geen handhavingsactie ingezet door de gemeente en een motivatie daarvoor ontbreekt. In circa een derde van de handhavingsadviezen wordt actie ondernomen. De handhaving bestaat in deze gevallen uit een waarschuwing, onafhankelijk van de ernst van de overtreding. Het handhavingsbeleid van de gemeente kent geen waarschuwing.

Het oppakken van de handhavingsacties in vijf van deze acht handhavingsacties duurt langer dan twee maanden, in één daarvan duurt het een jaar.

Er is eenmaal sprake van een nader onderzoek.

Vanuit de afdeling juridische afdeling zaken of afdeling handhaving is er geen ondersteuning.

Het handhavingsbeleid dateert van 2014. De gemeente geeft in het beleid aan het afwegingsmodel van de VNG te volgen.

3 OORDEEL

De beoordeling is uitgevoerd op basis van de actuele stand van zaken in de gemeente Alphen aan den Rijn. De gemeente Alphen aan den Rijn 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 Alphen aan den Rijn tekortkomingen heeft op:

- Het 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.

Tijdigheid nieuwe aanvragen

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

Gelet op de bevindingen zoals in hoofdstuk 2 beschreven is de actuele situatie op orde en de inspectie neemt dit als uitgangspunt.

De inspectie benadrukt en vraagt echter wel in dit kader aandacht voor het belang dat de gemeente zelf inzicht heeft in de afhandelingstermijn. Voorkomen moet worden dat een houder zonder voorafgaande inspectie ingevolge de Algemene Wet Bestuursrecht in het LRKP moet worden geregistreerd als de termijn van tien weken passeert.

Verplichte jaarlijkse onderzoeken

Niet alle jaarlijks verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd in 2015. Dit leidt echter niet tot een negatieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium. Zowel in 2015 en 2016 gaat het om één overschrijding. De overschrijding kan beschouwd worden als incident, mits er voldoende waarborgen aanwezig zijn dat het behalen van 100% de inspecties voor de toekomst voldoende is gewaarborgd. Immers, de gemeente is gehouden te voldoen aan het wettelijk criterium dat alle inspecties gehaald worden in een kalenderjaar.

De gemeente is de regievoerder, zij moet daarom zodanige afspraken maken met de GGD dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Het bespreken per kwartaal van de planning en de voortgang gebeurt al en is een belangrijk sturingsinstrument. Tegelijkertijd zijn er verdere waarborgen in te bouwen. Dit is besproken met de gesprekspartners, zij hebben toegezegd daarop actie te nemen. Aandachtspunt daarbij is tevens dat de risicoprofielen door de GGD in de GIR moeten worden opgenomen.

Handhaving

Ten aanzien van de handhaving heeft de inspectie vanuit het GIR systeem diverse rapportages geselecteerd om de uitvoering van de handhaving te toetsen. Uit het onderzoek op dossierniveau concludeert de inspectie dat de gemeente niet actief en niet met regelmaat voortvarend handhaaft.

Dit leidt tot een negatieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium.

- Gemeente geeft onvoldoende invulling aan de beginselplicht tot handhaving

Uit de in hoofdstuk 2 beschreven bevindingen komt naar voren dat de gemeente op de helft van de handhaving adviezen van de GGD geen handhavingsactie volgt. Deze gevallen worden niet gemotiveerd. Het structureel terzijde leggen zonder kennelijke afweging geeft geen invulling aan bovenstaand principe.

- De gemeente wijkt structureel af van haar handhavingsbeleid

Het structureel niet handhaven, zie hiervoor, evenals het uitsluitend inzetten van een waarschuwing, onafhankelijk van de ernst van de tekortkoming als er een actie wordt ingezet, betekent een structurele afwijking van het eigen beleid.

Het handhavingsbeleidsplan is niet actueel. Het handhavingsbeleidsplan is een belangrijk instrument voor een adequate uitvoering van de handhaving en noodzakelijk om invulling te geven aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Het tijdspad tot actualiseren zal door de gemeente worden meegenomen in het verbeterplan.

- De gemeente ziet er niet op toe dat tekortkomingen worden opgelost en de gemeente zet nagenoeg geen nader onderzoeken in

Er wordt in de gevallen waarin sprake is van een waarschuwing onvolledig geregistreerd. Het is essentieel dat in het GIR of in een eigen registratie en voortgangssysteem wordt vastgelegd welk besluit genomen is. Het controlespoor moet kenbaar zijn om vast te stellen of tijdig, binnen de gestelde termijn, de tekortkomingen zijn opgeheven door de houder.

Het belang van een nader onderzoek is dat na het verstrijken van een hersteltermijn bij ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van de opvang die een houder aanbiedt, wordt vastgesteld dat deze zijn opgeheven. Er is in de gemeente in heel 2016 slechts in een geval sprake van een nader onderzoek. Dit terwijl er in meer situaties aanleiding was een sanctie op te leggen en vervolgens een nader onderzoek uit te voeren.

De inspectie vindt dat de continuïteit voor de uitvoering van de wettelijke taken niet is gewaarborgd. Bovendien stelt dat inspectie vast dat de prioriteit op management en bestuurlijk niveau minder bij de uitvoering van het beleidsterrein kinderopvang heeft gelegen de afgelopen periode. De inspectie komt op basis van haar weging van alle bevindingen tot het oordeel dat de gemeente Alphen aan den Rijn de uitvoering van haar handhavingstaak niet op orde heeft.

Er is contact opgenomen met de gemeentelijke contactpersoon om door te nemen hoe er door de gemeente invulling zal worden 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 Alphen aan den Rijn haar wettelijke taken op orde heeft.

4 ZIENSWIJZE

Ingediende zienswijze van de gemeente.

De Inspectie Kinderopvang heeft naar aanleiding van haar onderzoek geconstateerd dat de Gemeente Alphen aan den Rijn onvoldoende handhavend optreedt. Daarnaast constateerde de Inspectie dat het toezicht- en handhavingsbeleid niet op orde was. De gemeente deelt deze conclusies. Direct is de Gemeente Alphen aan den Rijn gestart met verbeteracties, die op korte termijn moeten leiden tot het voldoen aan de wettelijke eisen. De Inspectie heeft daarnaast aanbevelingen gedaan, die de Gemeente Alphen aan den Rijn heeft meegenomen in de verbeteracties. Hierbij is het voor de Gemeente Alphen aan den Rijn de uitdaging om zelf voldoende te sturen/beheersen en tegelijkertijd de organisaties voldoende eigen beleidsvrijheid te laten behouden.

De gemeente heeft inmiddels de volgende acties ondernomen:

- Eind augustus 2017 is een deel van de openstaande handhavingstrajecten opgepakt en afgesloten, omdat de houders de overtredingen hebben hersteld. Dit betrof 12 dossiers. De overige handhavingstrajecten zullen samen met de GGD worden opgepakt, waarover afspraken zullen worden gemaakt. Ook zal de gemeente afspraken met de GGD maken over het inplannen van onvoorziene en hercontroles.
- Het toezicht- en handhavingsbeleid is herzien. Het college stelt dit in september 2017 vast.
- Om de doorlooptijden beter te monitoren werkt de gemeente intern met een gedeeld overzicht waarin de termijnen van de uitstaande onderzoeken bij de GGD worden gemonitord.
- De werkprocessen binnen de gemeente met betrekking tot de kinderopvang zijn uitgeschreven en de uitvoering van de gemeentelijke taak is versterkt.

Om de geconstateerde tekortkomingen weg te nemen heeft de gemeente snel actie ondernomen. De knelpunten lossen wij op korte termijn (voor december 2017) op. De gemeente heeft de Inspectie verzocht om in december 2017 een nieuw onderzoek uit te voeren.

"De Inspectie van het Onderwijs houdt ook toezicht op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) in alle Nederlandse gemeenten die middelen ontvangen voor onderwijsachterstandenbeleid. Na de vve-bestandsopname is overgeschakeld op signaalgestuurd toezicht. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van vve in een gemeente als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld bij signalen. Op de website van de inspectie vindt u een overzicht van de rapporten per gemeente en de rapporten op locatieniveau. Voor meer informatie hierover zie www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voor-en-vroegschoolse-educatie."