

Beleidskader toezicht en handhaving Wet kinderopvang.

Neder- Betuwe 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding	4
1.1 Begrippen kinderopvang	4
2. Toestemming nodig voor het starten met kinderopvang	4
3. Toezicht kinderopvang	5
3.1 Inspecties	6
3.2 Herstelonderhoud	7
3.3 Wijzigingen kindercentra/gastouderbureaus/gastouderopvang	7
3.4 Kindercentrum of gastouderopvang niet(meer) in exploitatie	8
3.5. Personenregister kinderopvang	8
4. Handhaving	8
4.1 Vormen van Handhaving	8
4.2 Herstellend traject	8
4.3 Bestraffend traject	9
4.4 Proportionaliteit	9

Voorwoord

Het doel van dit beleidskader is om te komen tot een zo uniform mogelijke werkwijze met betrekking tot toezicht en handhaving kinderopvang.

In hoofdstuk 1 worden een aantal begrippen en kaders omschreven. In hoofdstuk 2 en 3 wordt nader ingegaan op toestemming voor kinderopvang en het toezicht daarop. Hoofdstuk 4 gaat over handhaving.

Met dit beleidskader in samenhang met de beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Neder-Betuwe 2018 wordt de wijze van toezicht en handhaving kinderopvang vastgesteld.

In de beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Neder-Betuwe 2018, welke als bijlage aan dit beleidskader is toegevoegd, is de handhaving verder uitgewerkt.

In deze regels wordt aan de verschillende overtredingen een prioriteit en hersteltermijn toegekend en de mogelijkheid tot oplegging van een (juridische) maatregel.

1. Inleiding

De gemeente Neder-Betuwe vindt het belangrijk dat er goede kinderopvang is in haar gemeente. Dit is in het belang van ouders die erop moeten kunnen rekenen dat de opvang verantwoord plaatsvindt en waarbij het welzijn van het kind voorop staat. Dit is ook in het belang van het kind dat gedurende de opvang gestimuleerd wordt in zijn (taal)ontwikkeling.

Aan de kinderopvang worden wettelijk kwaliteitseisen gesteld. Deze kwaliteitseisen staan in de Wet kinderopvang (Wko) en in enkele daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Houders van een kinderopvangvoorziening zijn zelf verantwoordelijk voor het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving. Gemeenten en GGD-en spelen een belangrijke rol in de bewaking van het kwaliteitsproces¹.

Toezicht en handhaving zijn de bestuurlijke instrumenten die de gemeente heeft om onafhankelijk te sturen op de kwaliteit van kinderopvang. Als de gemeente goed toetst aan de poort, consequent toezicht houdt en handhaaft, fungeren de instrumenten als drukmiddel voor een houder van een voorziening voor kinderopvang om de kwaliteitseisen na te leven. De gemeente streeft met de preventieve instrumenten 'Streng aan de poort' en het toezicht na dat er zo min mogelijk gehandhaafd hoeft te worden. Voorkomen is immers beter dan genezen.

Het doel van dit beleidskader is om meer duidelijkheid te verschaffen over de toezicht-en handavingsprocedures. Het beleidskader en de beleidsregels zijn afgestemd met de gemeenten in het werkgebied Gelderland-Zuid om zo te komen tot een zo uniform mogelijke werkwijze met betrekking tot toezicht en handhaving kinderopvang.

De beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Neder-Betuwe 2018 zijn als bijlage aan dit beleidskader toegevoegd. Zij vormen de concrete uitwerking van de omschreven beleidskaders.

1.1 Begrippen kinderopvang

Kinderopvang: het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.

Vormen van kinderopvang:

Kindercentrum: een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang.

- kinderdagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar;
- buitenschoolse opvang voor kinderen in de leeftijd van het basisonderwijs;

Gastouderopvang: een kleinschalige vorm van opvang waarbij het kind wordt opgevangen bij een gastouder thuis of waarbij een gastouder opvangt in de woning van het kind.

Gastouderbureau: een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt.

2. Toestemming nodig voor het starten met kinderopvang

Een voorziening voor kinderopvang mag pas starten met de opvang als het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) hiervoor toestemming heeft gegeven. Daarbij hoort ook de registratie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Een houder doet hiervoor een aanvraag tot exploitatie. In het geval van een gastouderopvang vraagt het gastouderbureau om toestemming namens de gastouder.

Een aanvraag tot exploitatie kan drie verschillende redenen hebben:

- het kan een compleet nieuwe aanvraag zijn van een bestaande of nieuwe houder;
- het kan een verhuizing van een voorziening betreffen;
- het kan een houderwijziging betekenen.

De gemeente heft leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag tot exploitatie. De hoogte van de leges staat vermeld in de Legesverordening.

¹ De Wko bepaalt dat gemeenten in dit kader een toezicht- en handavingsplicht hebben. Bij wet is geregeld dat de GGD het toezicht op de kinderopvang uitvoert. Voor Neder-Betuwe is dat de GGD Gelderland-Zuid.

Binnen een termijn van tien weken na ontvangst van de aanvraag bericht het college de houder of de locatie wel of niet mag starten. Deze termijn kan in het geval van een onvolledige aanvraag, vertraging door de aanvrager of overmacht worden opgeschort. Als de locatie mag starten wordt in het besluit tevens het registratienummer uit het LRK vermeld. De ingangsdatum van de exploitatie kan niet liggen vóór de datum waarop de gemeente het besluit neemt tot toestemming voor exploitatie.

Inspectie vóór registratie

Het college geeft de GGD opdracht om te onderzoeken of de houder redelijkerwijs zal voldoen aan de voorschriften en of hij verantwoorde kinderopvang zal aanbieden. Op basis van het type aanvraag bepaalt het college (in overleg met de GGD) de intensiteit van het onderzoek. De GGD brengt in haar inspectierapport advies uit aan het college over het al dan niet verlenen van toestemming aan de houder om de voorziening in exploitatie te mogen nemen; en als gevolg hiervan tevens om de voorziening al dan niet te registreren in het LRK. Het college neemt daarop een besluit op de aanvraag. Hierbij heeft het college de bevoegdheid om af te wijken van het advies van de GGD.

Inspectie gastouder vóór registratie

Bij een nieuwe aanvraag voor een voorziening voor gastouderopvang wordt geen onderscheid gemaakt tussen de gastouderlocatie en de vraagouderlocatie. Dit betekent dat bij een nieuwe aanvraag voor toestemming tot exploitatie en opname in het LRK² een inspectie wordt uitgevoerd op het volledige toetsingskader³, óók als de opvang plaatsvindt in de woning van de vraagouder. Een inspectie start met een documentenonderzoek, waarbij de GGD controleert of de gastouder beschikt over de vereiste papieren. Als aan dit eerste deel van het onderzoek niet wordt voldaan, kan de GGD besluiten geen onderzoek op locatie uit te voeren (het tweede deel van het onderzoek) omdat de aanvraag al op grond van onjuiste documenten afgewezen kan worden. Als wél wordt voldaan, vindt een onderzoek op locatie plaats (huisbezoek).

“Streng aan de poort”

De werkwijze “streng aan de poort” is een belangrijk preventief instrument. Gemeente Neder-Betuwe wil meteen vanaf de start voldoende vertrouwen hebben dat houder verantwoorde en kwalitatief goede kinderopvang aanbiedt.

Streng aan de poort wil zeggen dat de toezichthouder intensief onderzoekt en controleert en het college streng is bij het nemen van het besluit om al dan niet vergunning te verlenen voor de exploitatie. Houder moet aannemelijk maken dat hij vanaf het moment van registratie in het LRK verantwoorde kinderopvang aanbiedt. Het onderzoek voor registratie wordt intensiever waarbij alle kwaliteitseisen worden meegenomen die in dit stadium te beoordelen zijn. Het onderzoek na registratie kan dan vervolgens minder intensief worden ingevuld. Als het vermoeden bestaat dat het kindercentrum, het gastouderbureau of de gastouderopvang niet zal voldoen aan de kwaliteitseisen genoemd in de Wko wordt de aangevraagde voorziening niet opgenomen in het LRK.

