



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Vervolgonderzoek naar de wettelijke taken omtrent toezicht en handhaving op de kinderopvang door de gemeente Terneuzen

Plaats : Terneuzen
Gemeentenummer : 0715
Onderzoeksnummer : 314601
Datum onderzoek : maart 2022-maart 2023
Datum vaststelling : 5 juni 2023

SAMENVATTING

Op 28 oktober 2021 is de B-status toegekend aan de gemeente Terneuzen. De B-status is toegekend omdat op twee wettelijke criteria tekortkomingen waren geconstateerd:

- Het actueel, juist en volledig houden van het Landelijk Register Kinderopvang (hierna: LRK);
- Het handhavend optreden.

Er is vervolgens een verbetertraject met de gemeente afgesproken.

De gemeente Terneuzen is in de periode maart 2022 tot maart 2023 opnieuw onderzocht. Hierbij heeft de inspectie de actuele taakuitvoering door de gemeente getoetst. Gedurende de looptijd van het vervolgonderzoek is een nieuw interbestuurlijk toezichtkader in werking getreden. Hiermee is de toekenning van statussen vervallen, maar de wettelijke taken van gemeenten zijn niet gewijzigd. Het onderzoek heeft zich gericht op de criteria (in het nieuwe kader: *standaarden*) die in het onderzoek in 2021 als onvoldoende zijn beoordeeld. Per standaard wordt een oordeel gegeven.

De inspectie komt tot de volgende oordelen. De standaard Landelijk Register Kinderopvang voldoet aan de basiskwaliteit. De standaard Handhaving voldoet niet aan de basiskwaliteit. Weliswaar zijn er verbeteringen doorgevoerd en heeft de gemeente een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld, maar uit de beoordeelde casussen blijkt dat de gemeente handhavingsadviezen te laat oppakt. Ook zijn er geen ondersteunende documenten (zoals een proces- of taakbeschrijving) die bijdragen aan de borging van de taakuitvoering.

INHOUDSOPGAVE

1.	HET ONDERZOEK	4
	1.1 Inleiding	4
	1.2 Onderzoeksopzet	4
	1.3 Onderzoeksactiviteiten	5
2.	BEVINDINGEN EN OORDELEN	6
	2.1 Toezichthistorie	6
	2.2 Algemene bevindingen	6
	2.3 Oordelen en toelichting	7
3.	ZIENSWIJZE GEMEENTE	10

1 HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

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

Dit rapport is opgesteld door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) vanuit haar opdracht van de minister van SZW om toezicht te houden op de uitvoering van de wettelijke taken voor de kinderopvang door gemeenten. In het Interbestuurlijk toezichtkader 2023 heeft de inspectie vastgelegd hoe zij te werk gaat en hoe zij tot haar oordeel komt. Op 3 november 2022 is het kader gepubliceerd op de website van de Inspectie van het Onderwijs¹ en in de Staatscourant.

1.2 Onderzoeksopzet

De inspectie heeft onderzocht of de gemeente Terneuzen haar wettelijke taken naar behoren uitvoert. Gedurende het onderzoek is een nieuw interbestuurlijk toezichtkader in werking getreden. Hiermee is de toekenning van statussen vervallen. De wettelijke taken van gemeenten zijn echter niet gewijzigd.

Het vervolgonderzoek heeft zich alleen gericht op de criteria (in het nieuwe kader: *standaarden*) die in het onderzoek van 28 oktober 2021 onvoldoende zijn beoordeeld. In onderstaande tabel staat welke standaarden zijn onderzocht.

Toezicht en handhaving kinderopvang	
Kwaliteitsgebied: Registratie	
Standaard R1: Landelijk Register Kinderopvang	De gemeente zorgt ervoor dat de gegevens in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) juist, actueel en volledig zijn.
Standaard R2: Aanvragen	<i>Niet onderzocht</i>
Kwaliteitsgebied Toezicht	
Standaard T1: onderzoeken voor registratie	<i>Niet onderzocht</i>
Standaard T2: (Vervolg)onderzoek na registratie	<i>Niet onderzocht</i>
Standaard T3: Jaarlijkse onderzoeken en actualiseren risicoprofiel	<i>Niet onderzocht</i>
Standaard T4: Toezicht gastouderopvang	<i>Niet onderzocht</i>
Kwaliteitsgebied Handhaving	
Standaard H1: Handhaving	Bij overtredingen handhaaft de gemeente conform het handhavingsbeleid. De gemeente ziet ook toe op de naleving van de opgelegde handhavingsbesluiten.

¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/kinderopvang/toezichtkader-kinderopvang>

De inspectie heeft voor het onderzoek gebruikgemaakt van documenten die de gemeente heeft aangeleverd, informatie uit de gevoerde gesprekken met de gemeentelijke contactpersoon (de teamleider) en andere gemeentemedewerkers, zoals de beleidsmedewerker, een handhavingsjurist en administratief medewerkers, en openbare informatie uit het Landelijk Register Kinderopvang.

1.3 Onderzoeksactiviteiten

In maart 2022 heeft de gemeente Terneuzen aan de inspectie laten weten de taken weer op orde te hebben en heeft zij de inspectie gevraagd om een nieuw toetsmoment. De inspectie heeft in dat kader toezichtactiviteiten uitgevoerd. De toezichtsactiviteiten in het onderzoek zijn in drie delen uitgevoerd:

1. Een toetsgesprek in april 2022, op basis van vooraf toegestuurde documenten. In het gesprek gaf de gemeente aan niet voorbereid te zijn om in te gaan op de (handhavings-)casussen. Daarom heeft de inspectie na het gesprek per e-mail vragen gesteld over de casussen. De gemeente heeft deze ook per mail beantwoord.
2. Een aanvullend toetsgesprek in september 2022. De voorlopige conclusie van de inspectie was dat de taakuitvoering nog niet naar behoren werd uitgevoerd. Minimaal één handhavingsadvies van enkele maanden eerder was nog niet opgepakt en er waren geen ondersteunende documenten (zoals een procesbeschrijving of taakbeschrijving) om bij te dragen aan de borging van de taakuitvoering. Er is afgesproken dat er nog een beoordelingsmoment zou volgen om na te gaan of de handhavingsadviezen structureel en tijdig worden opgepakt.
3. Beoordeling van handhavingscasussen in de periode december 2022-februari 2023. In een derde toetsgesprek (maart 2023) heeft de gemeente een toelichting gegeven op de casussen.

2 BEVINDINGEN EN OORDELEN

2.1 Toezichthistorie

De gemeente Terneuzen heeft in maart 2012 de A-status toegekend gekregen. In 2021 is de gemeente geselecteerd voor een nader onderzoek omdat uit de verantwoordingsinformatie over de verslagjaren 2018 en 2019 was gebleken dat er mogelijk sprake was van tekortkomingen. Het nader onderzoek heeft in juni en juli 2021 plaatsgevonden en op 28 oktober 2021 is de B-status toegekend aan de gemeente. Het oordeel van de inspectie was dat er tekortkomingen waren op de criteria:

- Het actueel, juist en volledig houden van het LRK;
- Het handhavend optreden.

De gemeente heeft vervolgens een verbeterplan opgesteld, dat is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Het college heeft daarvan melding gedaan aan de gemeenteraad. In de verantwoording aan de gemeenteraad schrijft het college onder andere dat de beleidsregels geactualiseerd zullen worden. Daarnaast worden er maatregelen genomen om zo snel als mogelijk verbeteringen door te voeren en weer de A-status te ontvangen, waaronder:

'We brengen de interne organisatie op orde en maken de uitvoering van deze taak binnen onze organisatie minder kwetsbaar door:
- werkprocessen beter te beschrijven;
- de taak goed te borgen binnen de organisatie;
- de koppeling tussen beleid, uitvoering en juridische ondersteuning te versterken.
(...)'

2.2 Algemene bevindingen

In de gemeente Terneuzen is voor en tijdens de periode van het onderzoek een reorganisatie doorgevoerd. Ook zijn er enkele personele wisselingen geweest voor de functie beleidsmedewerker en onder de administratieve medewerkers. De gemeente Terneuzen werkt samen met de andere gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen (Hulst en Sluis). De wens is dat Hulst en Sluis op termijn hun uitvoeringstaken op het gebied van toezicht en handhaving kinderopvang zullen overdragen aan Terneuzen.

Na het onderzoek in 2021 zijn een aantal verbeteringen doorgevoerd: de beleidsregels toezicht en handhaving kinderopvang zijn geactualiseerd (geldend vanaf 1 januari 2022) en de gemeente heeft de toenmalige achterstallige handhavingsadviezen afgehandeld. Tevens is er duidelijkheid gekomen over waar de taken belegd zijn: deels bij de beleidsmedewerker, deels bij een administratief medewerker en deels bij een handhaver.

In de gesprekken is naar voren gekomen dat de medewerkers die zich bezighouden met kinderopvang binnen de gemeente elke drie weken bijeenkomen om lopende zaken te bespreken.

2.3 Oordelen en toelichting

Onderstaand worden de oordelen op de twee onderzochte standaarden beschreven en nader toegelicht.

Standaard	Basiskwaliteit	Oordeel
Landelijk register kinderopvang	De gemeente zorgt ervoor dat de gegevens in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) juist, actueel en volledig zijn.	Voldoet aan de basiskwaliteit

Oordeel

Het oordeel van de inspectie is dat de gemeente voldoet aan de basiskwaliteit. De gemeente behandelt wijzigingsverzoeken binnen een redelijke termijn (acht weken) en voert de wijzigingen door in het LRK. Indien nodig laat de gemeente een onderzoek uitvoeren door de GGD. De onherroepelijke handhavingsbesluiten worden in het LRK vermeld, nadat de gemeente door de inspectie in maart 2022 op deze taak is gewezen. Er is wel gebleken dat er weinig borging is in het proces om de handhavingsbesluiten in het LRK te vermelden, terwijl de gemeente in het verbeterplan heeft benoemd de taken beter te zullen borgen. In het gesprek van maart 2023 is namelijk gebleken dat er een handhavingsbesluit niet vermeld was in het LRK.

De inspectie beoordeelt deze standaard toch als voldoende en heeft hierbij het volgende meegewogen. De gemeente heeft tijdens het tweede toetsmoment van september 2022 de vermelding van de handhavingsbesluiten in orde gemaakt. Het besluit dat in maart 2023 niet vermeld was in het LRK, heeft de gemeente vrijwel direct na het gesprek in orde gemaakt. Het juist, actueel en volledig houden van het LRK bestaat uit meerdere werkzaamheden waarvan de inspectie heeft beoordeeld dat de andere onderdelen wel volledig op orde zijn.

Toelichting

De inspectie heeft de gemeente gevraagd om alle wijzigingsverzoeken die zijn binnengekomen in de periode 1 december 2021 tot en met 1 maart 2022 toe te sturen met de bijbehorende besluiten. De gemeente heeft tien wijzigingsformulieren toegestuurd en een deel van de bijbehorende besluiten. Door deze documenten en aanvullende toelichtingen per mail en in de gesprekken heeft de gemeente aangetoond dat zij de wijzigingen naar behoren afhandelt en doorvoert in het LRK.

In het eerste toetsgesprek in maart 2022 bleek dat het LRK niet actueel was, omdat (onherroepelijke) handhavingsbesluiten niet in het LRK vermeld waren. In september 2022 heeft de inspectie dit onderdeel opnieuw onderzocht en geconstateerd dat handhavingsbesluiten in het LRK zijn vermeld. De medewerkers vertelden in het gesprek in september 2022 dat de borging van het werkproces rond het publiceren van handhavingsbesluiten nog niet was vastgelegd, maar dat de medewerkers dagelijks in de Gemeentelijke Inspectie Ruimte (GIR) kijken wat de lopende zaken zijn en op die manier zien welke zaken opgepakt moeten worden.

In het toetsgesprek in maart 2023 heeft de inspectie gezien dat voor één locatie het handhavingsbesluit niet gepubliceerd was, terwijl dit besluit op 24 november 2022 genomen is en na zes weken onherroepelijk geworden is. De gemeente heeft na het toetsgesprek het handhavingsbesluit alsnog vermeld in het LRK.

Standaard	Basiskwaliteit	Oordeel
Handhaving	Bij overtredingen handhaaft de gemeente conform het handhavingsbeleid. De gemeente ziet ook toe op de naleving van de opgelegde handhavingsbesluiten.	Voldoet niet aan de basiskwaliteit

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de gemeente de handhavingstaak kinderopvang niet naar behoren uitvoert. Het duurt vaak te lang voor de gemeente handhaaft op geconstateerde tekortkomingen en er is niet geborgd dat de handhaving structureel en tijdig uitgevoerd wordt. Gezien het doel van de handhaving (het opheffen van de situatie dat een kinderopvangvoorziening niet voldoet aan de kwaliteitseisen) en het maatschappelijk belang van verantwoorde kinderopvang, ligt het voor de hand dat de gemeente zo snel mogelijk handhaaft. In meerdere gevallen heeft de gemeente pas gehandhaafd na meerdere maanden (variërend van 3,5 tot 6 maanden). Tekortkomingen kunnen hierdoor langere tijd bestaan, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit van de kinderopvang. Bovendien lijken deze termijnen niet in lijn met het handhavingsbeleid. Daarin staat dat bij een overtreding het uitgangspunt is om *'actief in te grijpen met een handhavingsmaatregel'*. De termijnen die de inspectie heeft geconstateerd in haar onderzoek lijken niet overeen te komen met het beleid om actief in te grijpen.

De gemeentelijke contactpersoon heeft aangegeven dat de taakuitvoering wel op orde is, ondanks een wat langere termijn waarop de handhaving uitgevoerd wordt. Hieruit lijkt geen streven voort te komen om de handhaving voortaan sneller op te pakken en zo de kwaliteit van de kinderopvang beter te borgen.

Toelichting

Het college heeft een nieuw handhavingsbeleid vastgesteld, geldend vanaf 1 januari 2022. Het model-handhavingsbeleid van de VNG is gebruikt als basis. De visie in het beleid is dat handhaving gericht is op herstel. In meerdere gevallen is de gemeente afgeweken van het eigen handhavingsbeleid door als eerste maatregel bestraffend te handhaven. Na enkele gesprekken heeft de gemeente duidelijk kunnen maken wat de afwegingen waren en waarom dat overeenstemde met de afwijkingmogelijkheden op het eigen handhavingsbeleid.

De inspectie heeft de gemeente gevraagd om een overzicht toe te sturen van alle ontvangen handhavingsadviezen in de periode 1 december 2021 tot en met 1 maart 2022 met daarbij de behorende informatie, zoals besluiten en dergelijke. De inspectie heeft vijftien handhavingscasussen meegenomen in het onderzoek. De toegestuurde handhavingscasussen heeft de gemeente op verzoek per mail en in het gesprek in september 2022 toegelicht. Tijdens dit gesprek bleek dat in ieder geval één handhavingsadvies al vier maanden bij de gemeente lag, maar nog niet was opgepakt door tijdgebrek van de handhaver. Daarnaast waren er ook geen andere documenten of beleidsstukken waarmee de uitvoering van de handhavingstaak geborgd werd.

De inspectie heeft daarom besloten om een extra toetsmoment in te lassen om te beoordelen of de handhaving structureel en tijdig wordt uitgevoerd. De inspectie heeft daarom op een later moment de opvolging van de handhavingsadviezen uit de periode maart tot en met december 2022 beoordeeld. Het bleek te gaan om vijf rapporten met een handhavingsadvies. De beoordeling van de casussen is als volgt:

- In één casus heeft de gemeente binnen twee weken een handhavingsbesluit genomen;
- In één casus was er sprake van verzachtende omstandigheden en heeft de gemeente besloten om niet te handhaven;
- in drie casussen is de handhaving pas na een langere termijn opgepakt, te weten na 3,5 maanden, na 5 maanden en na 6 maanden. Hierdoor kunnen tekortkomingen langere tijd bestaan, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit van de kinderopvang.

In haar handhavingsbeleid heeft de gemeente uitgangspunten opgenomen om de hersteltermijnen te bepalen in het geval van een overtreding. Bijna alle handhavingsadviezen waar dit onderzoek op ziet, zijn tekortkomingen waarvoor als uitgangspunt een hersteltermijn van twee weken of twee maanden geldt. Tekortkomingen in deze categorieën hebben gevolgen voor de directe veiligheid, gezondheid of pedagogisch welbevinden van de kinderen in de dagelijkse opvangpraktijk; of het gaat om beleidsvoering en administratieve vereisten die redelijkerwijs moeten leiden tot verantwoorde kinderopvang.

De contactpersoon en de andere betrokken gemeentemedewerkers hebben in het gesprek van maart 2023 benoemd een doorlooptermijn van twee maanden realistisch te vinden. Niet alle casussen zijn echter binnen die termijn opgepakt. De lange termijnen zijn veroorzaakt door verlof en ziekte van de handhaver, waarbij deze taken niet zijn overgenomen.

Naleving van de opgelegde handhavingsbesluiten

Indien van toepassing, heeft de gemeente de besluiten opgevolgd met een nader onderzoek. In verreweg de meeste handhavingscasussen heeft de gemeente een waarschuwing of een boete opgelegd en in deze gevallen is de handhaving niet van dien aard dat nagegaan moet worden of het handhavingsbesluit is opgevolgd. In enkele casussen heeft de gemeente wel een nader onderzoek laten uitvoeren.

3 ZIENSWIJZE

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