

## Handhavingsbeleid Kwaliteit Kinderopvang

### INLEIDING

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang (hierna: Wk) in werking getreden. De kinderopvang is met de komst van deze wet een marktsector geworden waarbij ondernemers en ouders vraag en aanbod bepalen. De Wet kinderopvang bevat:

- een regeling voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en
- een waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop.

Een goede kwaliteit van de kinderopvang is belangrijk omdat kinderen een kwetsbare groep vormen. Daarnaast moeten ouders de zorg voor hun kinderen met een gerust hart kunnen uitbesteden. Deze notitie gaat over de handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang en het toezicht daarop en heeft als doel:

Vastleggen hoe de gemeente Aa en Hunze toezicht houdt op de kwaliteit van de kinderopvang en omgaat met overtredingen van die kwaliteitsregels in de kinderopvang zodat gewaarborgd wordt, dat er in de gemeente Aa en Hunze verantwoorde kinderopvang wordt geboden.

Het handhavingsbeleid levert een bijdrage aan de inzichtelijkheid van dit handhavingstraject dat loopt van de GGD-inspecties tot en met de toepassing van het gemeentelijk afwegingskader door de inzet van één of meer handhavingsinstrumenten. Bijvoorbeeld: inzet GGD-inspecties, prioritering in inspecties, afwegingsfactoren welk handhavingsinstrument ingezet moet worden.

Houders van kinderopvang moeten vooraf kunnen zien op welke wijze de gemeente toezicht houdt en op welke wijze en op basis van welke criteria handhavend wordt opgetreden. Bovendien bieden beleidsregels rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij beoordelingen in eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

De onderlegger van deze notitie vormt het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit VNG-model is een handreiking die de gemeente kan hanteren bij het uitvoeren van handhavingssacties die nodig zijn als een houder van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang van de Minister van SZW<sup>1</sup>. In het model zijn de algemene geldende regels opgenomen die de gemeente kan gebruiken bij het overtreden van de kwaliteitseisen. De gemeente heeft er vooralsnog voor gekozen om het VNG-model ongewijzigd over te nemen. Dit model is opgenomen in bijlage 2.

Kinderopvangorganisaties kennen meerdere vestigingsplaatsen. Dit betekent dat de houder te maken heeft met verschillende toezichthoudende & handhavende gemeenten. Een eenduidig toezichts- en handhavingsbeleid in de provincie Drenthe zorgt voor gelijke behandeling van nieuwe en bestaande houders van kinderopvang. Binnen de provinciegrenzen vindt regelmatig ambtelijk overleg en afstemming plaats tussen de diverse Drentse gemeenten onder leiding van de GGD-Drenthe. Onderliggende beleidsnotitie is voortgekomen uit dit overleg en wordt Drenthebreed gedragen.

### HOOFDSTUK 1 WET KINDEROPVANG

De Wet kinderopvang stelt aan instellingen voor kinderopvang de eis dat de houder zorg draagt voor kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen in een veilige omgeving. De wet stelt aan kinderopvang enkele globale eisen ("verantwoorde kinderopvang") en enkele concrete eisen (zoals: risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, verplichte verklaring omtrent het gedrag). De aanbieders en afnemers in de kinderopvang hebben deze globale en concrete eisen via zelfregulering vertaald in gedetailleerde kwaliteitsafspraken. De drie brancheorganisaties<sup>2</sup> in de kinderopvang hebben samen deze kwaliteitsafspraken vastgelegd in een Convenant Kwaliteit Kinderopvang. Deze landelijke kwaliteitsafspraken waren uitgangspunt voor de Beleidsregels van de Minister van SZW die net als de Wet kinderopvang op 1 januari 2005 in werking zijn getreden resp. de Besluiten van de staatssecretaris van OCW van 2008.

#### 1.1 BELEIDSREGELS KWALITEIT KINDEROPVANG

In 2008 is een herziene versie van het Convenant ("verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst") door de marktpartijen ondertekend. De staatssecretaris van OCW heeft deze herziene versie overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. De gewijzigde Beleidsregels zijn per 1 april 2008 in werking getreden. De belangrijkste wijzigingen zijn de aangescherpte eisen voor gastouderopvang en de verplichte invoering van een meldcode kindermishandeling.

De aanpassing en uitbreiding in zowel het Convenant als in de Beleidsregels zijn vervolgens doorgevoerd in de toetsingskaders, model-inspectierapporten en het selectieformulier die door de GGD-inspecteurs gebruikt worden.

Op basis van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang dient de gemeente ook een afwegingsmodel handhaving kinderopvang vast te stellen. De VNG heeft ter ondersteuning in 2008 een brochure "Handreiking voor een transparant handavingsbeleid" en een Afwegingmodel opgesteld. Inmiddels heeft de VNG ook een model ontwikkeld waarin aangegeven wordt hoe de gemeente uitvoering kan geven aan de boetebeleidsregels. Het college kan op grond van artikel 72, Wk van haar bevoegdheid gebruik maken aan een houder een bestuurlijke boete op te leggen indien een (kwaliteits)verplichting krachtens de Wk niet wordt nageleefd. In deze notitie zijn echter geen boetebeleidsregels opgenomen omdat vooralsnog de noodzaak daartoe ontbreekt. Over de toepassing van de boetebeleidsregels zijn overigens Drentebreed geen uniforme afspraken gemaakt.