De werkwijze is van toepassing bij een aanvraag tot exploitatie voor een nieuw kindercentrum en gastouderbureau. Bij wijzigingsverzoeken, te weten verhuizing en houderwijziging, bepaalt het college (in overleg met de GGD) of ze die toepast. Dit is afhankelijk van het handhavingsverleden.

Streng aan de Poort betekent ook dat het college de houder erop attendeert dat hij aan andere (gemeentelijke) regelgeving moet voldoen, zoals het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, een gebruiksvergunning voor brandveilig gebruik of de drank- en horecawet wanneer er in het pand alcohol geschonken wordt.

3. Toezicht kinderopvang

In de Wko en onderliggende regelgevingen staan de basisvoorwaarden waar kinderopvang en voorschoolse educatie aan moeten voldoen. Ook het toezicht hierop is in deze wet- en regelgeving geregeld. Dit hoofdstuk beschrijft hoe aan dit toezicht in de gemeenten in de regio Gelderland-Zuid vorm wordt gegeven. Hierbij is een uitsplitsing gemaakt tussen toezicht op kindercentra en toezicht op gastouderbureaus en gastouderopvang.

² Hieronder valt ook een verhuizing of extra opvanglocatie.

³ In ieder geval hetgeen je daarvan kan toetsen vóór de start van de opvang zoals bijvoorbeeld de opvangruimte en het op de hoogte zijn van de meldcode kindermishandeling en het pedagogisch beleidsplan.

Toezicht gebeurt door middel van een inspectie op basis van een toetsingskader. Het resultaat van een inspectie wordt vastgelegd in een inspectierapport dat na de hoor- en wederhoorfase en eventuele zienswijze openbaar wordt. Als uit een inspectierapport blijkt dat overtredingen zijn geconstateerd, kan het college het advies tot handhaven van de GGD opvolgen of gemotiveerd hiervan afwijken. De zienswijze van de houder wordt hierin meegewogen.

3.1 Inspecties

Op grond van de Wko is het college verplicht jaarlijks alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderbureaus te inspecteren. Voor gastouders is landelijk bepaald dat een steekproef volstaat. Het college bepaalt jaarlijks of zij kiest voor een hoger percentage dan het landelijk minimum. Bij het nemen van de steekproef wordt onder andere rekening gehouden met het risicoprofiel van de gastouderbureaus en met signalen.

De inspecties vinden zoveel mogelijk onaangekondigd plaats. Dit geeft een meer realistisch beeld van de feitelijke gang van zaken op de locatie. Insteek bij de inspecties is dat het zwaartepunt steeds meer komt te liggen bij het beoordelen van de pedagogisch praktijk en minder bij de administratie. De toezichthouders van de GGD zijn de oren en ogen voor het college. Zij komen op de opvanglocaties en ervaren de dagelijkse praktijk van de kinderopvang. Zonder toezicht is er geen daadwerkelijk zicht op de kwaliteit van de opvang. De bevindingen van de toezichthouder worden vastgelegd in een inspectierapport.

Er zijn verschillende typen onderzoek in het kader van toezicht:

1. *Onderzoek vóór registratie (OVR)*
Elke voorziening wordt na het indienen van een aanvraag tot exploitatie bezocht door een toezichthouder van de GGD. De toezichthouder onderzoekt of de opvang redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de Wko. Hierbij wordt de werkwijze 'streng aan de poort' gehanteerd.
2. *Onderzoek na registratie (ONR)*
Binnen drie maanden nadat een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie is genomen, voert de GGD een ONR uit. Bij een voorziening voor gastouderopvang wordt geen ONR uitgevoerd. Het onderzoek na registratie richt zich op dezelfde onderdelen als een reguliere inspectie, maar kan minder intensief zijn door de strenge inspectie vóór registratie. Met name de pedagogische praktijk (handelen de beroepskrachten in lijn met het pedagogisch beleid) en de uitvoering van het veiligheids- en gezondheidsbeleid worden beoordeeld. De toezichthouder heeft de praktijk namelijk niet eerder kunnen toetsen.
3. *Jaarlijks onderzoek*
Elk kindercentrum of gastouderbureau wordt jaarlijks bezocht door een toezichthouder van de GGD. Het toezicht bij een jaarlijks onderzoek wordt risico-gestuurd uitgevoerd: minder toezicht waar mogelijk, meer waar nodig.⁴
4. *Nader onderzoek*
Naar aanleiding van een inspectierapport kan het college de houder een sanctie opleggen. Het kan hierbij gaan om een herstellende en/of een bestraffende sanctie. Als een herstellende sanctie is opgelegd geeft het college de GGD opdracht tot het uitvoeren van een nader onderzoek. De GGD toetst in het nader onderzoek of de houder de geconstateerde overtreding(en) afdoende heeft hersteld.

⁴ Aan de hand van een door de toezichthouder opgesteld risicoprofiel (volgens landelijk model) wordt er onderscheid gemaakt in de zwaarte van het toezicht. Heeft een kindercentrum een groen risicoprofiel? Dan vindt er slechts toezicht plaats op enkele belangrijke punten. Zijn er zorgen over de kwaliteit dan zal het risicoprofiel afhankelijk van de aard van de zorgen geel, oranje of rood van kleur zijn en vindt uitgebreider en/of vaker toezicht plaats. Een risicoprofiel geeft geen kwaliteitsoordeel, maar bepaalt alleen de vorm en mate van inspectie. Het is een planningsinstrument.

Het bepalen van de inspectieactiviteit is een voortdurend proces zonder start- of eindpunt. Een inspectie levert namelijk veel informatie op die van invloed kan zijn op de risico-inschatting. In de perioden tussen de locatie-inspecties kan het risicoprofiel en daarmee de inspectieactiviteit bijgesteld worden als daarvoor aanleiding is. Bijvoorbeeld na melding van een klacht of signaal of omdat een handavingsmaatregel van de gemeente niet tot verbetering heeft geleid. Uiteraard vindt ook positieve bijstelling plaats – bijvoorbeeld wanneer blijkt, dat er wél verbetering is opgetreden en overtredingen zijn opgelost.

5. Incidenteel onderzoek

Naar aanleiding van een melding over onvoldoende kwaliteit, klachten van derden of berichten uit de media kan de GGD incidenteel onderzoek verrichten. Een dergelijk onderzoek vindt pas plaats nádat de GGD hiervoor een schriftelijke opdracht van het college heeft ontvangen. Ook een wijzigingsverzoek van de houder kan aanleiding zijn voor een incidenteel onderzoek. Bijvoorbeeld wanneer de houder het aantal geregistreerde kindplaatsen wil wijzigen.

3.2 Herstelaanbod

Gemeente Neder-Betuwe hanteert per 1 januari 2019 de werkwijze van het herstelaanbod. Bij herstelaanbod wordt de naleving van een voorschrift *tijdens het lopende onderzoek* in gang gezet. De toezichthouder kan de houder tijdens het inspectieproces een herstelaanbod doen. De houder wordt dan in de gelegenheid gesteld om geconstateerde overtredingen te beëindigen, binnen een hersteltermijn van maximaal 4 weken en vóór afronding van het conceptrapport.

Het doel van het herstelaanbod is om:

- het herstel van een overtreding zo snel mogelijk in gang te zetten. Hierdoor schiet de kwaliteit niet onnodig lang tekort;
- op een informele wijze het herstel in gang te zetten;
- efficiënter en effectiever toezicht te houden. De herbeoordeling van een tekortkoming of overtreding vindt binnen het onderzoek plaats, en voor afronding van het concept inspectierapport;
- de nalevingsbereidheid van wettelijke voorschriften door de houder te versterken;
- dialoog en wederzijds begrip tussen toezichthouder en houder te bevorderen.

De overtredingen waarvoor de toezichthouder het herstelaanbod toepast, moeten uiteraard van dien aard zijn dat deze zich lenen voor dit traject. De toezichthouder maakt deze afweging. De toezichthouder kan het herstelaanbod toepassen bij het jaarlijks onderzoek, het onderzoek na registratie en bij incidenteel onderzoek. Er wordt geen herstelaanbod gedaan bij een onderzoek vóór registratie en bij een nader onderzoek. Herstelaanbod wordt in beginsel ook niet toegepast wanneer:

- er teveel overtredingen zijn;
- er sprake is van recidive (herhaalde constatering van dezelfde overtreding binnen 24 maanden);
- het overtredingen betreffen waarvoor een hersteltermijn langer dan vier weken nodig is.

Hoe werkt herstelaanbod?

- Herstelaanbod kan op alle voorschriften en bij elk risicoprofiel worden toegepast.
- Het wordt alleen aangeboden als het toepasbaar is op alle geconstateerde tekortkomingen (dus niet een deel laten herstellen).
- De toezichthouder bepaalt of de situatie zich leent voor herstelaanbod. Er is geen automatisch recht op herstelaanbod voor de houder.
- Houder kan vrijwillig ingaan op het herstelaanbod.
- Het herstelaanbod wordt schriftelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in een e-mail, en verzonden aan de houder.
- De hersteltermijn is 1 dag tot maximaal 4 weken (ter beoordeling aan de toezichthouder).
- De herbeoordeling kan zowel een documentenonderzoek zijn als een onderzoek op de voorziening.
- De resultaten van het herstelaanbod worden binnen het onderzoekstraject beoordeeld en beschreven in het inspectierapport. De oorspronkelijke overtreding blijft hierbij zichtbaar.
- Het college beoordeelt vervolgens of op basis van de aard van de overtreding, de genomen maatregelen en het gemeentelijk handhavingsbeleid er nog een handhavingsmaatregel nodig is.

3.3 Wijzigingen kindercentra/gastouderbureaus/gastouderopvang

Een houder is verplicht alle wijzigingen onverwijld door te geven aan het college. Het college is verantwoordelijk voor de inhoud en kwaliteit van het LRK en dient het actueel te houden. In overleg met de GGD wordt bepaald of doorgegeven wijzigingen kunnen worden doorgevoerd in het register dan wel aanleiding geven tot een inspectie⁵.

⁵ Wijzigingen zonder rechtsgevolg kunnen zonder overleg met de GGD in het LRK worden doorgevoerd.

In de Wko is ook bepaald dat het gastouderbureau onverwijld mededeling moet doen van wijzigingen in de gegevens van een gastouder die bij de aanvraag zijn verstrekt. In overleg met de GGD wordt bepaald of deze wijzigingen aanleiding geven tot inspectie.

3.4 Kindercentrum of gastouderopvang niet (meer) in exploitatie

Als op een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang geen kinderen (meer) worden opgevangen, dan trekt het college de toestemming voor exploitatie voor die voorziening in. Het gevolg hiervan is ook dat het college de voorziening uit het LRK uitschrijft.

Als het vermoeden bestaat dat er op een geregistreerd kindercentrum geen kinderen (meer) worden opgevangen, kan het college de GGD opdracht geven de feitelijke situatie te onderzoeken. Indien er inderdaad geen kinderen worden opgevangen, trekt het college de toestemming voor exploitatie in en schrijft deze voorziening uit het LRK uit.

Aan het intrekken van de toestemming voor exploitatie en de daaruit volgende uitschrijving uit het register gaat altijd een voornemen tot uitschrijving vooraf tenzij de uitschrijving op verzoek van de houder zelf is. De houder wordt in de gelegenheid gesteld om binnen 2 weken een zienswijze in te dienen op de voorgenomen uitschrijving. In de regio Gelderland Zuid kan tot deze uitschrijving worden overgegaan als de opvangvoorziening drie maanden niet in exploitatie is.

Voor gastouders kent het college een uitzondering. Wanneer er sprake is van tijdelijke onderbreking (bijvoorbeeld door ziekte of zwangerschap van de gastouder) waarbij een duidelijk perspectief is op het binnen afzienbare tijd hervatten van de opvang, kan de registratie gehandhaafd blijven. Dit is ter beoordeling aan het college.

Verzoek tot uitschrijving zonder handtekening

Het gastouderbureau dient wijzigingsformulieren in met het verzoek tot uitschrijving uit het LRK namens de gastouder. Deze formulieren zijn voorzien van een handtekening van de betreffende gastouder. Als een wijzigingsformulier zonder handtekening wordt ingediend, verzoekt het college eerst aan het gastouderbureau om alsnog een handtekening van de gastouder te vragen. De behandeling van het verzoek tot wijziging wordt maximaal twee weken opgeschort. Is het gastouderbureau niet in staat de handtekening te verkrijgen, dan stuurt het gastouderbureau bewijs waaruit blijkt dat het geprobeerd heeft een handtekening van de gastouder te krijgen. Het college stuurt vervolgens eerst een voornemen tot intrekking van de toestemming tot exploitatie en de daaruit voortvloeiende uitschrijving.

3.5 Personenregister kinderopvang

Vanaf 1 maart 2018 moet iedereen die werkt, woont of structureel aanwezig is op een plek waar kinderen worden opgevangen, zich inschrijven in het personenregister kinderopvang (PRK). Op die manier kan de overheid vaste én tijdelijke medewerkers continu screenen.

4. Handhaving

Als de houder niet voldoet aan één of meerdere kwaliteitseisen, kan na ontvangst van het inspectierapport van de GGD het handhavingstraject beginnen. Het college streeft ernaar dit handhavingstraject binnen vier weken in gang te zetten.

4.1 Vormen van handhaving

Binnen de handhaving worden twee verschillende type sancties onderscheiden, te weten herstellende en bestraffende sancties. Beide bestaan naast elkaar en kunnen daarom tegelijkertijd worden opgelegd.

4.2 Herstellend traject

In een herstellend traject zijn verschillende stappen te onderscheiden:

- Aanwijzing (artikel 1.65 lid 1 Wet kinderopvang)
- Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (artikel 125 lid 2 Gemeentewet en artikel 5:32 Awb);
- Exploitatieverbod (artikel 1.66 Wet kinderopvang);
- Het intrekken van de beschikking met toestemming tot exploitatie en het verwijderen van de registratie uit het landelijk register kinderopvang (artikel 1.46 lid 5 en 6 Wet kinderopvang, artikel 1.47a lid 2 Wet kinderopvang en artikel 8 lid 1 Besluit landelijk register kinderopvang en register buitenlandse kinderopvang).

De GGD kan bij constatering van een ernstige overtreding ook een herstellende sanctie opleggen:

- schriftelijk bevel (artikel 1.65 Wet Kinderopvang).

Het schriftelijk bevel is een handhavingsmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD-inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. De toezichthouder geeft een bevel indien hij/zij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum, gastouderbureau of gastouderopvang 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. De inzet van dit middel wordt door de toezichthouder bepaald en niet door het college. Daarom wordt deze sanctie in de Beleidsregels niet nader genoemd.

4.3 Bestraffend traject

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 (artikel 1.72 lid 1 Wet kinderopvang).

Bij overtredingen kan het college besluiten een boete op te leggen.

4.4 Proportionaliteit

De Beleidsregels zijn het uitgangspunt. Proportionaliteit is daarbij van belang. Hierdoor zijn niet automatisch alle genoemde stappen onverkort van toepassing op een geconstateerde overtreding. Telkens weegt het college af of toepassing in dit geval proportioneel is. Het college kan in alle gevallen gemotiveerd afwijken van het GGD-advies.

