

Bijlage 2: Toelichting handhavingacties en sanctiemogelijkheden

Paragraaf 1 Algemeen

De gemeente hanteert het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang bij het uitvoeren van de handhavingacties die nodig zijn als 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 (kortweg aangeduid als Wet kinderopvang) en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (verder: Beleidsregels kwaliteit) van de staatssecretaris van OCW. In het model zijn de algemene stappen opgenomen die de gemeente kan hanteren bij het overtreden van de kwaliteitseisen.

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

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

Start handhavingstraject

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. Ook de resultaten van eventueel door de inspecteur toegepast overleg en overreding worden in de beschouwing van de toezichthouder genoemd. 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.

Handhaving peuterspeelzalen

Zolang afdeling 2.2 en art 2.20 Wko niet in werking zijn getreden, is het handhavingsbeleid voor peuterspeelzalen (hoofdstuk 5 van dit Afwegingsmodel) nog niet van toepassing. Zodra deze artikelen wel in werking treden, treedt op datzelfde moment ook het handhavingsbeleid peuterspeelzalen in werking.

Paragraaf 2 Verschillende soorten sancties

Binnen de handhaving kunnen 2 typen sancties onderscheiden worden, te weten herstellende sancties en bestraffende sancties. Deze typen sancties bestaan naast elkaar en derhalve kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd.

A. Herstellende sancties

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

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

Welke herstellende sancties worden er onderscheiden binnen dit handhavingsbeleid?

Stap 1

OF Bevel.

Dit is een handhavingmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. Omdat het middel door de GGD inspecteur wordt ingezet en niet door het college wordt dit bevel in onderhavig Afwegingsmodel niet nader genoemd. Inzet van dit middel wordt door de GGD inspecteur bepaald. De GGD geeft alleen een bevel indien hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum of peuterspeelzaal 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.

OF Aanwijzing

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal bevindt dat de bij of krachtens hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3, of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragrafen 2 en 3 gegeven voorschriften (de 'kwaliteitseisen') niet of in onvoldoende mate naleeft, kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven.

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

Hersteltermijn

Bij een aanwijzing wordt de houder een hersteltermijn gegeven. De hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de prioritering. De hersteltermijn in dit model wordt aangegeven in een bandbreedte. De handhaver geeft per concreet geval de

exacte hersteltermijn aan. Na het verstrijken van 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. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

Stap 2

Last onder dwangsom

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

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

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

Of Last onder bestuursdwang

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

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

In gevallen waarin het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om zelf de overtreding op te lossen (op kosten van de overtreder) kan een last onder bestuursdwang opgelegd worden. Omdat in het kader van handhaving kinderopvang de overtredingen zich maar in zeer beperkte mate lenen voor toepassing van bestuursdwang, is de optie last onder bestuursdwang op een enkele overtreding na niet opgenomen. Echter, op grond van het bestuursrecht geldt dat in die gevallen waarin last onder dwangsom mogelijk is, ook bestuursdwang kan worden toegepast indien de gemeente de overtreding daardoor zelf kan doen beëindigen.

Stap 3

Exploitatieverbod

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

Ook kan het college van burgemeester en wethouders de houder verbieden dat kindercentrum, die voorziening voor gastouderopvang, dat gastouderbureau of die peuterspeelzaal in exploitatie te nemen, zolang niet of niet langer aan de

kwaliteitseisen uit hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 2 is voldaan.

Stap 4

Verwijdering uit landelijk register

Er zijn verschillende gronden waarop het college een voorziening uit het register kinderopvang kan verwijderen:

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

Vanaf het moment dat een kindercentrum (dagopvang of BSO), een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal is verwijderd uit het register, is er geen sprake meer van kinderopvang in de zin van de wet. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang en tot een boete op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

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

Verloop herstellend handhavingstraject

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

B. Bestraffende sancties

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

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

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

Grondslag bestuurlijke boete

Bij kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureau's

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

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

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 1.45 tot en met 1.60a Wko (hoofdstuk 1 afdeling 3 Kwaliteit kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureau's);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 1.65 Wko) niet nakomt;
- In geval de houder een kinderopvangcentrum blijft exploiteren terwijl op grond van artikel 1.66 Wko aan hem een exploitatieverbod is opgelegd;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (5:20 Awb).
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt

Gastouders

Gastouders vallen ook volledig onder het regime van toezicht en handhaving en daarbij is ook de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen van toepassing. Omdat echter een gastouder toch een bijzondere vorm van opvang is, is ervoor gekozen niet vooraf in dit model boetebedragen te noemen in het domein 'gastouderopvang'. Indien een gemeente een overtreding van een gastouder wil sanctioneren met een bestuurlijke boete, zal in dat geval het boetebedrag bepaald worden, met inachtneming van de algemene bepalingen hieromtrent in dit handhavingsbeleid. Daarbij kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd met de boetebedragen zoals die zijn bepaald binnen de kinderopvang.

Peuterspeelzalen

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

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

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

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 2.2 tot en met 2.13 Wko (hoofdstuk 2 afdeling 2 Kwaliteit peuterspeelzalen);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 2.23 Wko) niet nakomt;
- In geval de houder een peuterspeelzaal in stand blijft houden terwijl op grond van artikel 2.24 Wko de voortzetting van de instandhouding is verboden;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (5:20 Awb).
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt

Opleggen bestuurlijke boete

Wanneer wordt een boete opgelegd?