## 1.2 TOEZICHT

Het college is eveneens wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen. Dit (eerstelijns)toezicht wordt uitgevoerd door de GGD. Ter uitvoering van het toezicht in de kinderopvang heeft de staatssecretaris van OCW met ingang van april 2008 nadere regels gesteld over de (uniforme) werkwijze van de toezichthouders in de kinderopvang. Daarnaast zijn op het terrein van het toezicht ook de ministeriële beleidsregels herzien (Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang). Per opvangsoort (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang) zijn toetsingskaders opgesteld door GGD Nederland in opdracht van het Ministerie van OCW en de VNG. Deze toetsingskaders zijn als bijlage toegevoegd aan de landelijke Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang. Vastgelegd is welke kwaliteitsaspecten de toezichthouder per opvangsoort moet toetsen. De oordelen goed-voldoende-slecht per domein (bijvoorbeeld 'personeel' of 'veiligheid en gezondheid') zijn komen te vervallen en vervangen door een oordeel per voorwaarde of iets 'wel' danwel 'niet' aan de eisen voldoet. Verder zijn de eisen die aan gastouderbureaus worden gesteld verscherpt. De volgende kwaliteitsaspecten worden, ingedeeld naar domeinen, vanaf 2008 door de toezichthouder beoordeeld:

Dagopvang en buitenschoolse opvang

1. ouders
2. personeel
3. veiligheid en gezondheid
4. accommodatie en inrichting
5. groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio
6. pedagogisch beleid en praktijk
7. klachten

Gastouderopvang

1. ouders
2. personeel
3. veiligheid en gezondheid
4. aantal kinderen
5. pedagogisch beleid en praktijk
6. kwaliteit gastouders en opvangwoning
7. kwaliteit gastouderbureau
8. klachten

## HOOFDSTUK 2 TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

### 2.1 MELDING EN REGISTRATIE

Voordat de registratie van een kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang van start kan gaan, dient de ondernemer zich te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging (art. 45, lid 1, Wk).

Een gastouderbureau meldt zich in de gemeente waar het bureau statutair gevestigd is. De gastouders worden niet in het register opgenomen, uitsluitend de gastouderbureaus. Voor franchiseorganisaties geldt dat elke franchisenemer zich in de gemeente van vestiging moet melden voor opname in het register. Het gaat hier dan om franchisenemers die als bemiddelaar voor gastouderopvang werken. Dit geldt dus niet voor gastouders die als zelfstandige op basis van een franchiseformule werken.

Gastouderbureaus kunnen ook gastouderopvang aanbieden in de vorm van experimenten in het kader van innovatieve gastouderopvang als bedoeld in het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang. Dit houdt in, dat de maximale groepsgrootte voor kinderopvang aan huis, mag worden uitgebreid van 4 naar 6 niet-eigen-kinderen en de gastouderopvang niet plaats hoeft te vinden in de woning waar de gast- of vraagouder zijn hoofdverblijf heeft, maar ook in de nabijheid van de woning kan plaatsvinden. Het college houdt een register bij van gemelde kinderdagverblijven, gastouderbureaus en buitenschoolse opvang. Na een melding worden de gegevens onverwijld in het register opgenomen (art 46, lid 1, Wk). Het is van belang dat de gemeente een register op orde heeft.

De melding wordt gedaan op een formulier. Het gaat om naam en adresgegevens van de houder en van de opvanglocatie, het telefoonnummer, de rechtsvorm en inschrijfnummer bij de Kamer van Koophandel, het maximum aantal kindplaatsen per opvangsoort en het aanvangstijdstip van exploitatie. Ook een wijziging van bestaande gegevens, bijvoorbeeld een wijziging van het aantal kindplaatsen, dient onverwijld gemeld te worden aan het college.

Een kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang wordt niet in exploitatie genomen voordat een termijn van 8 weken na melding is verstreken of voordat uit het inspectieonderzoek eerder is gebleken dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en de Beleidsregels. Elke wijziging van de gegevens die opgenomen staan in het register deelt de houder onverwijld mee aan het college (art. 47, Wk). De houder wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van opname van de (gewijzigde) gegevens in het register. De onderwijsinspectie schrijft tevens voor, dat mutaties in het register ook moeten worden bijgehouden (zie ingekomen inspectiebrief d.d. 28-05-2009, ons kenmerk 2009005064).

Het register ligt voor een ieder ter inzage op het gemeentehuis en is digitaal beschikbaar op de website van de gemeente. Van wijzigingen van het register maakt het college melding in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

## 2.2 NIET GEMELDE KINDEROPVANG

Houders van een kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang die zich niet bij de gemeente hebben gemeld (of een exploitatieverbod negeren) plegen een economisch delict in de zin van de Wet economische delicten (WED). Bij een signaal kan de gemeente de GGD de opdracht geven om te onderzoeken of er sprake is van kinderopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang in de zin van artikel 1, eerste lid van de Wk. Weigert de houder mee te werken en bestaat een vermoeden van opvang in de zin van de Wk dan kan aangifte gedaan worden bij het Openbaar Ministerie (OM). Het OM kan vervolgens strafvervolgning inzetten of een strafbeschikking opleggen (art. 257a, Wetboek van Strafvordering jo art. 1, onder 2° jo art. 2, lid 1 jo art. 6, lid 1, onder 2° en 4°, WED).

Omdat landelijk met het OM over dit item geen afspraken zijn gemaakt, is ambtelijk het voorstel gedaan om ook hierover vanwege de uniformiteit Drenthebreed afspraken te maken met het OM. Dit ook, omdat het arrondissementspakket Assen heel Drenthe beslaat. In het districtelijk driehoeksoverleg van de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo is echter afgesproken dat ieder gemeente afzonderlijk contact gaat leggen met het OM wanneer zich een dergelijke zaak voordoet (zie ingekomen brief d.d. 21-04-2009, ons kenmerk 2009003756).

## 2.3 TOEZICHT EN TAKEN

Gemeente

Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang, de Regeling Wet kinderopvang en de ministeriële Beleidsregels.

Voor het uitvoeren van het toezicht wijst het college van burgemeester en wethouders ambtenaren van de GGD aan. Van de aanwijzing van toezichthouders maakt het college melding in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huis blad (art. 61, lid, 2 Wk).

De Minister van OCW houdt toezicht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door het college (art. 68, Wk). Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks vóór 1 juli een verslag vast van alle toezicht en handhavingstaken die de gemeente in een kalenderjaar in het kader van de wet heeft verricht (art. 67 Wk jo art. 12, Regeling Wet kinderopvang).

GGD

De GGD is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit. Afhankelijk van de situatie kunnen er verschillende inspecties plaatsvinden:

- Inspectie na melding (exploitatieonderzoek)
- Jaarlijkse inspectie
- Onaangekondigde inspectie
- Nader onderzoek deelaspecten

De toezichthouder legt zijn bevindingen vast in een inspectierapport. Een houder kan zijn zienswijze op het inspectierapport schriftelijk aan de GGD, voor definitieve vaststelling, kenbaar maken. De zienswijze van de houder wordt toegevoegd aan het rapport dat door de GGD naar de gemeente wordt verzonden.

Binnen 3 weken na vaststelling daarvan wordt het rapport openbaar gemaakt op de website van de GGD en een afschrift wordt voor ouders en personeel ter inzage gelegd.

Ouders

In de wet is de rol van ouders vastgelegd. Bij elke vestiging hoort een oudercommissie. Deze heeft een adviserende taak en functioneert op basis van een reglement. Ouders hebben alleen recht op een tegemoetkoming in de kosten van de overheid als het kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang waarvan zij gebruik maken bij de gemeente is geregistreerd.

Rechtsbescherming van de houder

Zoals eerder aangeven, krijgt de houder de gelegenheid om een zienswijze op het concept inspectierapport schriftelijk aan de GGD kenbaar te maken. Daarnaast heeft de houder in het geval de gemeente handhavend wil gaan optreden de mogelijkheid om tegen een handhavingsbesluit bezwaar aan te tekenen.

## **2.4 AFSPRAKEN GGD DRENTHE EN DE DRENTSE GEMEENTEN**

Om de gemeentelijke verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken zijn indertijd op regionaal niveau afspraken vastgelegd met de GGD over de uitvoering van het toezicht. Deze afspraken zijn thans nog steeds geldend.

### **Taken GGD**

De GGD verricht volgens de Wet kinderopvang de volgende activiteiten:

1. Binnen 8 weken na melding start de GGD met de 1e inspectie (exploitatie onderzoek) van een nieuw kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang en beoordeelt of de ondernemer redelijkerwijs in exploitatie mag gaan. De GGD informeert de ondernemer schriftelijk over het besluit en stuurt een kopie naar de gemeente. Binnen 3 maanden na exploitatie vindt de reguliere inspectie plaats.
2. De reguliere inspectie vindt jaarlijks plaats. Daarin onderzoekt de toezichthouder of elk kinderdagverblijf, gastouderbureau of buitenschoolse opvang voldoet aan de kwaliteitseisen.
3. De GGD voert de inspecties uit via een landelijke uniforme procedure, inhoudend documentenonderzoek, interview, observatie en zonodig gesprekken.
4. De GGD maakt gebruik van landelijke inspectie-instrumenten (inclusief format rapportage) opgenomen in een 'handboek kinderopvang'.
5. De GGD stuurt een conceptrapport naar de instelling uiterlijk 6 weken na de inspectie. Vervolgens bespreekt de GGD inspecteur binnen 2 weken het rapport met de ondernemer (hoor & wederhoor). Indien er een blijvend verschil van mening blijft bestaan, dient de ondernemer binnen twee weken zijn of haar zienswijze schriftelijk te formuleren en op te sturen aan de GGD. De GGD inspecteur past eventueel het rapport aan en/of 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).
6. 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).
7. De GGD maakt binnen 3 weken na vaststelling het inspectierapport openbaar op haar website [www.ggddrenthe.nl](http://www.ggddrenthe.nl) (vaststelling = uitgave van de definitieve rapportage). 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.
8. De GGD inspecteur kan bij levensbedreigende situaties een schriftelijk bevel afgeven en informeert de gemeente bij voorkeur dezelfde dag of uiterlijk de dag na het afgeven telefonisch, zo spoedig mogelijk gevolgd door een schriftelijke bevestiging.
9. Indien de GGD signalen opvangt over niet gemelde kinderopvang geeft zij deze door aan de gemeente.

### **Taken gemeente**

De gemeente verricht volgens de Wet kinderopvang de volgende activiteiten:

1. De gemeente houdt een register bij van gemelde kinderdagverblijven, gastouderbureaus en buitenschoolse opvang.
2. De gemeente informeert de GGD zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 5 werkdagen na de melding van een nieuwe instelling of wijzigingen van een bestaande instelling (bijvoorbeeld verhuizing, wijziging aantal kindplaatsen, nieuwe houder etc.) en stuurt een kopie van het meldingsformulier en een nieuw overzicht van het register naar de GGD.
3. De gemeente geeft signalen over slecht functionerende instellingen door aan de GGD en geeft de GGD eventueel opdracht voor inspectie.
4. De gemeente coördineert de samenwerking met andere lokale toezichthouders (brandweer, bouwen woningtoezicht etc.). De gemeente voorziet in een informatieblad waarin de aanvrager over de vergunningen omtrent kinderopvang wordt geïnformeerd (Wet samenhangende besluiten).
5. Het opsporen van niet gemelde kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente hanteert geen actief opsporingsbeleid.
6. De gemeente wijst een (bij voorkeur één) contactpersoon/contactfunctionaris aan waarmee de GGD contact heeft betreffende het toezicht kinderopvang.

### **Handhaving en toezicht kinderopvang**

1. Handhaving en toezicht kinderopvang vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.
2. De gemeente informeert de GGD over de gekozen niveaus en de wijze van prioritering van het handhavingsbeleid kinderopvang (= afwegingsmodel).

3. 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 (= rekening houdend met verzachtende en verzwarende omstandigheden) van het handhavings-beleid van de gemeente.

### HOOFDSTUK 3 TOEZICHT EN HANDHAVING

De wet bepaalt dat elk kindercentrum jaarlijks wordt gecontroleerd. De toezichthouders maken daarbij gebruik van (landelijk) vastgestelde toetsingskaders. Uitkomsten van de getoetste onderdelen worden ingevuld in een afwegingsmodel (gebaseerd op het VNG-model). Dit model is gebaseerd op een risico-analyse waarbij wordt beoordeeld in welke mate een negatief effect optreedt als niet wordt voldaan aan kwaliteitseisen. Het belang (prioritering) van de verschillende onderdelen wordt uitgedrukt in termen van hoog-middel-laag. Dit afwegingsmodel draagt bij aan transparantie en consistentie. Prioriteitsstelling wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en is nodig omdat niet elke overtreding gesanctioneerd kan worden. De zwaarte van de prioritering komt tot uiting in de hersteltermijn van de aanwijzing en wordt aangegeven in een bandbreedte (zie sanctieprotocol op bladzijde 13). De handhaver geeft echter per geval de exacte hersteltermijn aan zodat de houder precies weet wat en wanneer het verzuim hersteld moet zijn.

#### 3.1 AFWEGINGSMODEL

Dagopvang en Buitenschoolse opvang

	Domeinen	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren		Prioritering
1.	Ouders	Oudercommissie	1.1	Reglement oudercommissie	Laag
			1.2	Instellen oudercommissie	Laag
			1.2.1	Voorwaarden oudercommissie	Laag
			1.2.2	Adviesrecht oudercommissie	Gemiddeld
			1.3	Informatie voor ouders	Laag
2.	Personeel	Verklaring omtrent het gedrag	2.1	Regels voor verklaring omtrent gedrag	Hoog
			2.2	Passende beroepskwalificatie	Gemiddeld
		Beroepskwalificatie	2.3	Voorwaarde en inzet van beroepskracht in opleiding	Gemiddeld
			2.4	Gebruik voorgescreven voertaal	Gemiddeld
3.	Veiligheid en gezondheid	Veiligheid	3.1	Risico-inventarisatie veiligheid	Hoog
			3.1.1	Beleid veiligheid	Hoog
			3.1.2	Uitvoering beleid veiligheid	Hoog
			3.2	Risico-inventarisatie gezondheid	Hoog
		Gezondheid	3.2.1	Beleid gezondheid	Hoog
			3.2.2	Uitvoering beleid gezondheid	Hoog
			3.3	Protocol Meldcode kindermishandeling	Hoog
			3.3.1	Inhoud protocol kindermishandeling	Hoog
4.	Accommodatie en inrichting	Binnenruimte	4.1	Binnenspeelruimte	Hoog
			4.2	Slaapruimte	Hoog
			4.3	Buitenspeelruimte	Gemiddeld
5.	Groepsgrootte en beroepskracht-kindratio	Groepsgrootte	5.1	Opvang in groepen	Hoog
			5.2	Vaste beroepskrachten + vaste ruimtes	Hoog
		Leidster/kind	5.3	Beroepskracht-kindratio	Hoog

			5.4	Inzet beroepskrachten in afwijking beroepskracht-kind-ratio bij openingstijden van 10 uur of langer	Hoog
6.	Pedagogisch beleid en praktijk	Pedagogisch beleid	6.1	Pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld
			6.1.1	Inhoud pedagogisch beleid	Gemiddeld
			6.1.2	Pedagogische praktijk	Gemiddeld
		Interactie leidster-kind	6.2	Emotionele veiligheid	Gemiddeld
			6.3	Persoonlijke competentie	Gemiddeld
			6.4	Sociale competentie	Gemiddeld
			6.5	Overdacht normen en waarden	Gemiddeld
7.	Klachten	Klachtrecht	7.1	Wet klachtrecht cliënten zorgsector	Laag
			7.2	Klachtenregeling oudercommissie	Laag

### Gastouderopvang

	Domeinen	Kwaliteitsaspecten	Indicatoren		Prioritering
1.	Ouders	Oudercommissie	1.1	Reglement oudercommissie	Laag
			1.2	Instellen oudercommissie	Laag
			1.2.1	Voorwaarden oudercommissie	Laag
			1.2.2	Adviesrecht oudercommissie	Gemiddeld
		Informatie	1.3	Informatie voor vraagouders	Laag
2.	Personeel	Verklaring omtrent het gedrag	2.1	Regels voor verklaring omtrent gedrag	Hoog
		Pedagogische kennis	2.2	Pedagogische kennis	Hoog
3.	Veiligheid en gezondheid	Veiligheid	3.1	Risico-inventarisatie veiligheid	Hoog
			3.1.1	Beleid Veiligheid	Hoog
			3.1.2	Uitvoering beleid veiligheid	Hoog
		Gezondheid	3.2	Risico-inventarisatie gezondheid	Hoog
			3.2.1	Beleid gezondheid	Hoog
			3.2.2	Uitvoering beleid gezondheid	Hoog
		Kindermishandeling	3.3	Protocol Meldcode kindermishandeling	Hoog
			3.3.1	Inhoud protocol kindermishandeling	Hoog
4.	Aantal kinderen	Aantal kinderen	4.1	Aantal kinderen bij gastouder	Hoog
5.	Pedagogisch beleid en praktijk	Pedagogisch beleid	5.1	Pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld
			5.1.1	Inhoud pedagogisch beleid	Gemiddeld
			5.1.2	Pedagogische praktijk	Gemiddeld
6.	Kwaliteit gastouders en opvangwoning	Gastouders en opvangwoning	6.	Kwaliteit gastouders en opvangwoning	Hoog
7.	Kwaliteit gastouderbureau	Gastouderbureau	7.	Kwaliteit gastouderbureau	Hoog
8.	Klachten	Klachtrecht	8.1	Wet klachtrecht cliënten zorgsector	Laag
			8.2	Klachtenregeling oudercommissie	Laag

### 3.2 Handhaving

Bij inspecties wordt de kwaliteit van de onderdelen beoordeeld en uitgedrukt in scores van onvoldoende en voldoende. Het belang en de score leiden vervolgens tot een bepaald eindoordeel waarvoor het sanctieprotocol van bladzijde 13 gebruikt wordt. Indien uit het inspectierapport blijkt dat een houder van een kinderdagverblijf, gastouderbureau en/of buitenschoolse opvang niet voldoet aan één of meer kwaliteitsvoorwaarden moet de gemeente in beginsel een handhavingsactie opstarten. Het college kan een keuze maken uit de volgende wettelijke sanctiemogelijkheden om naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen:

Aanwijzing of bevel (= een bevel wordt in een spoedeisende situatie opgelegd door de toezichthouder namens en onder gezag van het college), bestuursdwang, last onder dwangsom, exploitatieverbod, uitschrijving uit register en/of bestuurlijke boete.

Het college zal in de meeste gevallen eerst een aanwijzing opleggen alvorens tot een zwaarder handhavingmiddel over te gaan. Omdat de houder zijn zienswijze al op het inspectierapport heeft gegeven is het niet nodig om de houder voorafgaand aan het opleggen van een aanwijzing te horen. Dit is anders in het geval van bestuursdwang of last onder dwangsom; o.g.v. artikel 4:8, Awb moet wel eerst een vooraankondiging / voornemen aan de houder verzonden worden.

De zwaarte van de prioriteit komt tot uiting in de hersteltermijn.

De gemeente kan in bijzondere gevallen, voordat de eerste juridische stap van aanwijzing wordt gezet, overwegen eerst een schriftelijke waarschuwing te geven. In feite is hier tot op heden enkel nog gebruik van gemaakt. Indien een houder ongevoelig is (geworden) voor deze niet-juridische stap is het zaak om de waarschuwing achterwege te laten en direct een aanwijzing op te gaan leggen.

Inspectierapport.rtf (versie geldig sinds: 31-08-2009; RTF-bestand; grootte: 26.00 KB)

### 3.3 Sanctieprotocol

De prioriteitsstelling (bijlage II, afwegingsmodel handhaving kinderopvang) gebruiken we om te bepalen welke sanctie-instrumenten ingezet gaan worden en welke hersteltermijn de houder krijgt om de tekortkoming op te lossen. Sanctionering gebeurt in twee fasen, te weten:

- Fase 1 is gericht op herstel. De houder krijgt in fase 1 een aanwijzing van het college van burgemeester en wethouders of een bevel van de GGD. Hierin wordt aangegeven dat niet voldaan is aan bepaalde kwaliteitsregels van de Wet kinderopvang en dat de houder een bepaalde tijd heeft om de situatie te herstellen. Na de hersteltermijn gaat de inspecteur van de GGD kijken of inmiddels wel voldaan wordt aan de kwaliteitsregels (herinspectie).
- Fase 2 is van belang in het geval een houder de situatie niet heeft hersteld. In deze fase kunnen we door middel van bijvoorbeeld een bestuursdwang of last onder dwangsom herstel afdwingen zodat een houder de tekortkoming alsnog oplost. Om de sanctiestrategie te kunnen bepalen is een sanctieprotocol opgesteld (zie hieronder in tabel 1).

Tabel 1, Sanctieprotocol gemeente Aa en Hunze

		<b>Sanctie-instrument</b>	<b>Hersteltermijn</b>	<b>Herinspectie</b>
Hoog belang en onvoldoende Score	Fase 1	- Bevel GGD (bij direct gevaar) - Aanwijzing	7 - 14 dagen	Ja
	Fase 2	- Exploitatieverbod - Verwijdering uit register - Bestuursdwang - Last onder dwangsom		Ja
Gemiddeld belang en onvoldoende score	Fase 1	- Aanwijzing	6-18 weken	Ja
	Fase 2	- Last onder dwangsom en/of - Bestuurlijke boete		Ja
Laag belang en onvoldoende score	Fase 1	Aanwijzing	5-7 maanden	Nee, mee te nemen bij reguliere inspectie. Schriftelijk bevestigen.
	Fase 2	- Last onder dwangsom en/of - Bestuurlijke boete		Nee, mee te nemen bij reguliere inspectie. Schriftelijk bevestigen.

Het sanctieprotocol zien we vooral als een richtlijn en zorgt voor transparantie en duidelijkheid. Het maakt niet uit wie een bepaalde overtreding maakt, maar de overtreding zelf en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd bepalen de aanpak. Er kan echter enkel gemotiveerd afgeweken worden van het beleid.

In het geval dat er meerdere overtredingen plaatsvinden, gaan we in het geval van een keuze voor een handhavingsactie uit van de zwaarste overtreding.

---

## HOOFDSTUK 4 HANDHAVING IN AA EN HUNZE

Hieronder beschrijven we de verdeling van de verantwoordelijkheden van de bij (kwaliteitshandhaving) kinderopvang betrokken afdelingen, de locaties in Aa en Hunze, de communicatie, de actuele ontwikkelingen en de evaluatie van het voorgestelde handhavingsbeleid.

### 4.1 VERANTWOORDELIJKHEDEN

Binnen de gemeente Aa en Hunze vindt toezicht en handhaving op diverse afdelingen plaats. Ten aanzien van de Wet kinderopvang ligt de eindverantwoordelijkheid voor het inzetten van handhavingsinstrumenten bij de afdeling Maatschappelijke Zaken. In den lande is momenteel echter de discussie actueel of deze eindverantwoordelijkheid vanwege de juridische kennis en vanwege de ervaring met de handhavings-instrumenten niet neergelegd zou moeten worden bij een afdeling Vergunning en Handhaving. Voor wat betreft de gemeente Aa en Hunze is deze discussie voornamelijk niet aan de orde. Andere betrokken afdelingen

Een ondernemer, die wil starten met kinderopvang heeft binnen de gemeente Aa en Hunze te maken met verschillende loketten, te weten:

- Bij de afdeling Maatschappelijke Zaken kan de ondernemer zich melden en laten registreren in het kinderopvangregister. Ook kan hier informatie over het kinderopvangbeleid (incl. peuterspeelzaalwerk) verkregen worden.
- Bij de brandweer moet de ondernemer in sommige gevallen een gebruiksvergunning-brandveiligheid aanvragen.
- Bij de afdeling Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, cluster Vergunningverlening en Handhaving voor bijvoorbeeld een bouwvergunning voor verbouwingen of nieuwbouw.

Op 1 juli 2008 is de Wet samenhangende besluiten (Wsb) in werking getreden. Burgers en bedrijven moeten door de gemeente snel en volledig worden geïnformeerd over (o.a.) vergunningen. Het is daarom zaak om dit onderdeel een plaats te geven in een informatiepakket.

Tweedelijns toezicht

De afdeling Maatschappelijke Zaken is tevens verantwoordelijk voor de jaarlijkse verantwoording richting de Minister van OCW voor wat betreft de toezicht- en handhavingstaken die de gemeente in het kader van de Wk heeft verricht. Dit zgn. tweedelijns toezicht wordt onder gezag van de Minister van OCW uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. Het verantwoordingsverslag moet telkenmale vóór 1 juli naar de IvHO worden verzonden en tevens naar de gemeenteraad.

### 4.2 Aantal in Aa en Hunze geregistreerde locaties (per 1 april 2009)

Dagopvang: 10

Buitenschoolse opvang: 9

Gastouderbureaus 4 (waarvan 2 innovatief)

Het totaal aantal gastouders en het aantal innovatieve gastouders ligt hoger. Deze worden niet in het kinderopvangregister opgenomen.

### 4.3 COMMUNICATIE

Het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan leidt tot een aantal veranderingen. Deze veranderingen vragen om zorgvuldige communicatie. Er moet adequaat richting de houders gecommuniceerd worden om de kwaliteit in de kinderopvang te behouden resp. te verbeteren. Zodoende zal samen met een aantal andere Drentse gemeenten voor de houders een informatiebijeenkomst over handhaving kinderopvang worden georganiseerd. Ook bestaat het voornemen om over bepaalde onderwerpen die voor toezicht & handhaving van belang zijn (hoeveel leidsters op een groep, wat is open deurenbeleid, meldingsplicht enz.) artikelen in de krant te publiceren zodat deze informatie voor een ieder toegankelijker wordt gemaakt.

Tevens is in het ambtelijk overleg bij de GGD de afspraak gemaakt om een informatiepakket te maken zodat de (aspirant)houder goed geïnformeerd wordt over diverse wettelijke regels rondom kinderopvang.

### 4.4 Actuele ontwikkelingen

Momenteel zijn enkele ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang actueel die mogelijk van invloed zullen zijn op het onderhavige toezicht –en handhavingsbeleid. Hieronder staan de belangrijkste.

- Centraal register kinderopvang (GIR).

De VNG, GGD Nederland en IvHO ontwikkelen momenteel een landelijke webapplicatie: de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR). De taken van de gemeente, GGD en IvHO krijgen elk hun eigen plaats in de GIR. Het gemeentelijk kinderopvangregister wordt vervangen door één landelijk centraal register. De GGD inspectierapporten worden erin gezet en ook is het de bedoeling dat het jaarlijks verantwoordingsverslag met behulp van de GIR terecht gaat komen bij de IvHO.

Een ingangsdatum van ingebruikneming van de GIR is niet bekend.

- Herziening stelsel gastouderopvang.

In 2010 worden twee vormen van gastouderopvang geïntroduceerd: thuisopvang en minicrèches.



---

Voor de thuisopvang zal er weinig veranderen behalve dat de opvangadressen wél in een register worden opgenomen. De minicrèches zullen echter net als de gastouderbureaus object van toezicht en handhaving worden. De minicrèches zullen ook geregistreerd worden.

Voor wat betreft de rijksmiddelen die voor toezicht- en handhavingstaken beschikbaar gesteld worden, wordt momenteel onderzoek gedaan welke middelen vanaf 2010 structureel nodig zijn.

- Harmonisatie kinderopvang – peuterspeelzalenwerk.

Het kabinet is van plan kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie onder één wet te brengen. Tot nu toe vielen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen onder verschillende wettelijke en financiële kaders, terwijl het inhoudelijk om vergelijkbare voorzieningen gaat. Zo functioneren kinderdagverblijven volgens de Wet op de kinderopvang als commerciële ondernemingen, met als doelgroep werkende ouders. Peuterspeelzalen maken deel uit van het gemeentelijk beleid. Harmonisering van voorzieningen voor 0- tot 4-jarigen, een van de plannen van het kabinet, kan hierin verandering brengen.

Door peuterspeelzalen en kinderopvang te integreren, te zorgen voor een eenduidige financiering en wet- en regelgeving, en door ook inhoudelijk de samen te werken ontstaat een minder versnipperd aanbod voor 0- tot 4-jarigen. Daardoor kunnen opvang, ontwikkeling en opvoeding beter op elkaar afgestemd worden, is de verwachting.

Concreet betekent dit o.a. dat ten gevolge van de harmonisatie ook de inspectierapporten van de peuterspeelzalen onder het toezicht- en handavingsregime van de kinderopvang zullen gaan vallen. Dit is mede afhankelijk van hoe de gemeente vorm gaat geven aan deze harmonisatie.

#### 4.5 Evaluatie

Het handavingsbeleid kinderopvang en de afspraken met de GGD zullen zonodig ten gevolge van diverse ontwikkelingen op dit terrein, geëvalueerd moeten worden. Op basis van deze evaluatie dient beoordeeld te worden of het handavingsbeleid voor de kinderopvang bijgesteld moet worden.

Lijst met afkortingen

Wk Wet kinderopvang

Wsb Wet samenhangende besluiten

Awb Algemene wet bestuursrecht

WED Wet economische delicten

GGD Gemeenschappelijke gezondheidsdienst

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

SZW Sociale Zaken en Werkgelegenheid

OCW Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

VROM Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer

MaZa Maatschappelijke Zaken

MOgroep Maatschappelijk Ondernemers Groep,

een brancheorganisatie van de kinderopvang

Boink Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang

OM Openbaar Ministerie

IvhO Inspectie van het Onderwijs

GIR Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte

Voetnoten:

<sup>1</sup> Begin 2008 werd de verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein kinderopvang overgebracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Terug naar de verwijzing naar voetnoot <sup>1</sup> in de tekst

1. de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MOgroep);
2. de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (Boink);
3. de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang.

---

## **Bijlage I Handhavingsinstrumenten volgens de Wet kinderopvang**

Het college kan op basis van de bevindingen van de toezichthouder ingrijpen. Hiertoe heeft het college op grond van de Wet kinderopvang een aantal instrumenten tot haar beschikking. Hieronder worden deze handhavingsinstrumenten kort beschreven.

### **Aanwijzing**

Als een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau zich niet aan de kwaliteitseisen houdt dan kan het college een aanwijzing geven. Een aanwijzing is een beschikking de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In een aanwijzing staat welke overtredingen geconstateerd zijn, welke maatregelen binnen welke termijn getroffen moeten worden en de waarschuwing dat de aanwijzing kan worden afgedwongen met bestuursdwang, dwangsom of kan leiden tot een bestuurlijke boete.

### **Bevel**

Als de toezichthouder oordeelt dat de kwaliteit zó tekortschiet dat de gezondheid of de veiligheid van de kinderen in direct gevaar is, dan kan de toezichthouder een schriftelijk bevel geven. De toezichthouder is hiertoe bevoegd. De bevoegdheid voor het toepassen van de andere sanctie-instrumenten onder de Wet kinderopvang ligt bij het college. Een bevel is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen. Het college kan de geldigheidsduur verlengen. Deze bevoegdheid kan niet worden uitgeoefend ten aanzien van een gastouderbureau.

### **Verbod exploitatie voort te zetten**

Het college kan de houder verbieden de exploitatie van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau voort te zetten, zolang hij een bevel of een aanwijzing niet opvolgt en het toepassen van bestuursdwang niet mogelijk is. Het geven van een verbod tot exploitatie is een besluit in de zin van de Awb.

### **Verbod om in exploitatie te gaan**

Het college kan de houder verbieden een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau in exploitatie te nemen door middel van een besluit in de zin van de Awb, als blijkt dat het kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau naar verwachting niet dan wel niet langer aan de voorschriften voldoet.

### **Verwijdering uit het register**

Het college mag de gegevens van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderbureau uit het register verwijderen, als uit onderzoek blijkt dat de houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Verwijdering ligt echter niet meteen voor de hand. Eerst zal geprobeerd worden om afspraken te maken over het nemen van maatregelen om de tekortkomingen op te heffen. Het verwijderen uit het register is een uiterst middel: het heeft tot gevolg dat de ouders de aanspraak op tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang verliezen.

### **Bestuursdwang**

Nadat de aanwijzing of het bevel niet uitgevoerd is, kan het college besluiten ter handhaving bestuursdwang aan te zeggen, waarbij bijvoorbeeld besloten wordt een onveilig speeltoestel op kosten van de houder weg te halen, als de ondernemer dat na aanwijzing niet zelf gedaan heeft. Niet alle overtredingen zijn geschikt om met bestuursdwang op te lossen. In de plaats van bestuursdwang kan dan besloten worden tot een last onder dwangsom worden opgelegd (Awb).

### **Last onder dwangsom**

In plaats van bestuursdwang kan het college besluiten een last onder dwangsom op te leggen. Deze sanctie kan alleen worden opgelegd aan de overtreder zelf door middel van een besluit in de zin van de Awb. Een last onder dwangsom wordt niet opgelegd als er acuut gevaar is. Dan is het beter om te kiezen voor bijvoorbeeld bestuursdwang. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie: de overtreding moet 'hersteld' worden. Gebeurt dit niet of niet tijdig, dan moet een geldsom worden betaald. Een voorbeeld waar de dwangsom een goed instrument kan zijn, is in het geval dat er consequent niet wordt voldaan aan de beroepskracht-kind-ratio. Dit gebeurt vaak vanuit kostenoverwegingen van de ondernemer. Door een dwangsom per constatering op te leggen, vervalt het economisch voordeel.

### **Bestuurlijke boete houder**

Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als een houder een verplichting, een aanwijzing of een bevel niet nakomt. Het is een instrument om de naleving van de Wet kinderopvang te bevorderen. Het gaat hier om een punitieve sanctie, gericht op leedtoevoeging. Hiermee onderscheidt de boete zich van de bovenstaande handhavingsinstrumenten die reperatoir van karakter zijn.

De bestuurlijke boete kan al dan niet in combinatie met een last onder dwangsom, bestuursdwang of een andere reperatoire sanctie worden opgelegd (vooral nog wordt door de gemeente Aa en Hunze ten aanzien van dit instrument terughoudendheid betracht).

### **Strafrechtelijke mogelijkheden**

Strafrechtelijke vervolging is geen specifieke mogelijkheid voor het college en de toezichthouder zelf.

Als het gaat om een opzettelijke of roekeloze overtreding die een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen tot gevolg heeft, dan kan geen gebruik worden gemaakt van de bestuurlijke boete. Als de gedraging strafbaar is, wordt het aan het OM voorgelegd.

Dit is een spoor naast de bestuurlijke handhaving.

---

## **Bijlage II AFWEGINGSMODEL HANDHAVING KINDEROPVANG Gemeente Aa en Hunze**

### **Toelichting**

De gemeente hanteert het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang bij het uitvoeren van de handhavingacties die nodig zijn als een houder van een kindercentrum of een gastouderbureau niet voldoet aan een of meer kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang van de staatssecretaris van OCW. In het model worden de algemene geldende regels opgenomen die de gemeente hanteert bij het overtreden van de kwaliteitseisen.

Het gemeentelijke handhavingstraject begint direct na ontvangst van het inspectierapport van de GGD. De GGD geeft in het rapport een handhavingadvies aan de gemeente. 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. De gemeente kan de aangegeven verzwarende of verzachtende omstandigheden, de inspanning van de houder etc. mee laten wegen bij het beoordelen van de te nemen handhavingactie.

De gemeente kan in bijzondere gevallen, voordat de eerste juridische stap van aanwijzing wordt gezet, overwegen eerst een schriftelijke waarschuwing te geven. Ook kan overwogen worden eerst op basis van mondelinge overreding de houder te bewegen de overtreding te herstellen. Zowel de waarschuwing als de overreding hebben geen juridische status en betekenen daarom een uitstel van het handhavingstraject.

De eerste (juridische) stap zal meestal het opleggen van een aanwijzing zijn. Ingeval de GGD al een bevel heeft gegeven, dan kan dit worden beschouwd als fase 1. De gemeente kan dan direct overgaan naar fase 2: het opleggen van andere sancties. Het opleggen van een aanwijzing is dan niet nodig. De GGD geeft alleen een bevel indien hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. Ingeval van overtredingen met een lage of gemiddelde prioritering zal hier niet snel sprake van zijn.

De zwaarte van de prioritering komt tot uiting in de hersteltermijn van de aanwijzing. De hersteltermijn in dit model wordt aangegeven in een bandbreedte. De handhaver dient per geval de exacte hersteltermijn aan te geven. Na het verstrijken van een hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de handhaver schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel de GGD de opdracht geven voor een herinspectie. Hiervoor moeten afspraken worden gemaakt met de GGD.

Bijlage II afwegingsmodellen handhaving kinderopvang.rtf (versie geldig sinds: 01-09-2009; RTF-bestand; grootte: 1.24 MB)