Goed handhaven betekent: oog hebben voor de specifieke situatie, gezond verstand gebruiken en praktijkervaring benutten. Individuele omstandigheden - verzwarend of verzachtend - kunnen van invloed zijn op het wel of juist niet opleggen van een maatregel. Niet alle situaties zijn onderling vergelijkbaar en soms schieten regels en richtlijnen tekort. Alles overziend volgt er wel of geen actie bij een bepaalde overtreding. Dat wordt vervolgens goed toegelicht in het individuele handhavingsbesluit. Goed gemotiveerd maatwerk - zoals weergegeven in het individuele besluit - en beleid vullen elkaar in de praktijk aan. Dat doet recht aan het feit dat niet alle situaties 'standaard' zijn.

Handhavingsafwegingen

Hieronder staan afwegingen die van invloed kunnen zijn op het wel of juist niet opleggen van een maatregel.

- **Wat is de ernst van de overtreding?**

Als een overtreding een laag risico heeft met weinig consequenties voor de directe veiligheid en gezondheid, dan wordt er doorgaans gekozen voor een 'lichte' handhavingsactie. Concreet betekent dat: een handhavingsbesluit met een lange hersteltermijn en geen of een lage boete. Het omgekeerde geldt voor grote risico's en herhaalde overtredingen. In het afwegingsoverzicht staan de prioriteiten en bedragen per overtreding vermeld. Nota bene: een grote hoeveelheid kleine overtredingen *tegelijk* zegt ook iets over de kwaliteit van de kinderopvangvoorziening en kan leiden tot zwaardere handhaving.

- **Wat is de aard van de overtreding?**

Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen die gelet op hun aard gemakkelijk op korte termijn herhaald kunnen worden en overtredingen die na herstel voorlopig ook blijvend hersteld zijn. Bij overtredingen met een herhaalkans op korte termijn moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de dagelijkse inzet van beroepskrachten. Bij een dergelijke overtreding zal in de regel gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom. Een opgelegde dwangsom heeft namelijk een voortdurende werking en biedt de mogelijkheid om meerdere malen te onderzoeken of de overtreding *blijvend* verholpen is. Als de overtreding na herstel geen herhaalkans heeft op korte termijn, zoals bijvoorbeeld bij een pedagogisch beleidsplan, is een aanwijzing in eerste instantie een geschiktere maatregel. Immers als het product eenmaal aangepast is, is de overtreding meteen blijvend verholpen en is er (voorlopig) geen kans meer op een herhaalde overtreding.

- **Hoeveel overtredingen zijn er?**

Als er erg veel overtredingen tegelijk zijn, dan wordt de afweging gemaakt of er alles overziend nog sprake is van verantwoorde kinderopvang. Als dat niet het geval is, dan zal de handhaving sneller richting

een (tijdelijk) exploitatieverbod gaan. Veel overtredingen ineens is mede bepalend voor de handhavingroute en het afstemmen van hersteltermijnen aan de situatie.

- **Heeft de overtreding een *financieel raakvlak*?**

Het inzetten van te weinig personeel bijvoorbeeld heeft een financiële consequentie voor de houder. Een goed gedoseerde boete en/of dwangsom is daarop afgestemd, omdat er voor de houder dan eerder een prikkel ontstaat om daadwerkelijk over te gaan tot herstel van de kwaliteit.

- **Betreft het een *herhaalde overtreding*?**

Als een soortgelijke overtreding binnen twee jaar meerdere keren wordt geconstateerd, leidt dit in de regel tot strengere handhaving dan bij de eerste constatering. Een boete of dwangsom wordt hoger of er wordt een boete en/of dwangsom opgelegd als dat eerder nog niet werd gedaan.

- **Heeft de overtreding betrekking op een *relatief nieuw voorschrift* ?**

Welke kennis over het voorschrift mag verwacht worden? In principe wordt verwacht dat de houder bekend is met alle voorschriften. Maar het kan gebeuren dat een regel nog vrij nieuw is en nog moet 'landen' in de organisatie. Zoals met de invoering van de nieuwe kwaliteitseisen in 2018. In die gevallen – mits er geen ernstige risico's ontstaan – zal in eerste instantie terughoudend worden gehandhaafd. Een aanwijzing met een redelijke hersteltermijn is in deze situatie een adequate maatregel. We vinden het redelijk dat een houder 3 maanden na invoering hoe dan ook bekend zou moeten zijn met een nieuw voorschrift. Dan geldt dit niet meer als een verzachtende omstandigheid.

