



Gemeente
EDAM
VOLENDAM

Beleidsnota

**Toezicht en Handhaving
Wet kinderopvang & kwaliteitseisen
peuterspeelzalen
2016**

Gemeente Edam-Volendam

November 2015

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: Inleiding

- 1.1 Algemeen
- 1.2 Aanleiding
- 1.3 Inwerkingtreding
- 1.4 Definities Kinderopvang

Hoofdstuk 2: Gemeentelijke verantwoordelijkheid kwaliteit kinderopvang

- 2.1 Wettelijke grondslag
- 2.2 Bevoegdheid college
- 2.2.1 Registratie Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP)
- 2.3 Toezichthouder
- 2.4 Mandatering
- 2.5 Inspectie van het Onderwijs

Hoofdstuk 3: Toezicht kinderopvang en peuterspeelzalen

- 3.1 Reguliere inspectie
- 3.1.1 Risicogestuurd toezicht
- 3.2 Incidenteel toezicht
- 3.2.2 Onderzoek voor aanvang registratie nieuwe voorziening
- 3.2.3 Leges nieuwe voorziening
- 3.2.4 Onderzoek na aanvang exploitatie nieuwe voorziening kinderopvang
- 3.2.5 Nader onderzoek
- 3.2.6 Incidenteel onderzoek
- 3.2.7 Wijzigingen
- 3.2.8 Voorziening niet in exploitatie
- 3.3 Gastouders
- 3.3.1 Inspectie gastouders
- 3.3.2 Wijzigingen gastouders
- 3.3.4 Tijdelijke vervanging gastouder
- 3.3.5 Verzoek tot uitschrijving gastouder zonder handtekening
- 3.4 Continue screening
- 3.5 Inzet overleg en overreding
- 3.6 Toezicht vroeg- en voorschoolse educatie

Hoofdstuk 4: Handhaving

- 4.1 Handhavingsplicht
- 4.2 Handhaving
- 4.3 Afwegingsmodel
- 4.4 Juridische sancties
- 4.4.1 Schriftelijk bevel
- 4.5 Herstellend traject
- 4.5.1 Beëindiging registratie
- 4.6 Bestraffend traject
- 4.6.1 Toepassing
- 4.6.2 Hoogte bestuurlijke boete
- 4.6.3 Recidive
- 4.6.4 Matiging
- 4.6.5 Samenloop
- 4.6.6 Meerdere sancties
- 4.7 Overige handhavingsacties
- 4.7.1 Schriftelijke waarschuwing
- 4.7.2 Overleg en overreding door de gemeente
- 4.8 Illegale kinderopvang

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Algemeen

In deze beleidsnota is vastgelegd hoe de gemeente Edam-Volendam toezicht houdt op de kwaliteit van de kinderopvang en omgaat met de overtredingen van de kwaliteitsregels op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (verder Wko).

Indien niet voldaan wordt aan de gestelde eisen hanteert het college het Afwegingsmodel bij het uitvoeren van de handhavingsacties. Het Afwegingsmodel wordt als bijlage aan deze nota gevoegd. Hierin wordt aan de verschillende overtredingen een prioriteit toegekend en een daarmee samenhangend boetebedrag.

Deze beleidsnota wordt tegelijkertijd met de Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen (verder verordening) gemeente Edam-Volendam 2016 ter vaststelling aan het college aangeboden. In de verordening zijn de eisen voor de ruimte- en inrichtingseisen voor peuterspeelzalen opgenomen.

1.2 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2016 zijn de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang gefuseerd. Als gevolg van de fusie ontstaat er een wettelijke verplichting tot het harmoniseren van het beleid van beide gemeenten. Daarnaast geven een aantal wijzigingen van de Wko aanleiding om het huidige beleid te herzien. De belangrijkste wijzigingen zijn de invoering van de continue screening, het vier-ogenprincipe en de meldcode kindermishandeling. Tevens werkt de GGD sinds januari 2014 met een nieuw format voor inspectie rapporten. Dit nieuwe format sluit beter aan bij risicogestuurd toezicht, legt meer nadruk op de beschrijving van de praktijk en beschrijft zowel positieve als negatieve aspecten per domein. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat het huidige handhavingsbeleid van beide gemeenten niet meer aansluit op de praktijk.

Het Afwegingsmodel is gebaseerd op het landelijk model van de VNG. Er is op een aantal punten afgeweken zodat deze beter aansluit bij de bestaande praktijk. In vergelijking tot het oude afwegingsmodel is het nieuwe model veel compacter.

Met de invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) is het kwaliteitskader voor de twee verschillende voorschoolse voorzieningen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, kwalitatief met elkaar op één lijn gebracht. Er zijn hierbij echter geen eisen gesteld aan de ruimte en inrichting van peuterspeelzalen. Voor het uitvoeren van verantwoord en veilig peuterspeelzaalwerk is het belangrijk dat minimale eisen gesteld worden aan de ruimte en inrichting van peuterspeelzalen. In zowel gemeente Edam-Volendam als Zeevang zijn de ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen bij verordening van 2011 vastgesteld. Als gevolg van de fusie dienen ook deze verordeningen te worden vervangen en samengevoegd. De verordeningen van beide gemeente zijn identiek en zonder wijzigingen samengevoegd tot de Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen gemeente Edam-Volendam 2016.

1.3 Inwerkingtreding

De Beleidsnota toezicht en handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente Edam-Volendam 2016 en de Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen gemeente Edam-Volendam 2016, treden een dag na bekendmaking in werking. Het beleid verliest zijn geldigheid als er een nieuw gemeentelijk handhaving en toezicht beleid wordt vastgesteld. Als lokale dan wel landelijke ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, zal de nota geactualiseerd worden. De verwachting is dat het beleid in 2017 opnieuw dient te worden geactualiseerd in verband met een verandering in het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang (Het Nieuwe Toezicht).

Met het vaststellen van deze beleidsnota komen het Handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen gemeente Zeevang 2010 en het Handhavingsbeleid Kinderopvang gemeente Edam-Volendam 2012 te vervallen.

1.4 Definities Kinderopvang

De Wko vereist verantwoorde kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

Onder kinderopvang wordt hierbij verstaan: het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint. Er zijn verschillende soorten kinderopvang:

- Kinderdagverblijven (KDV) of kindcentra
- Buitenschoolse opvang (BSO)
- Gastouderbureaus (GOB)
- Voorziening gastouderopvang

Onder een peuterspeelzaal wordt verstaan: een voorziening waar peuterspeelzaalwerk plaatsvindt, anders dan gastouderopvang of kinderopvang in een kindcentrum. Het peuterspeelzaalwerk is gericht op de verzorging, de opvoeding en het bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen die vanaf de leeftijd van twee jaar tot het tijdstip waarop zij kunnen deelnemen aan het basisonderwijs.

Middels de Wko stelt de overheid kwaliteitseisen aan de ondernemers in de kinderopvang. Deze kwaliteitseisen gaan over:

- veiligheid en gezondheid van kinderen;
- opleiding en deskundigheid van personeel;
- pedagogisch beleid (visie op opvoeding en ontwikkeling);
- betrokkenheid en inspraak van ouders;
- omgangstaal;
- afhandeling van klachten.

Hoofdstuk 2: Gemeentelijke verantwoordelijkheid kwaliteit kinderopvang

2.1 Wettelijke grondslag

De bepalingen inzake toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzaalwerk hebben verschillende wettelijke grondslagen. De belangrijkste staan in de Wko en de Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen. De Wko is nader uitgewerkt in verschillende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en meerdere ministeriële regelingen waaronder het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarnaast staan er relevante bepalingen in de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

2.2 Bevoegdheid college

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang ligt nadrukkelijk bij de exploitant. Gelet op de (kwetsbare) doelgroep kan de in acht te nemen kwaliteit niet zonder gedegen toezicht en handhaving. De verantwoordelijkheid voor de registratie, handhaving en het toezicht op de naleving van de wet en de handhaving van de kwaliteit berust bij het college van burgemeester en wethouders.

2.2.1 Registratie Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP)

Het college draagt, naast de handhavende en toezichthoudende rol, zorg voor een actuele registratie van kinderdagverblijven, centra voor buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorziening voor gastouderopvang (gastouders) en het peuterspeelzaalwerk. Hiervoor werkt de gemeente met het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Het register is openbaar toegankelijk via www.landelijkregisterkinderopvang.nl. Alleen wanneer een kinderopvang voorziening in dit LRKP staat ingeschreven is het voor ouders/opvoeders mogelijk om een beroep te doen op de kinderopvangtoeslag.

Houders van kindercentra en gastouderbureaus die zich niet bij de gemeente hebben gemeld voor registratie plegen een economisch delict in de zin van de Wet Economische Delicten. Het actief strafrechtelijk opsporen van niet-gemelde kinderopvang hoort niet tot de taak van de toezichthouder (zie verder punt 4.8).

2.3 Toezichthouder

Voor het uitvoeren van het toezicht is het college verplicht de GGD als toezichthouder aan te wijzen. De gemeente Edam-Volendam heeft GGD Zaanstreek-Waterland als toezichthouder aangewezen.

Jaarlijks worden er door de gemeente en de GGD afspraken gemaakt over het inspectiearrangement. Hierin worden onder andere afspraken gemaakt over:

- De planning van de reguliere inspecties volgens het risicoprofiel;
- Omvang steekproef gastouders;
- Het aantal uren per inspectie volgens het risicoprofiel;
- Het inspectie tarief;
- De wijze waarop de inspecties worden uitgevoerd per risicoprofiel.

Deze afspraken worden in regionaal verband gemaakt. Daarbij vindt er eens per kwartaal overleg tussen regiogemeenten Zaanstreek-Waterland en de GGD plaats.

2.4 Mandatering

In de Wko zijn de verantwoordelijkheden omtrent registratie, toezicht en handhaving van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bij het college neergelegd. In Edam-Volendam wordt deze bevoegdheid niet gemandateerd en ligt bij het college.

