



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

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

WIJCHEN

Plaats : Wijchen  
Gemeentenummer : 296  
Onderzoeksnummer : 292452  
Datum onderzoek : april t/m juni 2017  
Datum vaststelling : 7 september 2017

## **INHOUDSOPGAVE**

SAMENVATTING.....	3
<b>1.</b> INLEIDING.....	4
<b>2.</b> BEVINDINGEN.....	5
<b>3.</b> OORDEEL.....	7
<b>4.</b> ZIENSWIJZE GEMEENTE.....	8

## **SAMENVATTING**

De gemeente Wijchen 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 het wettelijke criterium:

- Het wettelijk criterium handhavend optreden

Het nader onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode april tot en met juni 2017.

De inspectie komt tot het volgende oordeel:

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

**De gemeente Wijchen ontvangt daarom van de inspectie een *A status* (basis arrangement).**

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 Wijchen.

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<sup>1</sup> en die van de Staatscourant.

Dit rapport geeft inzicht in de wettelijke taakuitvoering van de gemeente Wijchen. 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 2015 is een risicoanalyse uitgevoerd op basis van de uitkomsten van het jaarverslag, zoals ingevoerd op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Hierbij is bij alle gemeenten gekeken of er risico's waren in het voldoen aan de wettelijke eisen voor de taakuitvoering. Daarbij zijn ook de inspectiehistorie van de gemeente Wijchen en eventuele signalen betrokken. De risicoanalyse gaf aanleiding de gemeente Wijchen aan een nader onderzoek te onderwerpen omdat er mogelijk tekortkomingen zijn op:

- 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 mogelijk 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, 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.

---

<sup>1</sup> [www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezichtkaders/inhoud/toezichtkaders-kinderopvang](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezichtkaders/inhoud/toezichtkaders-kinderopvang)

## **BEVINDINGEN**

### **Toezichthistorie**

De gemeente heeft op 26 juli 2012 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.

De gemeentelijke contactpersoon is werkzaam bij als beleidsadviseur bij de Afdeling Samenleving. Hij voert alle taken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang uit.

Per januari 2018 zal er een ambtelijke fusie plaatsvinden met de gemeente Druten.

In het jaarverslag 2015 heeft de gemeente Wijchen aangegeven dat de gemeente de keuze heeft gemaakt om met betrekking tot de Beroepskracht-Kind-Ratio (BKR) in de BSO te handhaven op locatieniveau en niet op groepsniveau. Deze keuze is gemaakt vooruitlopend op wetgeving in het kader van Het Nieuwe Toezicht. De overweging daarbij is dat kwaliteit, continuïteit en stabiliteit van belang zijn voor het kind.

### **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 en 2016 ziet de inspectie geen aanleiding tot het uitvoeren van een onderzoek. De contactpersoon verklaart dat de gegevens in het LRKP op orde zijn.

### **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.*

De contactpersoon verklaart dat alle aanvragen in 2016 en voor zover in 2017 aan de orde, tijdig zijn afgehandeld binnen de tien weken termijn en zijn geregistreerd in het LRKP.

### **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 2015 en 2016 blijkt dat de gemeente aan de 100%-norm heeft voldaan. Dat wil zeggen dat alle verplichte jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd. De contactpersoon verklaart dat de vooruitzichten voor 2017 positief zijn.

## **Bevindingen Handhaving**

*De inspectie beoordeelt de handhaving als 'op orde' indien de inspectierapporten met handhavingsadviezen conform het eigen handhavingsbeleid worden opgepakt. 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.*

Uit de jaarverantwoording over 2015 blijkt dat de gemeente bewust de handhaving met betrekking tot de BKR niet volgens de regels uitvoert. Onder 'Algemene bevindingen' is hier al iets over vermeld. Uitvoering van de BKR regels vindt plaats op locatieniveau en niet op groepsniveau zoals is voorgeschreven. De reden daarvoor is dat uitvoering van de BKR regels niet goed aansluit bij de praktijk, aldus de gemeente. In een eerdere pilot, de pilot Gemeentebrede dagarrangementen van de ministeries SZW en OCW uitgevoerd in de periode 2012-2015, was de ervaring dat het toepassen van de BKR op locatieniveau meer stabiliteit voor de kinderen met zich meebrengt.

De gemeente anticipeert met deze werkwijze op een pilot die in het kader van de komende wetgeving 'Het Nieuwe Toezicht' zal worden gehouden.

Deze pilot zal echter pas in 2019 starten. Bovendien is een pilot bedoeld om uit te zoeken of een bepaalde aanpak zodanig werkt, dat het tot regelgeving kan worden omgezet. Het bewust in strijd met de regelgeving handelen door de gemeente is dan ook niet toegestaan.

Deze bevinding is met de gemeente besproken. Als gevolg van dit overleg heeft de wethouder besloten vanaf dat moment te voldoen aan de wettelijke regels met betrekking tot de handhaving op de BKR.

Om de uitvoering van de actuele handhavingstaak te beoordelen heeft de inspectie een autorisatie opgevraagd bij de contactpersoon voor GIR Handhaven. De inspectie heeft een aantal dossiers geselecteerd. Deze zijn betrokken in het nader onderzoek. Van deze dossiers heeft de inspectie alle aanwezige handhavingscorrespondentie beoordeeld.

Uit de steekproef is gebleken dat de gemeente Wijchen inmiddels gevolg geeft aan de toezegging om voortaan te voldoen aan de wettelijke regels met betrekking tot de BKR.

De handhaving voldoet buiten dit onderwerp ook aan de voorwaarden.

## 2 OORDEEL

De beoordeling is uitgevoerd op basis van de actuele stand van zaken in de gemeente Wijchen. De gemeente Wijchen ontvangt van de inspectie een A-status (basis-arrangement). Dit wil zeggen dat de gemeente de uitvoering van haar toezicht- en handhavingstaak voor kinderopvang en peuterspeelzalen op orde heeft.

### **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 op orde heeft.

#### *Landelijke Register kinderopvang en peuterspeelzalen*

Alle wijzigingen in het register zijn juist, volledig en actueel verwerkt.

#### *Tijdigheid nieuwe aanvragen*

Alle aanvragen zijn in 2016 en voor zover aan de orde in 2017, tijdig afgehandeld binnen de tien weken termijn, en al dan niet geregistreerd in het LRKP.

#### *Verplichte jaarlijkse onderzoeken*

Alle jaarlijks verplichte onderzoeken zijn uitgevoerd in 2016. De vooruitzichten voor 2017 zijn goed.

#### *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 actief en met regelmaat voortvarend handhaaft. De gemeente is zich goed bewust van haar wettelijke verantwoording en zet zich hiervoor in.

De wethouder heeft toegezegd dat vanaf half april 2017 de gemeente Wijchen zich zal houden aan de regels met betrekking tot de BKR en hierop zal handhaven indien nodig. Uit de steekproef is gebleken dat dit in de praktijk inmiddels ook zo wordt uitgevoerd.

De gemeente voert de handhaving conform de regels uit.

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

### 3 ZIENSWIJZE

Geachte Inspectie van het Onderwijs

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om mijn zienswijze te geven op het rapport. De Inspectie heeft terecht vastgesteld dat de gemeente Wijchen niet heeft gehandhaafd op het inspectie-item van de Beroepskracht-kind-ratio (bkr) in de BSO op groepsniveau conform Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen Peuterspeelzalen (Wkkip).

De gemeente Wijchen heeft er bewust voor gekozen om de bkr in de BSO te handhaven op *locatieniveau*. Naar mijn oordeel sluit onze handelwijze beter aan op de praktijk in de BSO. Ik vind het belangrijk dat de kwaliteit, continuïteit en stabiliteit voor de kinderen gewaarborgd is. Dit zijn niet voor niets belangrijke aspecten in de Innovatie Kwaliteit Kinderopvang van SZW. Daar letten we ook goed op in de handhaving. Ook vind ik het belangrijk dat kinderen –ongeacht of ze BSO of niet-BSO kinderen zijn- samen kunnen deelnemen aan de brede schoolse activiteiten. Deze aspecten zijn prima te realiseren als we de houder de gelegenheid bieden om te roosteren op locatieniveau. Hierna zal ik dit toelichten. Ik wil hierbij benadrukken dat roosteren op locatieniveau voor ons geen reden is om houder te laten besparen op de inzet van beroepskrachten.

#### **De gemeente Wijchen conformeert zich aan de wet**

De huidige bepaling in de Wkkip is voor wat betreft de BSO in onze optiek achterhaald. We ondersteunen dan ook de ontwikkeling van SZW in het kader van de Innovatie Kwaliteit Kinderopvang en steunen de pilot die gaat plaatsvinden over de bkr op locatieniveau. Helaas start deze pilot pas in 2019.

Totdat de wet is aangepast, zal de gemeente Wijchen de bkr in de BSO handhaven conform de wet; dus op groepsniveau. Ik doe dit met tegenzin omdat ik denk dat het niet beter is voor de kinderen in de BSO.

#### **Toelichting bkr op locatieniveau**

Waarom hebben we op locatieniveau gehandhaafd? Hieraan lagen twee redenen ten grondslag.

##### *1. Beter voor de kwaliteit, stabiliteit en continuïteit*

Kinderen in de BSO maken gebruik van de hele BSO ruimte en daarbuiten. Ze waaieren na binnenkomst uit over verschillende activiteiten en spelen met vriendjes op het schoolplein. Ze blijven doorgaans niet de hele tijd in de groep. Dit in tegenstelling tot jonge kinderen in de dagopvang. Vanwege de jonge leeftijd wil ik daar juist stabiliteit op de groep en handhaaf ik op groepsniveau. In de BSO is er veel meer dynamiek omdat de aard van de opvang anders is. Kinderen zijn ouder, hebben meer en wisselende contacten met andere kinderen binnen en buiten de BSO. Ook wisselt het aantal kinderen per dag in de BSO sterker omdat de opvangbehoefte fluctueert (kind gaat met vriendje mee naar huis in plaats van naar de buitenschoolse opvang, heeft die dag zwemles of gaat naar de voetbalvereniging etc.). Op groepsniveau roosteren creëert in dat geval meer onrust dan stabiliteit.

Stel dat op de BSO twee groepen zijn waarvoor op groepsniveau de BKR geldt van 1 op 10. Op een dag zijn er werkelijk:

Groep 1 13 kinderen en 1 beroepskracht (moeten er 2 zijn volgens de wet)  
Groep 2 15 kinderen en 2 beroepskrachten



Op locatieniveau klopt het. 3 beroepskrachten op 28 kinderen. Om het op groepsniveau kloppend te maken, zal de houder gaan schuiven met kinderen. 3 kinderen uit groep 1 worden doorgeplaatst naar groep 2 om de BKR op groepsniveau kloppend te krijgen. Wij vinden dat dit de praktijk niet ten goede komt. Je creëert een onrustige groepssituatie. De wet gaat uit van stabiele groepen van x aantal kinderen. Maar het kinderaantal wisselt sterk per dag van de week, maar ook nog eens van week tot week. (ouders ruilen van dagen, beginnen en stoppen van opvang, wisselen van dag etc.) Door te roosteren op locatieniveau houd je de groepen en de personele bezetting veel stabiel. Kinderen worden doorgeplaatst op logische momenten en een stabielere personele bezetting maakt het samenwerken van de beroepskrachten veel gemakkelijker.

Dit effect wordt versterkt door het uitwaaiëren in de BSO. Kinderen eten en drinken in principe in hun basisgroep, behalve als kinderen direct na school deelnemen aan een activiteit buiten de BSO. Daarna maken kinderen gebruik van verschillende ruimtes binnen de BSO en verlaten dus hun basisgroep. Hierbij moet gedacht worden aan het spelen in de tussenruimte of het deelnemen aan brede school-activiteiten. Ik ben er een groot voorstander van dat BSO kinderen kunnen deelnemen aan brede school activiteiten. Ik zou het betrouwen als wetgeving dit in de weg zit.

Voor het deelnemen aan deze activiteiten tekenen ouders bij de BSO een zelfstandigheidverklaring. Aan de hand van de keuzes van de kinderen verdelen de beroepskrachten zich vervolgens zowel binnen als buiten de BSO en als begeleider van een brede school activiteit. Kinderen zijn vrij om deel te nemen aan een (BSO-) activiteit, ook als die niet op hun eigen groep is.

De verdeling zou dan als volgt eruit kunnen zien:

Groep 1 10 kinderen en 1 beroepskracht  
Groep 2 10 kinderen en 1 beroepskracht  
Brede school activiteit 8 BSO kinderen en 1 beroepskracht gaat mee.

