

Achtergronddocument

**Handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen**

**gemeente Hoogeveen 2011**

## **Inhoudsopgave**

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2 Relevante wet- en regelgeving</b>	<b>5</b>
2.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	
2.2 Besluit registratie kinderopvang	5
2.3 Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen	5
2.4 Toezicht	6
<b>3 Wettelijke taken en verantwoordelijkheden</b>	<b>8</b>
3.1 Procedure registratie	8
3.2 Niet geregistreeerde kinderopvang	8
3.3 Toezicht en taken	9
3.3.1 Gemeente	9
3.3.2 GGD	9
3.3.3 Ouders	9
3.3.4 Rechtsbescherming van de houder	9
3.4 Afspraken GGD Drenthe en Drentse gemeenten	10
3.4.1 Taken GGD	10
3.4.2 Taken gemeente	11
<b>4 Toezicht en handhaving</b>	<b>12</b>
4.1 Overleg en overreding	12
4.2 Handhaving	12
4.3 Sanctieprotocol	13
<b>5 Handhaving in Hoogeveen</b>	<b>15</b>
5.1 Situatie in Hoogeveen	15
5.1.1 Verantwoordelijkheden	15
5.1.2 Geregistreeerde locaties	15
5.1.3 Uitgangspunt gebruik handhavinginstrumenten	15
Bijlagen	
1 Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang	18
2 Handhaving volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	173

## 1. Inleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. Met ingang van 1 augustus 2010 is de naam van de wet gewijzigd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Dit is het gevolg van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel OKE per genoemde datum. Met dit wetsvoorstel zijn ook de peuterspeelzalen onder de werking gebracht van de Wet kinderopvang.

De kinderopvang is met de komst van de wet in 2005 een marktsector geworden waarbij ouders en ondernemers vraag en aanbod bepalen.

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (nader genoemd 'de Wet' of 'Wko') bevat:

- een regeling voor tegemoetkomingen in de kosten van de kinderopvang;
- waarborging van de kwaliteit van kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang, gastouderbureaus en peuterspeelzalen;
- een regeling voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen.

Een goede kwaliteit van de kinderopvang is belangrijk omdat kinderen een kwetsbare groep vormen. Daarnaast moeten ouders de zorg voor hun kinderen met een gerust hart kunnen uitbesteden.

De Drentse gemeenten hebben in 2009 – in samenwerking met de GGD-Drenthe- het Handhavingsbeleid Kinderopvang opgesteld. Dit beleid is destijds niet door het college van Hoogeveen vastgesteld, wel wordt er in de praktijk naar gehandeld.

In de beleidsnotitie is vastgelegd hoe de Drentse gemeenten toezicht houden op de kwaliteit van de kinderopvang en omgaan met de overtredingen van de kwaliteitsregels kinderopvang. Het toezicht en de handhaving hebben als doel te waarborgen dat er in de gemeenten verantwoorde kinderopvang wordt aangeboden.

De beleidsnotitie van 2009 biedt de houders van kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus de mogelijkheid vooraf in te zien op welke wijze de gemeente toezicht houdt. Daarbij wordt aangegeven op basis van welke criteria de gemeente handhavend optreedt en op welke wijze er opgetreden wordt.

De onderlegger van de beleidsnotitie van 2009 vormen de op 3 april 2008 in werking getreden Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Deze beleidsregels zijn gebaseerd op de uitgangspunten van het convenant 'Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst' opgesteld door de verschillende marktpartijen in de kinderopvang<sup>1</sup> (zie ook §2.3.)

Na de invoering van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 en het vaststellen van het handhavingsbeleid in 2009 zijn er verschillende wetswijzigingen doorgevoerd. Vanaf 1 januari 2010 gelden strengere kwaliteitseisen voor gastouderopvang en vallen gastouders onder direct toezicht van de GGD. Sinds 1 augustus 2010 zijn de peuterspeelzalen onder de werking gebracht van de Wet Kinderopvang in een apart hoofdstuk 2. Naast de naam is ook de artikelnummering aangepast. Tevens zijn in 2010 de gemeentelijke registers kinderopvang vervallen en vervangen door het Landelijk Register Kinderopvang (nader genoemd 'LRK').