- **Is er *herstelaanbod toegepast door de toezichthouder*?**

Indien er een herstelaanbod is toegepast, heeft houder de gelegenheid geboden gekregen om de geconstateerde overtreding te herstellen binnen het onderzoekstraject. Als blijkt dat houder niet op het herstelaanbod is ingegaan of dat de overtreding niet hersteld is binnen de gegeven termijn, is dat in principe een verzwarende omstandigheid voor het handhavingstraject.

Hoogte van de boete

Voor de hoogte van boetes zijn normbedragen opgesteld die zijn gebaseerd op landelijke richtlijnen (zie het afwegingsoverzicht). Een bestuurlijke boete mag zijn doel niet voorbij schieten. Zij is bedoeld om te corrigeren met een goed gedoseerde prikkel en niet om onevenredige financiële 'schade' toe te brengen. Proportionaliteit en een goede dosering zijn een belangrijk uitgangspunt bij handhaving. Afhankelijk van eventuele verzachtende omstandigheden kan er daarom een verlaging van het normbedrag van toepassing zijn.

Het college kan een boete opleggen voor geconstateerde overtredingen, maar hoeft dat niet te doen. Voor de onderstaande overtredingen zal het college wel sneller overgaan tot het opleggen van een boete:

- a. overtredingen met de prioriteit 'hoog' zoals opgenomen in het afwegingsoverzicht in de bijlage;
- b. exploitatie zonder toestemming van het college van burgemeester en wethouders;
- c. niet onverwijld melden van een wijziging aan het college van burgemeester en wethouders van in het landelijk register kinderopvang opgenomen gegevens;
- d. overtreding van een norm zoals genoemd in het afwegingsoverzicht onder 'overige overtredingen'.

Maatwerk bij voorschrift oudercommissie

Op grond van de Wko moet de houder een oudercommissie instellen voor elk door hem geëxploiteerd kindercentrum met meer dan 50 kinderen of voor een gastouderbureau met meer dan 50 aangesloten gastouders. In de praktijk blijkt dat het voor houders lastig is om aan deze wettelijke verplichting te voldoen. Houders zijn afhankelijk van de bereidheid van de ouders om in een oudercommissie plaats te nemen. Als er geen oudercommissie is, toetst het college of de houder voldoende inspanning verricht heeft om een oudercommissie in te stellen. De houder kan hiervoor onderstaande instrumenten gebruiken:

- Flyer / poster: Houder maakt een flyer waarin het belang van de oudercommissie benadrukt wordt. Deze flyer wordt aan elke ouder uitgereikt. De poster wordt op duidelijk zichtbare plaatsen in het kindercentrum opgehangen.
- Nieuwsbrief: Houder plaatst in elke nieuwsbrief een oproep tot een deelname in de oudercommissie.
- Website: Een oproep tot deelname wordt op de website geplaatst.
- Aandacht voor de oudercommissie aantoonbaar opgenomen als onderdeel van de intakeprocedure.
- Aandacht voor de oudercommissie tijdens de jaarlijkse oudergesprekken (in groepsverband).

- De pedagogisch medewerkers zijn op de hoogte van het doel en het belang van de oudercommissie en kunnen ouders hierover informeren.
- De houder heeft een (uitgeschreven) uitnodigend en uitdagend ouderparticipatiebeleid, waarbij de mogelijkheid is opgenomen dat ouderparticipatie op de ouder afgestemd wordt.
- Ouderavonden: Tijdens de ouderavonden wordt extra stilgestaan bij het belang van een oudercommissie.

De toezichthouder beschrijft de inspanningen die een houder heeft verricht om een oudercommissie in te stellen. Het college beoordeelt vervolgens of deze inspanningen voldoende zijn om beredeneerd niet te handhaven op dit voorschrift.

Als er wel een oudercommissie is, moet die natuurlijk voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen.

Bijlage:

Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Neder-Betuwe 2018.