

AFWEGINGSMODEL HANDHAVING KINDEROPVANG EN PEUTERSPEELZALEN

Samenvatting

Voor u ligt het handhaving- en sanctiebeleid kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen van de gemeente Borger-Odoorn.

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitsregels in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, ofwel de handhaving van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de regelgeving die bij deze wet hoort, berust bij het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente waar de voorschoolse voorziening gevestigd is. De uitvoering van het toezicht op deze voorzieningen ligt bij de GGD.

Per 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) en de daarbij behorende beleidsregels van kracht geworden, wat heeft geleid tot toetsingskaders voor dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouderopvang en peuterspeelzalen. Deze eisen stonden beschreven in beleidsregels, niet in een wettelijke regeling. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) bood dit onvoldoende juridische basis voor gemeenten om boetes op te kunnen leggen aan kinderopvangorganisaties en peuterspeelzalen. Het hiaat dat was ontstaan is opgelost door de normen uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 over te zetten naar algemeen verbindende voorschriften zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling en is per 6 juni 2012 van kracht. In de kwaliteitseisen staat bijvoorbeeld hoeveel kinderen er maximaal in een groep aanwezig mogen zijn. Door de omzetting van Beleidsregels naar een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling is het als gemeente noodzakelijk om een nieuw handhavingsbeleid vast te stellen om volgens de nieuwe regels te kunnen handhaven.

In het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten kinderopvang' van de Inspectie van het Onderwijs worden alle gemeenten in Nederland benaderd en beoordeeld op de uitvoering van hun taken rond kinderopvang om vervolgens met een status (A,B of C) op de website van de onderwijsinspectie te worden opgenomen. Er wordt door de inspectie o.a. gekeken naar de borging en uitvoering van de taken rond het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP), uitvoering inspecties en de handhaving (handhavingsbeleid). In dat kader van **'achterblijvende gemeenten' is aan de inspectie doorgegeven dat Borger-Odoorn** het handhavingsbeleid Kinderopvang vast zal laten stellen om de uiteindelijke Status A te kunnen bemachtigen.

Bij het uitvoeren van de handhavinginstrumenten die nodig zijn op het moment dat een houder van een kindercentrum niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen, wordt het door de VNG ontwikkelde afwegingsmodel voor de handhaving gehanteerd. In het afwegingsmodel staan per inspectiedomein alle kwaliteitsaspecten waaraan een kinderopvangvoorziening moet voldoen. Afhankelijk van het belang van het kwaliteitsaspect en de mate waarin de kinderopvangvoorziening niet voldoet aan dit kwaliteitsaspect, wordt een handhavinginstrument ingezet. Jaarlijks zendt het college een jaarverslag aan de gemeenteraad en aan de Inspectie van het Onderwijs van alle toezicht- en handhavingstaken die de gemeente in een kalenderjaar in het kader van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen heeft verricht. Op deze wijze kunnen de gemeenteraad en de Inspectie van het Onderwijs het gemeentelijke toezicht op het aanbod van de voorschoolse voorzieningen beoordelen.

Toelichting

Paragraaf 1 Algemeen

Het college hanteert het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang en Peuterspeelzalen bij het uitvoeren van de handhavingacties die nodig zijn indien een houder van een kindercentrum, een gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (in het vervolg kortweg aangeduid als Wet kinderopvang/Wko) en alle daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (verder: Besluit kwaliteit), de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (verder: Regeling kwaliteit), de Beleidsregels werkwijze toezichthouder 2012 en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. In het model zijn de algemene stappen opgenomen die het college kan hanteren bij geconstateerde overtredingen van de kwaliteitseisen.

Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen moeten worden. Proportionaliteit is daarbij van belang. Daardoor zijn niet automatisch alle genoemde stappen onverkort van toepassing op een geconstateerde overtreding. Telkens zal afgewogen worden of toepassing in dit specifieke geval onder meer proportioneel is.

Dit Afwegingsmodel heeft als basis de model(inspectie)rapporten van GGD Nederland. De voorwaarden in het rapport en het Afwegingsmodel zijn gelijk. Voor de leesbaarheid van het Afwegingsmodel zijn diverse voetnoten die in het modelrapport zijn opgenomen ten behoeve van de inspectie, niet overgenomen in het Afwegingsmodel. Dit betekent echter niet dat de toelichtingen in de voetnoten niet van overeenkomstige toepassing zijn op de bepalingen van het Afwegingsmodel.

Paragraaf 2: Gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden

Melding en registratie in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

Sinds de invoering van de Wko is er een Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) in gebruik genomen. In dit register kan men alle kinderopvangvoorzieningen per gemeente vinden. Gemeentes dienen zelf dit LRKP te vullen en bij te houden. Alle kindercentra zijn, voordat de exploitatie van start kan gaan, verplicht zich aan te melden bij het college, zodat ze kunnen worden opgenomen in het LRKP (art. 45 lid 1 Wko).

Een gastouderbureau dient zich aan te melden in de gemeente waar het bureau statutair gevestigd is en gastouders dienen zich te melden in de gemeente waar de opvang plaatsvindt. Binnen 10 weken na een melding door de houder onderzoekt de toezichthouder of de exploitatie van het kindercentrum redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen genoemd in de Wko. Tot die tijd of totdat uit het inspectiebezoek eerder is gebleken dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen van de Wko en het Besluit kwaliteit, mag de kinderopvangvoorziening nog niet in exploitatie worden genomen.

Wijziging en verwijdering van gegevens uit het register

De houder dient elke wijziging van de gegevens die opgenomen staan in het LRKP mee te delen aan het college. De houder wordt vervolgens schriftelijk op de hoogte gesteld van opname van de (gewijzigde) gegevens in het LRKP. Het college heeft zelf ook de mogelijkheid om wijzigingen in het LRKP aan te brengen, indien is gebleken dat de opgenomen gegevens niet overeenstemmen met de werkelijke situatie. Ook van deze wijziging wordt de houder schriftelijk op de hoogte gesteld. Het college kan overgaan tot verwijdering van gegevens uit het register als de houder daartoe een verzoek heeft ingediend of als is gebleken dat de houder het kindercentrum niet langer exploiteert. Daarnaast kan het college tot verwijdering van gegevens overgaan, indien uit het inspectieonderzoek blijkt dat de houder naar verwachting niet, dan wel niet langer voldoet aan de kwaliteitseisen van de Wko, respectievelijk het Besluit kwaliteit. Het LRKP is online te raadplegen via www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

Jaarverslag Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Het college dient jaarlijks verslag te doen van het gevoerde toezicht- en handavingsbeleid op het gebied van kinderopvang. Dit is verplicht gesteld in artikel 1.67 Wko. Gemeenten ontvangen elk jaar een modelverslag van de Inspectie van het Onderwijs; dit wordt vóór 1 mei ingevuld en teruggezonden.

Doelstelling jaarverslag

Het gemeentelijk jaarverslag heeft twee doelstellingen, namelijk:

- Het beoordelen van gemeentelijk toezicht op en handhaving van de kinderopvang door de Inspectie van het Onderwijs;
- Het verzamelen van aanvullende informatie ten aanzien van de effectiviteit van het systeem van het eerstelijns toezicht.

2.1 De GGD

Het college wijst de GGD aan als toezichthouder zoals bedoeld in artikelen 1.61 lid 1 en 2.19 lid 1 Wko. De GGD is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit. Afhankelijk van de situatie kunnen er verschillende inspecties plaatsvinden:

- **Inspectie** na aanvraag (exploitatiebezoek);
- **Jaarlijkse inspectie;**
- **Incidentele inspectie;**
- **Nader onderzoek (herinspectie) deelaspecten.**

De toezichthouder legt zijn bevindingen vast in een inspectierapport. Een houder kan zijn zienswijze op het inspectierapport, voor definitieve vaststelling, schriftelijk aan de GGD kenbaar maken. De zienswijze van de houder wordt toegevoegd aan het rapport dat door de GGD naar de gemeente wordt verzonden. Binnen drie weken na vaststelling wordt het rapport door de GGD openbaar gemaakt en een afschrift voor ouders en personeel ter inzage gelegd.

De gemeente voegt de inspectierapporten van de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en peuterspeelzalen toe in het LRKP. Deze rapporten worden toegevoegd aan het LRKP. Landelijk is afgesproken dat de inspectierapporten (in de vorm van een brief) van de gastouders niet worden toegevoegd aan het LRKP. Reden hiervoor is dat positieve rapporten (brieven) weinig extra waarde hebben. In de brief staat slechts het advies om te registreren. Negatieve rapporten (brieven) kunnen niet worden toegevoegd, omdat toevoegen alleen mogelijk is bij geregistreerde gastouders in het LRKP. Tot voor kort kon iedere gastouder maar met één opvanglocatie in het LRKP worden geregistreerd, ook al vond de opvang op meerdere locaties plaats. Nu is registratie op meerdere locaties ook mogelijk gemaakt en is het vanaf 1 oktober 2012 ook wettelijk verplicht om alle opvanglocaties van een gastouder te registreren. Een gastouder die op dit moment al in het LRKP staat en op meerdere opvanglocaties actief is, dient er samen met het gastouderbureau voor te zorgen dat al zijn of haar opvanglocaties voor 1 oktober 2012 aan de gemeente worden doorgegeven om te worden geregistreerd.

2.2. Ouders

In de Wet is de rol van de ouders vastgelegd (artikel 1.58 e.v. Wko). Bij elke vestiging hoort een oudercommissie. Deze heeft een adviserende taak en functioneert op basis van een reglement.

2.3. Rechtsbescherming van de houder

Zoals eerder aangegeven, krijgt de houder de gelegenheid om een zienswijze op het conceptinspectierapport schriftelijk aan de GGD kenbaar te maken. Daarnaast heeft de houder in het geval van een handhavingsactie op basis van een besluit ex artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) de gebruikelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep uit de Awb.

Paragraaf 3: Afspraken GGD-Drenthe en de Drentse gemeenten

Om de gemeentelijke verantwoordelijkheid waar te kunnen maken zijn er op regionaal niveau afspraken vastgelegd met de GGD over de uitvoering van het toezicht.

3.1. Taken GGD

De GGD verricht volgens de Wko de volgende activiteiten:

1. De GGD levert aan gemeenten aan het begin van het jaar een globale planning en per kwartaal een overzicht van uitgevoerde inspecties aan. Aan het eind van het jaar vindt per gemeente een evaluatiegesprek plaats.
2. Binnen 6 weken na de aanvraag tot registratie rond de GGD de eerste inspectie van een nieuw kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of peuterspeelzaal af en beoordeelt of de houder redelijkerwijs in exploitatie mag gaan. Op basis van dit onderzoek besluit het college van burgemeester en wethouders binnen 10 weken na de aanvraag of de voorziening wel of niet wordt opgenomen in het LRKP. Binnen drie maanden na exploitatie vindt er een reguliere inspectie plaats.
3. De reguliere inspectie vindt in beginsel jaarlijks plaats. Op basis van landelijke afspraken worden jaarlijks Drenthe-breed afspraken gemaakt over de uitvoer van het toezicht.
4. De GGD voert de inspecties uit via de landelijke uniforme procedure.
5. De GGD maakt gebruik van landelijke inspectie-**instrumenten (inclusief format rapportage) opgenomen in een 'handboekkinderopvang'**¹.
6. De GGD heeft na afronding van een inspectie zes weken de tijd om een conceptrapport op te stellen. De GGD stuurt uiterlijk zes weken na de inspectie het conceptrapport naar de instelling. De ondernemer heeft twee weken de tijd (hoor en wederhoor) om op het conceptrapport te reageren en eventueel, indien er een blijvend verschil van mening blijft bestaan, zijn of haar zienswijze te formuleren en op te sturen naar de GGD. De GGD inspecteur past eventueel het rapport aan en voegt bij een verschil van mening de zienswijze van de ondernemer als bijlage bij het rapport en stuurt het naar de gemeente en naar de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).

1) In te zien via www.ggdkenisnet.nl

7. De geconstateerde overtredingen welke in aanmerking komen voor overleg en overreding (zie verder § 4) worden aan het einde van de inspectie dan wel z.s.m. daarna aangegeven bij de houder. De houder heeft dan maximaal 6 weken (= de tijd die inspecteur heeft om het conceptrapport op te stellen) de tijd om de overtreding te verhelpen. Als de overtredingen binnen de gestelde termijn zijn opgelost wordt dit in het definitieve rapport vermeld. Als binnen de gestelde termijn de overtreding niet is opgelost wordt dit als een verzwarende omstandigheid in het rapport vermeld. **Gemeenten hebben hiertoe de overeenkomst "Overleg en Overreding" ondertekend.**
8. De inspecteur kinderopvang van de GGD adviseert de gemeente naar aanleiding van een inspectie om wel of niet te handhaven en om eventueel af te wijken van het handhavingsbeleid van de gemeente.
9. De GGD voert herinspecties uit binnen de door de gemeente gestelde termijn en rapporteert de bevindingen aan de gemeente en de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).
10. De GGD inspecteur kan bij levensbedreigende situaties een schriftelijk bevel² afgeven en informeert de gemeente bij voorkeur dezelfde dag of uiterlijk de dag na het afgeven van het bevel telefonisch, zo spoedig mogelijk gevolgd door een schriftelijke bevestiging.
11. Indien de GGD signalen opvangt over slecht functionerende instellingen of niet geregistreerde kinderopvang geeft zij deze door aan de gemeente.

3.2. Taken gemeente

De gemeente verricht volgens de Wko de volgende activiteiten:

1. De gemeente verwerkt de aanvragen tot registratie van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorzieningen voor gastouderopvang en peuterspeelzalen in het LRKP.
2. De gemeente stuurt de aanvraagformulieren zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 14 dagen na de datum van aanvraag voor advies door naar de GGD.
3. De gemeente neemt binnen 10 weken na ontvangst van de aanvraag op basis van het advies van de GGD een besluit op de aanvraag.
4. De gemeente verwerkt de wijzigingen van de gegevens van de bestaande kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorzieningen en peuterspeelzalen van gastouderopvang in het LRKP.
5. De gemeente bevestigt de wijzigingen met rechtsgevolgen (wijzigingen van opvang locatie, naam houder, aantal kindplaatsen) met een beschikking. De overige wijzigingen worden bevestigd doormiddel van een bevestigingsbrief.
6. De gemeente informeert de GGD over de gekozen niveaus en de prioritering van het handhavingsbeleid kinderopvang (afwegingsmodel).
7. Als uit het inspectierapport van de GGD blijkt dat niet wordt voldaan aan één of meer kwaliteitseisen besluit de gemeente in beginsel tot het starten van een handhavingsactie. De gemeente maakt daarbij een keuze uit de wettelijke sanctiemogelijkheden (zie ook § 4.).
8. De gemeente informeert de GGD over de genomen handhavingsacties. Tevens stelt de gemeente de GGD op de hoogte als zij besluit het gegeven handhavingsadvies niet op te volgen.
9. De gemeente zorgt voor het uploaden van de inspectierapporten van de GGD in het LRKP. Het rapport wordt niet openbaar gemaakt als de aard of de omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzetten. Denk hierbij aan onderzoek naar melding van seksueel misbruik.
10. De gemeente geeft signalen over slecht functionerende instellingen door aan de GGD en geeft de GGD eventueel opdracht voor inspectie.
11. De gemeente coördineert de samenwerking met andere lokale toezichthouders (brandweer, bouwen woningtoezicht etc.).
12. Het opsporen van niet-geregistreerde kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente hanteert geen actief opsporingsbeleid.
13. De gemeente wijst een (bij voorkeur één) contactpersoon/contactfunctionaris aan waar de GGD contact mee heeft betreffende het toezicht kinderopvang.

3.3 Start handhavingstraject

Het gemeentelijke handhavingstraject begint direct na ontvangst van het inspectierapport van de GGD. De GGD geeft in het rapport een handhavingadvies aan het college. In het rapport is het **'Overzicht bevindingen toezichthouder per inspectiedomein'** de basis voor het afwegen

van de te ondernemen handhavingactie. In dit overzicht beschrijft de toezichthouder per domein de context van de voorwaarden waar de houder niet aan voldoet. Ook de resultaten van eventueel door de inspecteur toegepast overleg en overreding worden hierin genoemd. Het college kan de aangegeven

2) In paragraaf 4 is een omschrijving van de verschillende sanctiemaatregelen opgenomen.

verzwarende of verzachtende omstandigheden, de inspanning van de houder etc. mee laten wegen bij het beoordelen van de te nemen handhavingactie.

Ook kan overwogen worden eerst op basis van overleg en overreding de houder te bewegen de overtreiding te herstellen. Overleg en overreding heeft geen juridische status en betekent daarom een uitstel van het handhavingstraject.

3.4 Handhaving voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie wordt door het college slechts getoetst en gehandhaafd voor zover het gesubsidieerde voorschoolse educatie betreft. Voor voorschoolse educatie kan door het college gekozen worden om bij tekortkomingen te handhaven via de subsidie(-voorwaarden) of op grond van de Wko. Indien gekozen wordt voor de Wko is onderhavig handhavingbeleid van toepassing. Wordt gekozen voor handhaving via de subsidie dan zijn de subsidieverordening en de subsidiebeschikking met de subsidievoorwaarden van toepassing.

Paragraaf 4 Verschillende soorten sancties

Binnen de handhaving kunnen twee typen sancties onderscheiden worden, te weten herstellende sancties en bestraffende sancties. Deze typen sancties bestaan naast elkaar en derhalve kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd.

4.1 Herstellende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een herstellende sanctie wordt verstaan. Hieronder wordt verstaan: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreiding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreiding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreiding.

Hieruit volgt dat het doel van de herstellende sanctie met name gelegen is in het voorkomen van voortduren van de overtreiding en/of herhaling in de toekomst. Bestrafing van reeds begane overtredingen kan via de bestraffende sanctie (zie hieronder).

Welke herstellende sancties worden er onderscheiden binnen dit handhavingbeleid?

4.1.2 Stap 1

Overleg en Overreding

Naar aanleiding van het onderzoek naar overleg en overreding door de Inspectie van het Onderwijs heeft de VNG in overleg met GGD **Nederland het besluit genomen om 'overleg en overreding' in te zetten als middel om overtredingen op te lossen.** De resultaten van het onderzoek laten zien, dat bij inzet hiervan in veel gevallen geen of minder handhaving nodig is. Bij overleg en overreding moet gedacht worden aan een gesprek tussen de toezichthouder (GGD) en houder alsmede het beïnvloeden van de houder door de toezichthouder om de geconstateerde overtreiding op te lossen. Een dergelijk gesprek vindt plaats na afloop van de inspectie. De houder heeft gedurende de termijn die de toezichthouder heeft voor het opstellen van het conceptrapport (max. 6 weken) de tijd om de overtreiding op te lossen.

Overleg en overreding wordt binnen de toetsingskaders gebruikt en valt formeel niet onder handhaving maar gaat er aan vooraf.

Schriftelijk bevel

Dit is een handhavingsmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD-inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. Het middel wordt door de GGD-inspecteur ingezet en niet door het college. Daarom wordt dit bevel in dit Afwegingsmodel niet nader genoemd. Inzet van dit middel wordt door de GGD-inspecteur bepaald. De GGD geeft een bevel indien hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. In geval van overtredingen met een lage of gemiddelde prioritering zal hier niet snel sprake van zijn.

OF Aanwijzing

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal bevindt dat de bij of krachtens hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3, of hoofdstuk 2, afdeling 2, **paragrafen 2 en 3 gegeven**

voorschriften (de ‘kwaliteitseisen’) niet of in onvoldoende mate naleeft, kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven.

In een aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder genomen dienen te worden.

Hersteltermijn

Bij een aanwijzing wordt de houder een hersteltermijn gegeven. De hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de overtreding, welke zichtbaar wordt via de prioritering. De hersteltermijn in dit model wordt aangegeven in een bandbreedte. De handhaver geeft per concreet geval de exacte hersteltermijn aan. Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de handhaver schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel opdracht geven voor een herinspectie. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

4.1.3 Stap 2.

Last onder dwangsom

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

De stap last onder dwangsom kan meerdere keren worden genomen voor een geconstateerde overtreding. Indien een eerste last onder dwangsom geen resultaat heeft gehad, kan worden overwogen een nieuwe, hogere last onder dwangsom op te leggen. Dit vereist dan wel een nieuw besluit.

Verschil tussen een last onder dwangsom en een preventieve dwangsom

Van een preventieve last is sprake als de last wordt opgelegd voordat enige overtreding heeft plaatsgevonden. Hiervoor geldt dat het gevaar van de overtreding klaarblijkelijk dreigt, dat wil zeggen dat de overtreding zich met een zekere grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. Het **verschil met een ‘gewone’ last onder dwangsom is, dat deze ‘gewone’ last opgelegd wordt als herstelsanctie, nadat een overtreding** heeft plaatsgevonden. Dit kan diverse doelen hebben, onder meer het ongedaan maken van een overtreding en het voorkomen van herhaling. Als een overtreding heeft plaatsgevonden, maar inmiddels wel is hersteld, kan dus een nog steeds een last onder dwangsom worden opgelegd ter voorkoming van herhaling. Hiervoor geldt als criterium of er gegronde vrees voor herhaling bestaat.

Of eventueel last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

In gevallen waarin het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om zelf de overtreding op te lossen (op kosten van de overtreder) kan een last onder bestuursdwang opgelegd worden. Door de aanvullende sanctie van een exploitatieverbod binnen de handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen zijn er nog maar weinig overtredingen die zich daarnaast lenen voor toepassing van bestuursdwang. De optie last onder bestuursdwang is, op een enkele overtreding na, daarom niet opgenomen in dit Afwegingsmodel. Echter, op grond van het bestuursrecht geldt dat in die gevallen waarin last onder dwangsom mogelijk is, ook bestuursdwang kan worden toegepast indien het college de overtreding daardoor zelf kan doen beëindigen.

4.1.4 Stap 3.

Exploitatieverbod

Het college kan de houder verbieden de exploitatie van een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau voort te zetten dan wel verbieden de instandhouding van een peuterspeelzaal voort te zetten. Dit kan het college zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is.

Ook kan het college de houder verbieden de locatie in exploitatie te nemen, zolang niet of niet langer aan de kwaliteitseisen uit hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 2 is voldaan.

4.1.5 Stap 4.

Verwijdering uit het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen

Er zijn verschillende gronden waarop het college, in het kader van handhaving, een voorziening uit het register kinderopvang of het register peuterspeelzaalwerk kan verwijderen:

- indien is gebleken dat de houder niet langer de organisatie voor kinderopvang exploiteert;
- indien uit een GGD-inspectie of anderszins is gebleken dat de houder naar verwachting niet dan wel niet langer voldoet aan de bij en krachtens hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3 of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragrafen 2 en 3 van de Wko gegeven voorschriften;
- indien drie maanden na de registratie de exploitatie van de organisatie voor kinderopvang of peuterspeelzaal niet daadwerkelijk is aangevangen.

Vanaf het moment dat een voorziening is verwijderd uit het register, is er geen sprake meer van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk in de zin van de Wko. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang en tot een boete of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

Doordat een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau uit het register is verwijderd, wordt ook de grond voor het recht op kinderopvangtoeslag voor vraagouders beëindigd.

Verloop herstellend handhavingstraject

Een herstellend handhavingstraject verloopt in beginsel volgens de hierboven beschreven stappen. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin het naar beoordeling van het college gerechtvaardigd is om, gezien de aard en/of ernst van de overtreding, bepaalde stappen **'over teslaan' en direct over te gaan tot inzet van een zwaardere sanctie**. Eén van de situaties waarin dit zich kan voordoen is recidive.

4.2. Bestraffende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een bestraffende sanctie wordt verstaan. Hieronder wordt verstaan: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Een bestraffende sanctie bestraft een overtreding die 'in het verleden' begaan is. Er is dus een overtreding geconstateerd en dat feit wordt bestraft. De vorm van een bestraffende sanctie onder de Wet kinderopvang is de bestuurlijke boete.

Een bestuurlijke boete kan apart, maar ook gelijktijdig met een herstellend handhavingstraject worden opgelegd.

4.2.1. Grondslag bestuurlijke boete

Bij kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureau's

Op grond van art. 1.72 Wko is het college bevoegd terzake een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete **mag ten hoogste € 45.000 bedragen**.

Het opleggen van een bestuurlijke boete acht het college in ieder geval aangewezen in de volgende situaties:

In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 1.45 tot en met 1.60a Wko (hoofdstuk 1 afdeling 3 Kwaliteit kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus);

In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 1.65 Wko) niet nakomt;

In geval de houder een kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang of GOB blijft exploiteren, terwijl op grond van artikel 1.66 Wko aan hem een exploitatieverbod is opgelegd;

In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (art. 5:20 Awb);

In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt.

Bij voorziening voor gastouderopvang

Voorzieningen voor gastouderopvang vallen volledig onder het regime van toezicht en handhaving en daarbij is ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen van toepassing. Een voorziening voor gastouderopvang is echter toch een bijzonder object van toezicht en handhaving. Derhalve is er voor gekozen niet vooraf in dit model boetebedragen te noemen voor overtredingen in het hoofdstuk '**gastouderopvang**'. **Indien** het college een overtreding van een voorziening voor gastouderopvang wil sanctioneren met een bestuurlijke boete, zal in dat geval het boetebedrag bepaald worden, met inachtneming van de algemene bepalingen hieromtrent in dit handhavingsbeleid. Daarbij kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd met de boetebedragen zoals die zijn bepaald binnen de dagopvang.

Bij peuterspeelzalen

Voor peuterspeelzalen geldt dat de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, is bepaald in artikel 2.28 Wko. Artikel 2.27 Wko bepaalt daarnaast dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Dit betekent dat het onderdeel '**bestraffende sanctie**' **in dit Afwegingsmodel alleen van toepassing is op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen**.

Bij gesubsidieerde peuterspeelzalen kan wel via de subsidie ingegerepen worden.

Op grond van artikel 2.28 Wko is het college bevoegd terzake een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete **mag ten hoogste € 45.000 bedragen**.

Het opleggen van een bestuurlijke boete acht het college in ieder geval aangewezen in de volgende situaties:

In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 2.2 tot en met 2.13 Wko (hoofdstuk 2 afdeling 2 Kwaliteit peuterspeelzalen);

In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 2.23 Wko) niet nakomt;

In geval de houder een peuterspeelzaal in stand blijft houden terwijl op grond van artikel 2.24 Wko de voortzetting van de instandhouding is verboden;

In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (art. 5:20 Awb);

In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt.

4.2.2 Opleggen bestuurlijke boete

Wanneer wordt een boete opgelegd?

Bij een overtreding van de prioriteit 'hoog' zal in beginsel een boete ter hoogte van het in dit Afwegingsmodel genoemde bedrag worden opgelegd.

Bij overtredingen met een prioriteit 'gemiddeld' of 'laag' kan het college besluiten een boete ter hoogte van het in dit Afwegingsmodel genoemde bedrag op te leggen. Bij een overtreding van de overtredingen uit het hoofdstuk 'Overige overtredingen**' zal in beginsel een boete ter hoogte van het in het Afwegingsmodel genoemde bedrag worden opgelegd.**

Wanneer geen bestuurlijke boete?

Het college legt geen boete op:

- indien de overtreder aannemelijk maakt dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt; of indien de houder, zijnde een natuurlijk persoon (en geen rechtspersoon), is overleden; of
- bij opzet of bewuste roekeloosheid en direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen; of
- indien tegen de houder (overtreder) voor dezelfde gedraging strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen; dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd;
- indien aan de houder (overtreder) wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd.

4.2.3. Hoogte bestuurlijke boete

De in dit handhavingsbeleid genoemde boetebedragen zijn richtlijnen. Per geconstateerde overtreding zal bepaald moeten worden of het genoemde boetebedrag proportioneel is. Het college stemt de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het college houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

Van boeteverhogende of –verlagende omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn, in geval van: recidive door de houder (boeteverhogend);

opzettelijk niet naleven van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde voorschriften (boeteverhogend); een kleine, net startende houder (boeteverlagend).

4.2.4. Matiging

Het college kan besluiten om de bestuurlijke boete te matigen, indien de belanghebbende aannemelijk maakt dat op grond van de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan of de omstandigheden waarin de overtreder verkeert, boeteoplegging volgens dit Afwegingsmodel onevenredig is. Daarvan kan in beginsel slechts sprake zijn, indien sprake is van bijzondere omstandigheden waarin bij de vaststelling van dit Afwegingsmodel niet is voorzien.

Paragraaf 5 Gebruikte afkortingen

Art : artikel

Artt : artikelen

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Besluit kwaliteit: Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen

Besluit registers: Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

BSO: buitenschoolse opvang

GOB: gastouderbureau

KDV: kinderdagverblijf

Psz: peuterspeelzaal

VGO: voorziening voor gastouderopvang

Regeling kwaliteit: Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012

Wkcz: Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Wko: Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Bijlage 1 Afwegingsmodel handhaving Kinderopvang

1. Afwegingsmodel handhaving dagopvang

De kwaliteitsaspecten voor dagopvang, zijn ingedeeld naar de volgende domeinen:

0. Kinderopvang in de zin van de wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio
6. Pedagogisch beleid
7. Klachten
8. Voorschoolse educatie

Tabellen_Afwegingsmodel_handhaving_kinderopvang_en_peuterspeelzalen.pdf