Nu klopt het op groepsniveau wel. In theorie kan houder zelfs een beroepskracht naar huis sturen als hij de brede school activiteit buiten de contractuele BSO-tijd plaatst. Dat is vanuit onze optiek onwenselijk. Omdat de BKR voor het totaal aantal aanwezige BSO-kinderen blijft gelden, willen we voorkomen dat er voor ondernemers een financiële prikkel ontstaat om zoveel mogelijk kinderen aan brede school activiteiten te laten deelnemen teneinde een beroepskracht naar huis te sturen. Bovendien moeten de BSO kinderen die deelnemen aan de activiteit altijd terug kunnen naar hun BSO-basisgroep. Zo waarborgen we de emotionele veiligheid voor hen.

Als dat trouwens gebeurt in bovenstaand rekenvoorbeeld, dan wordt de basisgroep groter dan 10 kinderen. Dat is wat mij betreft geen probleem. Het alternatief is dat *alle* kinderen terug moeten gaan zodat de beroepskracht mee terug kan.

*Om BSO kinderen en niet-BSO kinderen samen te laten deelnemen aan brede school activiteiten. Voorbeeld vanuit de pilot gemeentebrede dagarrangementen:*

Uit de pilot gemeentebrede dagarrangementen is gebleken dat het aanbieden van brede school activiteiten aan gemixte groepen bestaande uit BSO kinderen en niet-BSO kinderen, een van de belangrijkste knelpunten is bij het realiseren van sluitende dagarrangementen. Als BSO kinderen deelnemen aan een niet-BSO activiteit, die plaatsvinden onder de contractuele BSO-tijd, moet gedurende die activiteit voldaan worden aan de kwaliteitseisen van de Wkkg voor de *totale* groep kinderen die deelneemt aan deze activiteit. Dit maakt dat het aanbieden van brede school-activiteiten aan gemixte groepen in financieel opzicht niet haalbaar is. In overleg is een voorstel geformuleerd waarbij de groep kan bestaan uit zowel BSO kinderen als niet-BSO kinderen. De houder blijft verantwoordelijk voor de BSO kinderen die deelnemen aan de activiteit en is daarmee ook verantwoordelijk voor

de pedagogische kwaliteit en veiligheid die gedurende de activiteit wordt geboden. De BKR is van toepassing op het totaal aantal aanwezige BSO kinderen. Dit zijn de BSO kinderen die deelnemen aan de activiteit en de basisgroep hebben verlaten plus de BSO kinderen die achterblijven in de basisgroepen. De kinderen die deelnemen aan de activiteit kunnen altijd terug naar hun basisgroep. Zo wordt de emotionele veiligheid voor de BSO kinderen gewaarborgd. De groeps grootte gedurende de activiteit is de verantwoordelijkheid van de houder en is passend bij de activiteit én bij de leeftijd van de kinderen (maatwerk). De diversiteit aan mogelijke activiteiten, van koken, figuurzagen tot dansles, vraagt om flexibel om te gaan met de groeps grootte.

Ik dank de Inspectie voor de mogelijkheid mijn zienswijze te hebben mogen geven. De Inspectie heeft terecht vastgesteld dat de gemeente Wijchen op het item BKR in de BSO niet correct volgens de wet heeft gehandhaafd. Ondanks het feit dat de gemeente Wijchen daarvoor mijns inziens goede redenen had, heb ik reeds toegezegd dat de gemeente Wijchen zich zal houden aan de regels met betrekking tot de BKR en hierop zal handhaven indien nodig. Dat heeft de Inspectie ook geconstateerd. Ik dank de Inspectie voor het geschonken vertrouwen in de handhavende taak van de gemeente Wijchen, en het behoud van de A status.

Ik hoop dat ons principiële standpunt met betrekking tot de BKR in de BSO, aanleiding geeft voor de wetgever om de wet kinderopvang aan te passen naar de praktijk zoals wij die ervaren. Ik kijk daarom met belangstelling uit naar de pilot hiervoor.

Hopelijk wilt u als Inspectie ons geluid ook richting het Ministerie overbrengen. Uiteindelijk streven we allen het zelfde doel na en dat is kwalitatief goede en verantwoorde opvang voor onze kinderen.

Met vriendelijke groet,

Wethouder P.L.J. Loermans  
Gemeente Wijchen

*"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](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voor-en-vroegschoolse-educatie)".*