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

Bij overtredingen met een prioriteit 'gemiddeld' of 'laag' kan het college besluiten een boete op te leggen.

Wanneer geen bestuurlijke boete?

Het college legt geen boete op indien:

- de overtreder aannemelijk maakt dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt
- indien de houder, zijnde een natuurlijk persoon (en geen rechtspersoon), is overleden.
- bij opzet of bewuste roekeloosheid en een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen tot gevolg heeft (hier is een zwaardere sanctie meer passend)

Hoogte bestuurlijke boete

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

Procedure voor het opleggen van een boete

Voordat de gemeente een bestuurlijke boete kan opleggen, moet het college de houder van dit voornemen op de hoogte stellen en de gronden waarop dit besluit rust, meedelen. Daarbij moet het inspectierapport worden overgelegd. In het boetebesluit kan naar het inspectierapport worden verwezen. Het college moet de houder in de gelegenheid stellen zijn/haar zienswijze op het voornemen naar voren te brengen. Dit kan mondeling of schriftelijk gebeuren.

Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

In het geval de overtreder in de afgelopen drie jaar al eerder is beboet voor eenzelfde type overtreding kan het college de boete verhogen. Daarbij is irrelevant of de in het verleden gepleegde overtreding(en) al dan niet betrekking hadden op hetzelfde

kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal waarvoor de nieuwe boete wordt opgelegd. Bepalend is of de overtreder als houder al eerder een boete is opgelegd.

Ook kan sprake zijn van boeteverlagende omstandigheden.

Als boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kunnen onder meer in aanmerking worden genomen:

- De omstandigheid dat de houder al eerder eenzelfde type overtreding heeft gepleegd. Daaronder wordt ook een overtreding in een ander kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal van dezelfde houder begrepen (recidive, boeteverhogend)
- De omstandigheid dat de overtreding betrekking heeft op een kleine onderneming (boeteverlagend)
- De omstandigheid dat de overtreder door de verboden gedraging een aanzienlijk voordeel heeft verkregen (boeteverhogend)
- De omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging derden, aan wie direct of indirect door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld (boeteverlagend)
- Een andere omstandigheid die naar het oordeel van het college aanleiding geeft tot verhoging/verlaging van de boete.

Paragraaf 3 Begripsomschrijvingen

In dit Afwegingsmodel wordt verstaan onder:

beroepskracht: de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een kindercentrum en is belast met de verzorging en opvoeding van kinderen; of de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een gastouderbureau en is belast met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang;

beroepskracht in opleiding: degene die de beroepsbegeleidende leerweg volgt, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, en ten behoeve van beroepspraktijkvorming is belast met de verzorging en opvoeding van kinderen bij een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang;

gastouder: de natuurlijke persoon van 18 jaar of ouder die gastouderopvang biedt, met uitzondering van natuurlijke personen van wie een of meer kinderen op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gronden onderworpen zijn aan ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling als bedoeld in artikel 254, onderscheidenlijk artikel 255, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, en met uitzondering van de persoon die op hetzelfde woonadres als de ouder of diens partner staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;

gastouderbureau: een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt en door tussenkomst van wie de betaling van ouders aan gastouders geschiedt;

houder: de rechtspersoon of natuurlijke persoon van 18 jaar of ouder die een

kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau exploiteert;

kindercentrum: een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang;

kinderopvang: het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint;

ouder: de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind op wie de kinderopvang betrekking heeft, met dien verstande dat bij de beoordeling of sprake is van pleegouderschap een subsidie op grond van de Wet op de jeugdzorg buiten beschouwing blijft;

oudercommissie: de commissie, bedoeld in artikel 1.58 Wet kinderopvang;

dagopvang: kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen;

buitenschoolse opvang: kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs kunnen gaan, waarbij opvang wordt geboden voor of na de dagelijkse schooltijd, evenals gedurende vrije dagen of middagen en in de schoolvakanties;

stamgroep: een vaste groep kinderen in de dagopvang in een passend ingerichte vaste groepsruimte;

stamgroepruimte: de ruimte waarin de kinderen in de dagopvang het grootste deel van de dag aanwezig zijn;

basisgroep: een vaste groep kinderen in de buitenschoolse opvang in een passend ingerichte ruimte;

risico-inventarisatie: de risico-inventarisatie, bedoeld in artikel 1.51 Wet kinderopvang;

bemiddelingsmedewerker: de medewerker die zich bezighoudt met de taken, bedoeld in de artikelen 12, 15 en 15e Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

Voor eventuele overige begrippen is artikel 1.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en artikel 1 Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen van toepassing.

Deze begripsbepalingen zijn opgenomen ter bevordering van de leesbaarheid van dit Afwegingsmodel en zijn overeenkomstig de begripsbepalingen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Mochten in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen of de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen deze begripsbepalingen worden aangepast dan geldt ook voor dit Afwegingsmodel vanaf dat moment de

omschrijving zoals die dan geldt volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en/of de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.

Paragraaf 4 Gebruikte afkortingen

Art: artikel

Artt: artikelen

Beleidsregels kwaliteit: Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen

BSO: buitenschoolse opvang

GOB: gastouderbureau

Jo: juncto (in samenhang met)

Kdv: kinderdagverblijf

Psz: peuterspeelzaal

Wkcz: Wet klachtrecht cliënten zorgsector

Wko: Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen