



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

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

### **Heemstede**

Plaats : Heemstede  
Gemeentenummer : 0397  
Onderzoeksnummer : 279412  
Datum onderzoek : 2 december 2014 - 6 juli 2015  
Datum vaststelling : 29 juli 2015



## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING .....	5
1. INLEIDING .....	6
2. BEVINDINGEN .....	8
3. OORDEEL .....	12
4. ZIENSWIJZE .....	14



## SAMENVATTING

De gemeente Heemstede is door de Inspectie van het Onderwijs geselecteerd voor een nader onderzoek omdat de gemeente geen jaarverslag 2013 heeft ingediend. Hierdoor wordt de gemeente op alle wettelijke criteria beoordeeld, te weten:

- het wettelijk criterium Landelijk Register voor Kinderopvang en Peuterspeelzalen moet actueel, juist en volledig zijn
- het wettelijk criterium tijdig behandelen van de aanvragen tot registratie
- het wettelijk criterium uitvoering van de jaarlijkse verplichte onderzoeken
- het wettelijk criterium handhavend optreden

Het nader onderzoek heeft plaatsgevonden van december 2014 tot en met juli 2015. Door omstandigheden zowel bij de inspectie als bij de gemeente is er vertraging opgetreden in het uitgevoerde onderzoek. In 2014 zijn alle 4 wettelijke criteria onderzocht. Het criterium "handhavend optreden" gaf aanleiding om nadere informatie op te vragen en daarover in gesprek te gaan. Dat is gebeurd in 2015. De overige criteria zijn alleen beoordeeld aan de hand van informatie uit 2014.

De inspectie komt tot het volgende oordeel:

De gemeente Heemstede voldoet aan de uitvoering van alle wettelijke eisen op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen. De gemeente komt echter uit een periode waarin de taak van toezicht en handhaving onvoldoende is opgepakt. De inspectie geeft de gemeente op het gebied van handhaving als belangrijk aandachtspunt mee om recidive te herkennen en ervoor te zorgen dat deze tekortkomingen ongedaan worden gemaakt.

De gemeente Heemstede ontvangt van de inspectie een *A-status* (basisarrangement).

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 Heemstede.

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 Heemstede. 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 aan de wettelijke minimumeisen voldoet.

### **Onderzoeksopzet**

Over het verslagjaar 2013 is een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de uitkomsten van het jaarverslag. Hierbij is bij alle gemeenten gekeken of er risico's waren in het voldoen aan de wettelijke eisen voor de taakuitvoering. De gemeente Heemstede is door het ontbreken van het jaarverslag geen onderdeel geweest van de risicoanalyse. Dit was aanleiding om de gemeente aan een nader onderzoek te onderwerpen op alle wettelijke criteria. De inspectiehistorie van de gemeente Heemstede en eventuele signalen zijn hierbij betrokken.

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 mogelijk regeldruk wordt een gemeente tijdens een nader onderzoek alleen dan om nadere informatie gevraagd, wanneer de inspectie signalen heeft dat de taak onvoldoende wordt uitgevoerd. Zijn er geen signalen dan beperkt het onderzoek

---

[\[1\] http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/nieuw-toezichtkader-en-waarderingskader-kinderopvang.html](http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/nieuw-toezichtkader-en-waarderingskader-kinderopvang.html)

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, 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.

## 2. BEVINDINGEN

### **Toezichthistorie**

De gemeente heeft op 16 augustus 2011 een A-status ontvangen van de inspectie.

### **Algemene bevindingen**

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

Kinderopvang maakt binnen de gemeente Heemstede deel uit van de afdeling welzijnzaken. Dit team wordt aangestuurd door een meewerkend voorvrouw en bestaat uit 8 medewerkers. Dit team houdt zich naast kinderopvang ook bezig met andere onderwerpen zoals jeugdbeleid en gezondheidszorg en de nieuwe taken in het sociale domein. Twee medewerkers uit dit team hebben Kinderopvang in hun pakket. De een houdt zich bezig met de gastouders binnen de kinderopvang en de ander doet de reguliere opvang.

Sinds september 2014 zijn de twee nieuwe contactpersonen verantwoordelijk voor de kinderopvang. Hun voorganger is met ingang van 1 juli 2014 gestopt en is in de periode daaraan voorafgaand geregeld afwezig geweest. Er heeft geen overdracht plaats kunnen vinden. De gemeente bevestigt dat het in 2013 en 2014 heeft ontbroken aan continuïteit in toezicht en handhaving kinderopvang. In (een deel van) deze periode heeft de gemeente wel samenwerking gezocht met de gemeente Bloemendaal om ervoor te zorgen dat de handhaving niet bleef liggen. Het afgelopen jaar is de samenwerking tussen beide gemeenten voortgezet.

In december 2014 heeft de gemeente Heemstede nieuw handhavingsbeleid vastgesteld.

De gemeente geeft aan dat de wethouder gecommitteerd is aan de handhavingstaak. Vanwege een recente kwestie is de wethouder intensief betrokken bij de kinderopvang en toezicht & handhaving. De gemeente geeft aan dat er genoeg formatie en budget is om de taak op de kinderopvang goed uit te voeren. Zij verwacht dat dit ook in de toekomst beschikbaar blijft. Indien zich knelpunten voordoen, zijn deze goed bespreekbaar en worden ze opgelost.

De gemeente verklaart dat de relatie met de GGD goed is. Vier keer per jaar is er een intergemeentelijke bijeenkomst met de GGD waar alle regio gemeenten



aanschuiven. In deze overleggen komt onder andere de voortgang van de inspecties aan de orde. De afspraken die tijdens dit overleg worden gemaakt, worden formeel vastgelegd in een brief. Daarnaast heeft de gemeente ook op dossierniveau contact met de GGD toezichthouders om onduidelijkheden of gewenste acties door te spreken.

#### **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.*

De inspectie heeft in de voorbereiding van het gemeentelijk onderzoek, o.a. bij de beoordeling van de handhavingdossiers, informatie uit het LRKP gebruikt. Hierbij is de inspectie geen onjuiste, onvolledige en/ of niet actuele gegevens in het LRKP tegengekomen.

#### **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.*

In 2014 is een gering aantal aanvragen niet tijdig afgehandeld, doordat de uitvoering tijdens de zomermaanden stil heeft gelegen. Alle houders en gastouders die van rechtswege een vergunning is verleend in verband met het overschrijden van de beslistermijn zijn alsnog onderzocht of zijn ingepland voor een onderzoek.

De gemeente gebruikt niet de GIR maar een eigen systeem om de termijnen te bewaken. De contactpersoon ontvangt een signaal zodra de datum dreigt te worden overschreden. De inspectie verwacht dat de gemeente met dit systeem en in combinatie met de verhoogde capaciteit en de mogelijkheid tot achtervang, de nieuwe aanvragen in het vervolg tijdig zal afhandelen.

#### **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 toegestuurde gegevens van de gemeente Heemstede blijkt dat de gemeente in 2013 niet aan de 100%- norm heeft voldaan. Dat betekent dat niet

alle verplichte jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd. Het betreft een klein aantal onderzoeken aan het einde van het jaar die wel waren ingepland, maar pas in 2014 zijn uitgevoerd. Daarnaast was een locatie niet meer geregistreerd en was van een combilocatie het rapport in het LRKP niet goed gekoppeld aan de betreffende locaties.

Wat betreft 2014 zijn in de planning van de GGD alle verplichte inspecties opgenomen. Dit betreft ook de gastouders uit de steekproef. Een deel is al onderzocht en een klein deel staat nog op de planning voor 2014 om onderzocht te worden. De GGD geeft in een voortgangsbrief aan dat ze alle inspecties zal uitvoeren.

### **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 inspent 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 actuele handhavingstaak te beoordelen heeft de inspectie een autorisatie opgevraagd bij de contactpersoon voor GIR Handhaven. De inspectie heeft op twee momenten (november 2014 en juni 2015) een aantal dossiers geselecteerd. Deze zijn betrokken in het nader onderzoek. Van deze dossiers heeft de inspectie alle aanwezige

handhavingscorrespondentie beoordeeld en het handhavingsproces doorgesproken met de contactpersoon.

Het criterium handhavend optreden gaf na bestudering van de ontvangen gegevens en meerdere gesprekken met de gemeente aanleiding om nieuwe informatie te betrekken bij het onderzoek. Dat is gebeurd in 2015.

De handhavingsdossiers uit 2014 die de inspectie heeft beoordeeld laten zien dat de gemeente beperkt handhaaft. Ze doet de handhavingsadviezen van de GGD deels af met niet handhaven, deels met een waarschuwing zonder te beoordelen of de tekortkoming is opgelost en een beperkt aantal adviezen handhaving wordt opgepakt. Met deze werkwijze week de gemeente structureel af van haar eigen handhavingsbeleid. De gemeente bevestigt dat het in 2014 in een aantal gevallen ontbrak aan continuïteit in handhavend optreden.