2.5. Inspectie van het Onderwijs

Elk jaar stelt het college een jaarverslag kinderopvang vast omtrent de uitvoering van het toezicht en de handhaving in het kader van de Wko. Dit jaarverslag wordt aangeleverd bij de Inspectie van het Onderwijs.

De inspectie van het onderwijs houdt (tweedelijns) toezicht op de uitvoering van wettelijke taken omtrent kinderopvang door de gemeenten. Naar aanleiding hiervan wordt de status van de gemeente bepaald.

A-status

Als blijkt dat de gemeente voldoet aan alle wettelijke criteria krijgt de gemeente van de inspectie de A-status (dit wordt ook wel 'basisarrangement' genoemd).

B-status

Indien de gemeente nog niet voldoet aan de wettelijke criteria wordt de B-status toegekend (dit wordt ook wel 'aangepast arrangement' genoemd). Bij een B-status volgt een verbetertraject.

C-status

De inspectie kent een C-status toe aan gemeenten die hun wettelijke taken niet of onvoldoende naleven en niet of in onvoldoende mate meewerken aan het maken en het uitvoeren van de verbeterafspraken. In dergelijke gevallen kan de minister besluiten tot een 'Indeplaatsstelling' (art. 124 Gemeentewet). Dit betekent dat de minister kan besluiten dat de tekortkomingen die gemeenten niet oplost, door derden wordt verholpen. De te maken kosten daarvoor komen voor rekening van de betreffende gemeenten.

Zowel de gemeente Edam-Volendam als de gemeente Zeevang hebben voor het jaar 2014 beiden de A-status behouden. De jaarcijfers zoals verantwoord naar de Inspectie van het Onderwijs staan gepubliceerd op www.waarstaatjegemeente.nl.

Hoofdstuk 3: Toezicht kinderopvang en peuterspeelzalen

3.1 Reguliere inspectie

De Wko bepaalt dat alle locaties, met uitzondering van voorzieningen voor gastouderopvang jaarlijks geïnspecteerd worden door de toezichthouder. 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 er overtredingen zijn geconstateerd, kan de gemeente handhavend optreden.

3.1.1 Risicogestuurd toezicht

Vanaf 2009 zetten de GGD en de gemeente in op risicogestuurd toezicht. Hierdoor kan de GGD doelgericht maatwerk leveren onder het motto 'meer toezicht waar nodig, minder waar het kan'. Doel hiervan is ervoor zorgen dat de aandacht van het toezicht vooral uitgaat naar locaties die minder goed of slecht presteren op het gebied van kwaliteit. Aan de hand van een landelijk model risicoprofiel stelt de toezichthouder van iedere locatie een risicoprofiel op. Doel hiervan is om op uniforme wijze per locatie de kans in te schatten of een houder verantwoorde kinderopvang blijft bieden. Hiermee wordt nagegaan of er een verhoogde kans bestaat op niet-naleving van de kwaliteitseisen. De uitkomsten worden benut voor het bepalen van de vorm en de mate van een volgend inspectieonderzoek.

Op basis van de uitkomst van het risicoprofiel werkt de GGD de benodigde inspectieactiviteit uit. De GGD stelt de inspectieactiviteit vast binnen de kaders van de afspraken met de gemeente. Daarbij kijkt de toezichthouder naar de omvang, diepgang, frequentie en type van het onderzoek. Dit leidt tot een inspectie op maat voor iedere locatie. Locaties waarvan op basis van de risico inschatting wordt verwacht dat er geen zorg bestaat over de kwaliteit worden tijdens het inspectiebezoek minimaal getoetst op de belangrijkste kwaliteitseisen.

Het bepalen van de inspectieactiviteit is een voortdurend proces zonder start of eindpunt. Een inspectie levert namelijk veel informatie op die van invloed is op de risico-inschatting. In de perioden tussen de locatiebezoeken kan het risicoprofiel en daarmee de inspectieactiviteit bijgesteld worden als daarvoor aanleiding is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn na melding van een klacht of signaal of omdat een handhavingsmaatregel van de gemeente niet tot verbetering heeft geleid.

Risicoprofielen voor risico gestuurd toezicht:

<i>Risicoprofiel</i>	<i>Toelichting kleur</i>
Groen	Geen reden tot zorg: noch over de actuele situatie noch over de nabije toekomst
Geel	Geen reden tot zorg actuele situatie; lichte zorg over nabije toekomst
Oranje	Lichte zorg over actuele situatie; zorg over de nabije toekomst
Rood	Zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst

3.2 Incidenteel toezicht

Naast het jaarlijkse toezicht is er ook sprake van incidenteel toezicht. Dit toezicht komt in de volgende gevallen voor:

- Onderzoek voor aanvang registratie nieuwe voorziening kinderopvang;
- Onderzoek na exploitatie nieuwe voorziening kinderopvang;
- Nader onderzoek;
- Incidenteel onderzoek;
- Inspectie naar aanleiding van wijziging voorziening kinderopvang.

In de volgende paragrafen wordt de werkwijze met betrekking tot de voornoemde onderzoeken beschreven.

3.2.2 Onderzoek voor aanvang registratie nieuwe voorziening

De houder die van plan is een voorziening voor kinderopvang, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of peuterspeelzaal te exploiteren dient hiertoe bij de gemeente een aanvraagformulier in te registreren van de voorziening in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Na ontvangst controleert de gemeente of deze volledig is. Indien, na een eventuele hersteltermijn van 14 dagen, de aanvraag volledig is, stuurt de gemeente de toezichthouder een kopie van het aanvraagformulier samen met een opdracht tot een 'onderzoek voor aanvang registratie'. Indien de houder verzuimt om de benodigde gegevens binnen de hersteltermijn in te dienen wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten.

De GGD bezoekt de houder en meldt aan de gemeente middels een inspectierapport of de exploitatie redelijkerwijs in overeenstemming is met de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zal plaatsvinden. Tevens stuurt de GGD een kopie van het inspectierapport naar de houder.

Binnen een termijn van tien weken moet de gemeente een besluit nemen of de voorziening wel of niet in exploitatie mag worden genomen. De gemeente informeert de houder door het verzenden van de beschikking. Indien de voorziening in exploitatie wordt genomen, wordt tevens het registratienummer uit het LRKP vermeld in de beschikking. Een kopie van de beschikking wordt in het LRKP geplaatst.

Als het college niet binnen de gestelde tien weken een besluit heeft genomen, wordt de locatie, in verband met de Lex Silencio Positivo (LSP), van rechtswege ingeschreven in het LRKP ook indien het advies tot opname in dit register negatief was.

3.2.3 Leges nieuwe voorziening

De gemeente Edam-Volendam heft leges voor het in behandeling nemen van aanvragen voor registraties in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Legesheffing is mogelijk als bij de aanvraag het individuele belang van de aanvrager op de voorgrond treedt. De hoogte van de leges wordt jaarlijks vastgelegd in de legesverordening

3.2.4 Onderzoek na aanvang exploitatie nieuwe voorziening kinderopvang

Binnen 3 maanden nadat een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal in exploitatie is genomen, voert de GGD een 'onderzoek na aanvang' exploitatie uit. De opdracht hiertoe is door de gemeente aan de GGD verstrekt bij het verzoek tot inspectie van de locatie voor registratie. Het onderzoek na registratie richt zich op dezelfde onderdelen als een reguliere inspectie.

3.2.5 Nader onderzoek

Een nader onderzoek (in de praktijk herinspectie genoemd) wordt ingezet als tijdens een eerdere inspectie tekortkomingen zijn geconstateerd. Dit onderzoek is alleen gericht op de voorwaarden waaraan tijdens de vorige inspectie niet werd voldaan. De toezichthouder toetst of de locatie nu wel aan de voorwaarden voldoet. De gemeente geeft de opdracht voor een nader onderzoek bij handhaving.

3.2.6 Incidenteel onderzoek

De Wko schrijft voor dat de GGD, als daar aanleiding toe is, een incidenteel onderzoek verricht. Dit kan bijvoorbeeld op basis van signalen, klachten of berichten uit de media. Incidenteel onderzoek vindt onaangekondigd plaats en in opdracht van de gemeente.

3.2.7 Wijzigingen

Een houder is verplicht alle wijzigingen direct door te geven aan de gemeente. De gemeente verwerkt de gegevens binnen 8 weken na ontvangst in het LRKP. Daarnaast kan de gemeente zelfstandig wijzigingen in het register aanbrengen als is gebleken dat de opgenomen gegevens niet overeenstemmen met de werkelijke situatie. Van de wijziging wordt de houder schriftelijk op de hoogte gesteld. De gemeente kan naar aanleiding van de wijzigingen de GGD opdracht geven tot een inspectie. Het wijzigen van de opvanglocatie geldt als een nieuw te exploiteren locatie.

3.2.8 Voorziening niet in exploitatie

Als op een geregistreerde voorziening geen kinderen meer worden opgevangen, wordt deze voorziening uit het LRKP uitgeschreven. Aan een uitschrijving gaat altijd een voornemen tot uitschrijving vooraf. De houder wordt dan in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen tegen de uitschrijving.

3.3 Gastouders

Vanaf 2010 worden naast de voorzieningen voor kinderopvang, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus ook de gastouderopvang geïnspecteerd. Dit betekent dat ook gastouders moeten worden geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Jaarlijks wordt er per gastouderbureau een percentage van het gastouderbestand gecontroleerd. De omvang van de steekproef wordt bepaald op basis van het risicoprofiel van het gastouderbureau. Het aantal te inspecteren gastouders per gemeente bevindt zich in een bandbreedte van 5 tot 30 procent van de totale omvang. Jaarlijks worden hier nieuwe afspraken over gemaakt met de GGD.

3.3.1 Inspectie gastouders

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 opname in het LRKP een inspectie wordt uitgevoerd op het volledige toetsingskader, ook als de opvang plaatsvindt in de woning van de vraagouder. Voorafgaand aan deze inspectie controleert de gemeente of de aanvraag volledig is.

Een inspectie start met een documentenonderzoek. De GGD controleert of de gastouder beschikt over de vereiste papieren;

- getuigschrift of diploma van een opleiding zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen,
- een geldig en geregistreerd EHBO diploma,
- VOG (niet ouder dan twee maanden).

Als aan dit eerste deel van het onderzoek niet wordt voldaan, kan de GGD besluiten geen onderzoek op locatie uit te voeren omdat de aanvraag al op grond van onjuiste documenten afgewezen kan worden. Als wel wordt voldaan, vindt een onderzoek op locatie plaats.

Zowel documentenonderzoek, het onderzoek op locatie als het besluit op de aanvraag tot registratie moeten plaatsvinden binnen tien weken na ontvangst van de volledige aanvraag. Ook hier geldt, dat wanneer het besluit op aanvraag niet binnen de gestelde termijn is genomen, inschrijving in het LRKP van rechtswege plaatsvindt.

3.3.2 Wijzigingen gastouders

Vanaf 1 oktober 2012 is het wettelijk verplicht om alle opvanglocaties van een gastouder te registreren. Aanmeldingen van extra locaties, evenals verhuizingen, gelden als een nieuwe aanvraag. In dat geval zal de gemeente opdracht verlenen om een inspectie op locatie te laten uitvoeren.

3.3.3 Gastouderopvang is niet in exploitatie

Als op een geregistreerde voorziening voor gastouderopvang geen kinderen worden opgevangen, wordt deze voorziening uit het LRKP uitgeschreven. Dit gebeurt op grond van artikel 8, lid 1b van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Aan een uitschrijving uit het register gaat altijd een voornemen tot uitschrijving vooraf. De gastouder wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om binnen 2 weken een zienswijze in te dienen op de voorgenomen uitschrijving.

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 de gemeente.

3.3.4 Tijdelijke vervanging gastouder

Het is toegestaan, dat een geregistreeerde gastouder een andere gastouder vervangt tijdens (kortdurende) ziekte of vakantie op het adres van die andere gastouder. Wel is belangrijk, dat deze gastouder door hetzelfde gastouderbureau bemiddeld wordt.

3.3.5 Verzoek tot uitschrijving gastouder zonder handtekening

Wijzigingsformulieren die namens de gastouder worden ingediend door het gastouderbureau dienen voorzien te zijn van een handtekening van die gastouder. Als een wijzigingsformulier met verzoek tot uitschrijving uit het LRKP wordt ingediend zonder handtekening, wordt eerst aan het gastouderbureau gevraagd om alsnog aan de gastouder een handtekening te vragen. Mocht het gastouderbureau niet in staat zijn om de handtekening te verkrijgen, moet worden aangetoond dat dit wel geprobeerd is. Als aanvullende informatie moet, een kopie van het bewijsstuk opgestuurd worden waaruit blijkt, dat de bemiddelingsrelatie tussen het gastouderbureau en de gastouder is opgezegd. Het college stuurt ook in dit geval voorafgaand aan de uitschrijving uit het LRKP aan de gastouder een voornemen tot uitschrijving. De gastouder heeft twee weken om te reageren op het voornemen middels een zienswijze.

3.4 Continue screening

Alle medewerkers in de kinderopvang moeten een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hebben. Tevens moeten de huisgenoten (boven de 18 jaar) van gastouders over een VOG beschikken. De VOG toont aan dat een medewerker geen strafbare feiten heeft gepleegd waardoor hij niet met kinderen mag werken. Met ingang van 1 maart 2013 is de continue screening gestart. Met de invoering van dit systeem is de screening van medewerkers aangescherpt. Bij continue screening wordt vanuit een bestand van werknemers in de kinderopvang voortdurend bijgehouden of iemand die in de kinderopvang werkt in aanraking komt met Justitie. Wanneer er sprake is van strafbare feiten, wordt door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie beoordeeld of de betrokken medewerker nog aan de eisen voor een VOG voldoet. Als dit niet het geval is, gaat er een signaal naar de GGD en de gemeente die actie zullen ondernemen.

3.5 Inzet overleg en overreding

Sinds 2010 wordt het instrument 'overleg en overreding' door de GGD meer als middel ingezet en het gebruik ervan gestimuleerd. De resultaten bij het gebruik van overleg en overreding laten zien dat bij inzet hiervan er in veel gevallen geen/minder handhaving nodig is om overtredingen op te lossen. Onder overleg en overreding worden verstaan: het middels een gesprek overtuigen van een houder door de toezichthouder om een geconstateerde overtreding daadwerkelijk te verhelpen. Als er gebruik gemaakt is van overleg en overreding staat dit in het inspectierapport.

De toezichthouder bepaalt per overtreding (eventueel in overleg met de gemeente) of de inzet van overleg en overreding een oplossing kan bieden. Bij deze overweging wordt de inspectiehistorie meegenomen.