De handhavingsdossiers die in 2015 zijn opgepakt, laten zien dat de gemeente wel structureel handelt volgens haar handhavingsbeleid. Ze communiceert helder en duidelijk met de houders over de geconstateerde tekortkomingen en de hersteltermijnen, laat consequent nader onderzoek uitvoeren om te beoordelen of de tekortkoming(en) ongedaan zijn gemaakt en pakt door wanneer de tekortkoming niet is opgelost.

De inspectie benoemt als aandachtspunt de aanpak van recidive. Dat betekent terugkijken naar kwaliteitsovertredingen in de afgelopen jaren en beoordelen welke actie richting de houder op basis van de historie het beste past. De inspectie constateert dat in 2014/ 2015 een aantal locaties binnen de gemeente Heemstede bij herhaling binnen hetzelfde domein tekortkomingen hebben.

### 3. OORDEEL

De beoordeling is uitgevoerd op basis van de actuele stand van zaken in de gemeente Heemstede. De gemeente Heemstede ontvangt van de inspectie een A-status (basis-arrangement). Dit wil zeggen dat de inspectie erop vertrouwt dat de gemeente haar toezicht- en handhavingstaak voor kinderopvang en peuterspeel-zalen binnen het wettelijk kader uitvoert.

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

Op basis van de geconstateerde feiten tijdens het nader onderzoek en uit de gesprekken blijkt dat de gemeente de uitvoering van de wettelijke taken voor kinderopvang en peuterspeelzalen in 2013 en 2014 niet op orde had. De inspectie heeft echter vertrouwen in de huidige werkwijze. Dit vertrouwen heeft zij verkregen door inzicht in de taakuitvoering via de 'nieuwe' dossiers en door de gevoerde gesprekken met zowel de contactpersoon als het afdelingshoofd van de verantwoordelijke afdeling.

#### *Landelijk Register kinderopvang en peuterspeelzalen*

Het LRKP is op orde en wordt bijgehouden.

#### *Tijdigheid nieuwe aanvragen*

In 2014 zijn niet alle nieuwe aanvragen tijdig afgehandeld. De gemeente heeft echter actie ondernomen om de houders en gastouders die zijn ingeschreven zonder onderzoek alsnog te onderzoeken. Daarnaast is er nu meer capaciteit beschikbaar om nieuwe aanvragen af te handelen en is er achtervang georganiseerd. Omdat de gemeente dit punt heeft aangepakt leidt dit tot een positieve beoordeling van de inspectie op dit wettelijk criterium.

#### *Verplichte jaarlijkse onderzoeken*

Hoewel de GGD ze allemaal had ingepland, zijn niet alle jaarlijkse verplichte onderzoeken uitgevoerd in 2013. In 2014 heeft de gemeente de voortgang bewaakt middels regio bijeenkomsten en geeft de GGD aan dat alle onderzoeken zijn ingepland.

De inspectie geeft op basis van de realisatie en voortgangsbewaking in 2014 een positieve beoordeling op dit wettelijke criterium.

#### *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 uitvoering van de handhavingstaak in 2013 en 2014 niet op orde is. Oorzaak

hiervan is een personeelskwestie. De gemeente heeft hier eind 2014 actief actie op ondernomen, met als resultaat dat de handhaving vanaf die tijd actief en voortvarend wordt opgepakt.

De gemeente is zich goed bewust van haar wettelijke verantwoordelijkheid en zet zich hiervoor in. De gemeente heeft aangegeven het aandachtspunt van de inspectie actief op te pakken. De gemeente heeft al diverse acties ondernomen om de uitvoering van de toezicht en handhavingstaak te verbeteren. De inspectie heeft er daarom vertrouwen in dat de gemeente dit aandachtspunt de benodigde aandacht zal geven.

De inspectie komt op basis van haar weging van alle bevindingen tot het oordeel dat de gemeente Heemstede de uitvoering van haar toezicht- en handhavingstaak voldoende op orde heeft.

#### 4. ZIENSWIJZE

De gemeente Heemstede heeft aangegeven geen gebruik te willen maken van het indienen van een zienswijze op het rapport.

---

*"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 signaal gestuurd 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/onderwijs/vve](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijs/vve)".*