Overleg en overreding wordt ingezet in de periode dat het conceptinspectierapport opgesteld wordt. Als tijdens de inspectie overtredingen geconstateerd zijn die in aanmerking komen voor overleg en overreding, spreekt de toezichthouder een termijn met de houder af waarbinnen deze opgelost dienen te zijn. Dit termijn is nooit langer dan

4 weken, zodat de toezichthouder conform de wettelijke termijnen het rapport kan afronden. De inspecteur constateert vervolgens in het conceptrapport of de overtreding daadwerkelijk is verholpen door middel van overleg en overreding. Er wordt expliciet vermeld voor welke overtreding(en) overleg en overreding is toegepast, wat de afspraken waren, welke hersteltermijn er was gegeven en of de afspraken wel of niet binnen de gestelde termijn zijn nagekomen.

In het inspectierapport wordt vermeld dat er volgens de toezichthouder verzwarende omstandigheden zijn indien een overtreding na de gegeven hersteltermijn in het kader van overleg en overreding niet is opgelost.

3.6 Toezicht vroeg- en voorschoolse educatie

Gemeenten moeten volgens de Wko toezien op de naleving van de kwaliteitseisen voor vroeg- en voorschoolse educatie. In alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven waar door de gemeente gesubsidieerde voorschoolse educatie wordt gegeven, beoordeelt de GGD in opdracht van de gemeente of aan de in een AMvB vastgestelde kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie wordt voldaan. De GGD gebruikt voor deze inspecties het wettelijke toetsingskader.

Hoofdstuk 4: Handhaving

4.1 Handhavingsplicht

Uit jurisprudentie blijkt dat een bestuursorgaan, gelet op het algemeen belang bij handhaving, een beginselplicht heeft tot handhavend optreden als er sprake is van een overtreding. Dit betekent dat wij in de regel gehouden zijn gebruik te maken van onze bevoegdheid om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van ons worden verlangd dit niet te doen.

Bij toezicht en handhaving op grond van de Wet kinderopvang geldt deze handhavingsplicht naar onze overtuiging des te meer. Juist omdat de opvang van jonge kinderen een grote verantwoordelijkheid voor de ondernemer met zich meebrengt voor de veiligheid, gezondheid en de ontwikkeling van jonge kinderen, willen wij er strikt op toezien dat de opvang met grote zorgvuldigheid plaatsvindt en wet- en regelgeving worden nageleefd.

4.2 Handhaving

Handhaving is geen doel op zich. We handhaven om maatschappelijk gewenste doelen te bereiken. Die doelen kunnen ook op andere manieren bereikt worden dan met het opleggen van sancties. Andere instrumenten, zoals overleg en overreding, informeren en afspreken kunnen effectiever zijn. Handhaven is dus meer dan alleen het opleggen van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties.

In preventieve zin wensen wij daarom in contact te komen (en te blijven) met de doelgroep, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie bij wetwijzigingen en het organiseren van een 'houdersbijeenkomst'. Hoe een dergelijke bijeenkomst vorm gaat krijgen is nog niet bekend. Dit wordt in de loop van 2016 verder uitgewerkt.

Er bestaat geen algemeen recept voor de juiste handhavingmethode. Uit landelijk onderzoek is echter wel gebleken dat de snelheid en het naleven van een streng handhavingbeleid bijdragen aan de effectiviteit van de handhaving. De gemeenten Edam-Volendam en Zeevang handhaven reeds jaren op eenduidige wijze. Handhaving is en blijft maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen moeten worden. Proportionaliteit is daarbij van belang. Niet alle genoemde stappen zijn automatisch onverkort van toepassing op een overtreding. Telkens zal moeten afgewogen worden of toepassing in het specifieke geval onder meer proportioneel is.

In het geval van nieuwe regelgeving zullen we eerder kiezen voor waarschuwen en overleg en overreding dan voor sanctioneren. Bij overtreding van lang bestaande regels waarvan we mogen verwachten dat ze bekend zijn en bij het niet volgen van een aanwijzing kan sneller tot (bestraffende) sancties over worden gegaan. Dit geldt ook voor overtredingen waardoor de veiligheid van jonge kinderen gevaar loopt.

4.3 Afwegingsmodel

Als uit de inspectierapporten van de GGD blijkt dat de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, kan een handhavingstraject worden opgestart en sancties worden opgelegd. De volgende paragrafen en het als bijlage toegevoegde Afwegingsmodel vormen hiertoe de basis. Het Afwegingsmodel geeft voor iedere betrokkene in het handhavingproces duidelijkheid, voorkomt willekeur, rechtsongelijkheid en bevordert de zorgvuldigheid van het proces. Het gaat bij handhaving om maatregelen die verregaande consequenties kunnen hebben. Zorgvuldig, consistent en consequent handelen is voor alle betrokkenen van groot

belang. In specifieke gevallen kan het college gemotiveerd afwijken van het GGD advies en de beleidsregels genoemde hersteltermijnen.

4.4 Juridische sancties

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

4.4.1 Schriftelijk bevel

In uitzonderlijke gevallen kan de GGD in grijpen door de opvang (tijdelijk) stil te leggen. De GGD zal dan naast de rol van toezichthouder optreden als handhaver. Dit gebeurt dan door een schriftelijk bevel. Alleen als de inspecteur vindt dat de kwaliteit van de opvang zodanig tekortschiet dat onmiddellijke maatregelen noodzakelijk zijn. De inzet van dit middel wordt door de toezichthouder bepaald en niet door het college. Daarom wordt deze sanctie niet nader genoemd.

4.5 Herstellend traject

Indien is gebleken dat 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 en alle daaruit voortvloeiende regelgeving, start het college in beginsel een Herstellend traject. Dit traject is gericht op beëindiging van de overtreding(-en) en voorkoming van herhaling van de overtreding(-en) en een Herstellend traject zijn verschillende stappen te onderscheiden.

Stap 1: aanwijzing (artikel 1.65, eerste lid en 2.23, eerste lid van de Wko)

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kinderopvangvoorziening 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, geeft de houder een schriftelijke aanwijzing.

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 de houder binnen de gestelde termijn dient te nemen. De duur van de hersteltermijn is afhankelijk van de prioriteit die is toegekend aan de kwaliteitseis en kan afgeleid worden uit het afwegingsoverzicht dat als bijlage is opgenomen.

Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan zal de handhaver bewijsstukken opvragen dan wel opdracht geven voor een nader onderzoek. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

Stap 2: last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (artikel 125, tweede lid Gemeentewet en artikel 5:32 Awb)

De algemene bestuursdwangbevoegdheid is neergelegd in artikel 125 van de Gemeentewet. In gevallen waarin het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om zelf de overtreding te

beëindigen (op kosten van de overtreder) kan een last onder bestuursdwang opgelegd worden.

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is een van de bestuursdwangbevoegdheid afgeleide bevoegdheid; neergelegd in artikel 5:32 Awb.

Een last onder dwangsom wordt opgelegd met als doel herstel van de overtreding en/of voorkoming van herhaling van de overtreding.

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. Ook kan besloten worden een volgende stap in het herstellend traject te zetten.

De last onder dwangsom kan ook preventief worden opgelegd. 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.

Stap 3: exploitatieverbod (artikel 1.66 en 2.24 Wko)

Het college kan de houder verbieden een kinderopvangvoorziening in exploitatie te nemen danwel de exploitatie voort te zetten. Dit kan het college in de volgende gevallen:

- a. zolang de houder een bevel, een aanwijzing of een last onder dwangsom niet opvolgt of het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is;
- b. als een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal niet of niet langer aan de kwaliteitseisen voldoet.

Stap 4: verwijdering uit het landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen (artikel 1.47a, tweede lid en 2.4a, tweede lid van de Wko en artikel 8, eerste lid en artikel 14, eerste lid van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk)

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

- a. indien is gebleken dat de houder niet langer de kinderopvangvoorziening of peuterspeelzaal exploiteert;
- b. 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 danwel hoofdstuk 2 afdeling 2, paragrafen 2 en 3 gegeven voorschriften;
- c. 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 wet. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang of peuterspeelzaalwerk en tot een boete en/of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

4.5.1 Beëindiging registratie

Indien niet (langer) wordt voldaan aan de definities van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen voor wat betreft de te registreren voorzieningen (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal) zal de registratie worden verwijderd uit het register kinderopvang danwel peuterspeelzaalwerk.

4.6 Bestraffend traject

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een bevoegdheid van het college. Dit betekent dat het college een bestuurlijke boete op kán leggen, maar daartoe niet verplicht is. Binnen Edam-Volendam blijft deze bevoegdheid aanwezig en wordt per geval afgewogen. Deze beleidsnota geeft dus geen verplichting tot het opleggen van een verplichting tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar geven wel criteria onder welke omstandigheden dit kan. Indien het college daartoe overgaat, is hetgeen in deze nota is bepaald onverkort van toepassing. Het college kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtredingen zoals opgenomen in het als bijlage bijgevoegde Afwegingsmodel.

4.6.1 Toepassing

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Bij gesubsidieerde peuterspeelzalen kan via de subsidie worden ingegrepen. De bedragen zoals genoemd in het Afwegingsmodel kunnen hiervoor als richtlijn worden gebruikt. Indien de gesubsidieerde voorziening als bestraffende maatregel uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) wordt uitgeschreven kan de subsidierelatie met onmiddellijke ingang worden beëindigd.

4.6.2 Hoogte bestuurlijke boete

Bij de berekening van de bestuurlijke boete wordt voor alle overtredingen het boetebedrag dat is neergelegd in het afwegingsoverzicht als uitgangspunt gehanteerd.

In de Wko is het maximaal op te leggen boetebedrag aangegeven. Het college heeft binnen dit maximum beleidsvrijheid ten aanzien van de hoogte van het op te leggen boetebedrag. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is het college gehouden de hoogte van de bestuurlijke boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij het college zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Het college heeft de hoogte van de boetebedragen afgestemd op de prioritering van de overtreding. Een hoge prioritering betekent dat er ook in algemene zin sprake is van een ernstige overtreding, terwijl aan minder ernstige overtredingen een lag(ere) prioritering (gemiddeld of laag) is toegekend.

Prioritering	Boetebedrag
Hoog	€ 1.000,- tot € 8.000,-
Gemiddeld	€ 750,- tot € 3.000,-
Laag	Maximaal € 1500,-

Uitzonderingen hierop zijn:

- In geval van overtreding van de artikelen 1.66, 2.24 en 1.45 en 2.2 is sprake van economische delicten, gesanctioneerd in de Wet op de Economische Delicten. In artikel 1 en 6 van deze wet is bepaald dat deze overtredingen beboet worden met een boete van de vierde categorie. De boetebedragen in onderhavig beleid komen hiermee overeen.
- Overtreding van artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht is een strafbaar feit; strafbaar gesteld in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht: 'Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of vrijdelt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.' Het boetebedrag voor deze overtreding, komt overeen met het in het Wetboek van Strafrecht genoemde bedrag voor overtredingen van de tweede categorie.

Gezien het bijzondere karakter van de voorziening voor gastouderopvang is ervoor gekozen de hoogte van de op te leggen boete met de helft te verlagen. Dit geldt niet wanneer het een kwaliteitseis is die specifiek alleen aan de gastouder wordt gesteld. In dat geval is de boete al op deze situatie afgestemd.

4.6.3 Recidive

Bij recidive treedt strafverzwaring op. In het geval de overtreder de afgelopen twee jaar al eerder is beboet voor eenzelfde overtreding verhoogt het college de boete met 50%. Daarbij is irrelevant of de in het verleden gepleegde overtreding(en) al dan niet betrekking hadden op hetzelfde kindercentrum, gastouderbureau, peuterspeelzaal of gastouderopvang waarvoor de nieuwe boete wordt opgelegd. Bepalend is of de overtreder als houder al eerder een boete is opgelegd. Iedere volgende overtreding binnen de periode van twee jaar wordt bestraft met een boete van 2 maal het in het afwegingsoverzicht opgenomen boetebedrag.

4.6.4 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 deze beleidsregels handhaving onevenredig is.

Van een situatie als bedoeld in het voorgenoemde kan in beginsel slechts sprake zijn, indien sprake is van bijzondere omstandigheden waarin bij de vaststelling van deze beleidsnota niet is voorzien.

4.6.5 Samenloop

De totale bij boetebeschikking op te leggen boete bestaat, ingeval er sprake is van meerdere overtredingen, uit de som van de per overtreding berekende boetebedragen.

4.6.6 Meerdere sancties

Het opleggen van een strafsanctie staat er niet aan in de weg om tevens een herstelsanctie op te leggen.

4.7 Overige handhavingsacties

Het college kan ervoor kiezen om bij de start van het handhavingstraject gebruik te maken van een schriftelijke waarschuwing of overleg en overreding. Beide middelen maken wel onderdeel uit van het handhavingstraject maar hebben geen juridische gevolgen.

4.7.1 Schriftelijke waarschuwing

Bij lichte overtredingen kan het college ervoor kiezen om voorafgaand aan het opleggen van een sanctie een schriftelijke waarschuwing te geven aan de houder. Hierin wordt de houder erop gewezen, dat een overtreding is geconstateerd en wordt hij verzocht deze overtreding binnen een gestelde termijn te herstellen. Over het algemeen kan gesteld worden, dat er bij lichte overtredingen eerder gebruik zal maken van een schriftelijke waarschuwing dan bij zwaardere of herhaalde overtredingen. In dit laatste geval zal eerder direct gebruik worden gemaakt van het juridische traject.

4.7.2 Overleg en overreding door de gemeente

Het college kan na ontvangst van het (definitieve) inspectierapport besluiten, om als eerste stap binnen het handhavingproces de houder te benaderen middels overleg en overreding. Het doel hiervan is vergelijkbaar met overleg en overreding door de GGD.

4.8 Illegale kinderopvang

Zoals eerder in dit document aangegeven, vindt er geen actieve opsporing van illegale kinderopvang plaats. Het kan echter voorkomen dat er signalen binnenkomen dat er illegale opvang plaatsvindt. In zo'n geval zal altijd de toezichthouder gaan verifiëren of inderdaad sprake is van illegale kinderopvang. Als daarvan sprake is, kan de toezichthouder een schriftelijk bevel geven om te zorgen dat de opvang wordt beëindigd. De overtreding wordt gemeld bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie zal moeten beoordelen of het tot strafrechtelijke vervolging over gaat. Doet het Openbaar Ministerie dat niet, dan kan het college een bestuurlijke boete opleggen. Gaat het Openbaar Ministerie wel tot vervolging over, dan leggen wij geen bestuurlijke boete op, maar kunnen wij nog wel onze overige handhavingsinstrumenten toepassen. Tevens wordt bij illegale kinderopvang onderzocht of de situatie gelegaliseerd kan worden.