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest tot actualisering van het huidige handhavingsbeleid en het daarbij behorende Afwegingsmodel toezicht en handhaving. Daarnaast speelt een rol dat de gemeente in 2010 door de Inspectie van het Onderwijs is bezocht voor een validatie onderzoek m.b.t. het ingediende Jaarverslag Wet kinderopvang 2009. De inspectie heeft op dat moment tevens onderzoek gedaan naar de actuele uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken door de gemeente. Conclusie was dat de gemeente aan bijna alle criteria voldeed. Er was alleen geen actueel vastgesteld handhavingsbeleid.

Aan het Afwegingsmodel toezicht en handhaving (zie bijlage 1) is hoofdstuk 4 toegevoegd waarin het handhavings- en sanctiebeleid ten aanzien van gastouders is vastgelegd. Het handhavings en sanctiebeleid ten

---

<sup>1</sup> Mogroep kinderopvang (<http://www.mogroep.nl/index.php?p=53503>), Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (Boink) en de branchevereniging ondernemers in de kinderopvang.

aanzien van peuterspeelzalen is vastgelegd in hoofdstuk 5. Daarbij moet worden opgemerkt dat zolang afdeling 2 paragraaf 1 Wko en artikel 2.20 Wko niet in werking zijn getreden het handhavingsbeleid voor peuterspeelzalen nog niet van toepassing is. Zodra deze artikelen in werking treden, treedt op dat zelfde moment het handhavingsbeleid peuterspeelzalen in werking.

Ten slotte is bij de dagopvang en de peuterspeelzalen item 8.1 t/m 8.4 toegevoegd waarin is vastgelegd hoe en waarop wordt gehandhaafd en gesanctioneerd bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die door de gemeente gesubsidieerde voorschoolse educatie aanbieden. Het college hanteert ten aanzien van voorschoolse educatie een afwijkend sanctieprotocol (zie § 4.3).

Hoofddoelstelling van de voorschoolse vorming in peuterspeelzalen en kinderopvang is het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen in een gestructureerde ontwikkelingsgerichte omgeving en het vroegtijdig signaleren en terugdringen van taal- en ontwikkelingsachterstanden. Uit onderzoek blijkt dat het vroegtijdig (vóór aanvang van de basisschoolperiode) signaleren en gericht aanpakken van (taal)achterstanden de kansen op een succesvolle schoolloopbaan versterkt.

De basiskwaliteitseisen waaraan kindercentra respectievelijk peuterspeelzalen moeten voldoen staan in art. 1.50 respectievelijk art. 2.6 Wko. Verder stellen art. 1.50b respectievelijk art. 2.8 nadere eisen als op een kindercentrum respectievelijk peuterspeelzaal voorschoolse educatie gegeven wordt. In het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie zijn deze nadere eisen geconcretiseerd.

Zowel de basiskwaliteitseisen als de eisen aan de voorschoolse educatie worden door de GGD beoordeeld.

In hoofdstuk 2 van dit document wordt ingegaan op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, het Besluit registratie kinderopvang, de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en het toezicht. Dit hoofdstuk wordt gevolgd door een hoofdstuk over de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, GGD en ouders. Hoofdstuk 4 gaat in op het toezicht en de handhaving en in hoofdstuk 5 wordt ten slotte de lokale situatie beschreven.

In de bijlagen zijn het afwegingsmodel toezicht en handhaving opgenomen en een korte uiteenzetting van de handhavingsmogelijkheden vanuit de Wko, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht.

## **2. Relevante wet- en regelgeving**

### **2.1. Wet kinderopvang**

De Wet kinderopvang is op 1 januari 2005 in werking getreden en heeft een ingrijpende wijziging van de rol van de gemeenten tot gevolg gehad. De kinderopvang is met de komst van deze wet een marktgerichte sector geworden, waarin vraag en aanbod door de ouders en de ondernemers wordt bepaald. De verantwoordelijkheid voor het bieden van voldoende kwaliteit wordt bij de ondernemer neergelegd. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de kwaliteit in de kinderopvang.

Na de invoering van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 zijn er verschillende wetswijzigingen doorgevoerd. Vanaf 1 januari 2010 gelden strengere kwaliteitseisen voor gastouderopvang en vallen gastouders onder direct toezicht van de GGD. Sinds 1 augustus 2010 zijn de peuterspeelzalen onder de werking gebracht van de Wet Kinderopvang in een apart hoofdstuk 2. Per 1 augustus 2010 is dan ook de citeertitel van de wet gewijzigd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

De Wko bevat een regeling voor de tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang, eisen voor de kwaliteit van de kindercentra, gastouderbureaus, voorzieningen voor gastouderopvang en de peuterspeelzalen en een regeling voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen.

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen stelt aan instellingen voor kinderopvang en peuterspeelzalen de eis dat de houder zorgdraagt voor het aanbieden van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk welke bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van de kinderen in een veilige omgeving. Hiertoe zijn globale eisen ('verantwoorde kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) en concrete eisen (o.a. risico-inventarisatie veiligheid, verplichte verklaring omtrent gedrag) opgesteld. De branche heeft deze globale en concrete eisen via zelfregulering vertaald in gedetailleerde kwaliteitseisen (zie ook §2.3).

### **2.2. Besluit registratie kinderopvang**

Op 1 januari 2010 is het Besluit registratie kinderopvang in werking getreden.

Het besluit bevat regels over de bij de aanvraag tot exploitatie voor kinderopvang te verstrekken gegevens en over het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

In het LRK worden alle bestaande en nieuwe voorzieningen voor kinderopvang geregistreerd die aan de wettelijke eisen voldoen. Het gaat om kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en gastouders.

Het LRK is via internet openbaar toegankelijk ([www.landelijkregisterkinderopvang.nl](http://www.landelijkregisterkinderopvang.nl)), zodat voor iedereen duidelijk is welke kinderopvangvoorzieningen aan de wettelijk vastgestelde kwaliteitseisen voldoen. Alleen wanneer gebruik wordt gemaakt van zo'n geregistreerde voorziening, bestaat voor een ouder recht op een kinderopvangtoeslag.

De peuterspeelzalen staan niet in het LRK. Vanaf januari 2012 zal gestart worden met de implementatie van de opname van de peuterspeelzalen in het LRK.

### **2.3. Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen**

De brancheorganisatie voor Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang; de Maatschappelijke Ondernemers groep (MOgroep), de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BoiNK) en de Branchevereniging Ondernemers in de Kinderopvang hebben in 2004 de gedetailleerde kwaliteitseisen vastgelegd in het convenant 'Verantwoorde Kinderopvang: verdere stappen naar de

toekomst'. Deze eisen waren het uitgangspunt voor de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang die op 10 november 2004 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn vastgesteld.

Op 17 januari 2008 is een herziene versie van het convenant door de marktpartijen ondertekend. De staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (nu SZW) heeft de aangepaste kwaliteitseisen overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Deze zijn op 3 april 2008 in werking getreden. In verband met de totstandkoming van het Convenant Kwaliteit Kinderopvang 2009 zijn de beleidsregels bij besluit van 16 oktober 2009 gewijzigd en op 1 januari 2010 in werking getreden.

Op 9 juli 2010 zijn na de totstandkoming van het Convenant Kwaliteit Peuterspeelzalen de beleidsregels wederom gewijzigd en op 1 augustus 2010 in werking getreden. Per 1 augustus 2010 is ook de citeertitel gewijzigd in Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.

Op basis van deze Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen heeft de VNG ter ondersteuning een nieuw afwegingsmodel handhaving opgesteld (zie bijlage 1).

In dit model zijn de algemene stappen opgenomen die de gemeente kan hanteren bij het overtreden van de kwaliteitseisen.

#### **2.4. Toezicht**

Op grond van artikel 1.61 lid 1 en artikel 2.19 lid 1 Wko wijst het college van burgemeester en wethouders de directeur van de GGD aan als toezichthouder.

Ter uitvoering van het toezicht in de kinderopvang heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2004 de 'Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang' vastgesteld. In 2008 en 2010 zijn de beleidsregels door de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (nu SZW) aangepast als gevolg van de wijzigingen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

Als bijlage bij de beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang zijn per opvangsoort toetsingskaders opgesteld door de GGD Nederland in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (nu SZW) en de VNG. In de beleidsregels met de toetsingskaders is vastgelegd naar welke kwaliteitsaspecten de toezichthouder kijkt.

De volgende kwaliteitsaspecten worden, ingedeeld naar domeinen, door de toezichthouder beoordeeld:

##### *Kinderdagopvang*

0. Kinderopvang in de zin van de wet
1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte
6. Pedagogisch beleid en praktijk
7. Klachten
8. Voorschoolse educatie

##### *Buitenschoolse opvang*

0. Kinderopvang in de zin van de wet
1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte
6. Pedagogisch beleid en praktijk
7. Klachten

##### *Gastouderbureau*

1. Gastouderbureau in de zin van de wet
2. Ouders
3. Personeel
4. Pedagogisch beleid
5. Klachten
6. Veiligheid en gezondheid
7. Kwaliteit Gastouderbureau

##### *Gastouderopvang*

1. Gastouderopvang in de zin van de wet
2. Gastouder
3. Accommodatie en inrichting
4. Pedagogisch beleid
5. Aantal kinderen
6. Veiligheid en gezondheid

### *Peuterspeelzalen*

1. Peuterspeelzaalwerk in de zin van de wet
2. Ouders
3. Personeel
4. Veiligheid en gezondheid
5. Groepsgrootte en beroepskracht/vrijwilliger-kind-ratio
6. Pedagogisch beleid
7. Klachten
8. Voorschoolse educatie

### **3. Wettelijke Taken en verantwoordelijkheden**

#### **3.1. Procedure registratie**

Een aanvraag tot registratie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang wordt gedaan door de houder die voornemens is de voorziening in exploitatie te nemen.

Deze houder moet zich wenden tot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de voorziening is of zal worden gevestigd (artikel 1.45 lid 1 Wko). Een aanvraag voor opname in het LRK kan alleen worden gedaan met de hiertoe landelijk door de minister vastgestelde aanvraagformulieren.

Indien de aanvraag volledig is geeft het college van burgemeester en wethouders de GGD opdracht voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek op de documenten en voor een inspectie op de locatie.

Het college van burgemeester en wethouders neemt binnen 10 weken na ontvangst van de aanvraag een besluit op de aanvraag. Het college laat zich hierbij adviseren door de GGD.

Als het college positief besluit wordt de voorziening opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en mag de opvang van start gaan. Het besluit wordt in de vorm van een beschikking toegestuurd. In het geval de houder het niet eens is met de beslissing is het mogelijk hiertegen bezwaar aan te tekenen bij het college van burgemeester en wethouders.

Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor opname in het LRK. Ook een wijziging van bestaande gegevens moet door de houder onverwijld gemeld worden aan het college (artikel 1.47 lid 1 Wko). Het college zorgt dat de wijziging wordt verwerkt in het landelijk register.

Zodra afdeling 2 paragraaf 1 van de wet in werking is getreden geldt bovenstaande procedure ook voor peuterspeelzalen.

Het LRK is via internet<sup>2</sup> openbaar toegankelijk en kan op aanvraag kosteloos worden ingezien op het gemeentehuis.

#### *3.2. Niet geregistreeerde kinderopvang*

Het exploiteren van een kindercentrum (dagopvang/ bso), een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau zonder registratie in het LRK is een economische delict. Bij een signaal kan de gemeente de GGD opdracht geven om te onderzoeken of er sprake is van opvang in de zin van de Wko. Weigert de houder mee te werken en bestaat een vermoeden van opvang in de zin van de Wko, dan kan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.

In overleg met het Openbaar Ministerie van het arrondissementsparket in Assen is besloten dat wanneer een zaak van niet geregistreeerde kinderopvang zich voordoet er contact zal worden opgenomen met het Openbaar Ministerie. Hiervoor is binnen het Openbaar Ministerie een contactpersoon aangewezen. In overleg met het Openbaar Ministerie zal dan de handhavingstrategie worden bepaald.

---

<sup>2</sup> In te zien via [www.landelijkregisterkinderopvang.nl](http://www.landelijkregisterkinderopvang.nl)



### **3.3. Toezicht en taken**

#### *3.3.1. Gemeente*

Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van kwaliteitseisen van de Wko, de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (artikel 1.61 lid 1 en artikel 2.19 lid 1 Wko).

Het college wijst de directeur van de GGD aan als toezichthouder (artikel 1.61. lid 1 en artikel 2.19 lid 1 Wko).

De minister van SZW houdt toezicht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door het college (artikel 1.68 Wko). Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks voor 1 mei een verslag vast van alle toezicht- en handhavingstaken die de gemeente in een kalenderjaar in het kader van de wet heeft verricht.

#### *3.3.2. GGD*

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

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

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

De gemeente voegt de inspectierapporten van de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus toe in het LRK. Landelijk is afgesproken dat de inspectierapporten van de gastouders in ieder geval in 2010 en 2011 niet worden toegevoegd aan het LRK. Reden hiervoor is dat positieve rapporten weinig extra waarde hebben. In het rapport staat slechts het advies om te registreren. Negatieve rapporten kunnen niet worden toegevoegd, omdat toevoegen alleen mogelijk is bij geregistreerde gastouders in het LRK.

#### *3.3.3. Ouders*

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

#### *3.3.4. Rechtsbescherming van de houder*

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

### 3.4. Afspraken GGD-Drenthe en de Drentse gemeenten

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

#### 3.4.1. Taken GGD

De GGD verricht volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitsregels peuterspeelzalen de volgende activiteiten:

1. De GGD levert aan gemeenten aan het begin van het jaar een globale planning, en per kwartaal een overzicht van uitgevoerde inspecties. Aan het eind van het jaar vindt per gemeente een evaluatiegesprek plaats.
2. Binnen 6 weken na de aanvraag tot registratie rond de GGD de eerste inspectie van een nieuw kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of peuterspeelzaal af en beoordeelt of de houder redelijkerwijs in exploitatie mag gaan. Op basis van dit onderzoek besluit het college van burgemeester en wethouders binnen 10 weken na de aanvraag of de voorziening wel of niet wordt opgenomen in het landelijk Register Kinderopvang. Binnen drie maanden na exploitatie vindt er een reguliere inspectie plaats.
3. De reguliere inspectie vindt in beginsel jaarlijks plaats. Op basis van landelijke afspraken worden jaarlijks Drenthe-breed afspraken gemaakt over de uitvoer van het toezicht.
4. De GGD voert de inspecties uit via de landelijke uniforme procedure.
5. De GGD maakt gebruik van landelijke inspectie-instrumenten (inclusief format rapportage) opgenomen in een 'handboek kinderopvang'<sup>3</sup>.
6. De GGD heeft na afronding van een inspectie zes weken de tijd om een conceptrapport op te stellen. De GGD stuurt uiterlijk zes weken na de inspectie het conceptrapport naar de instelling. De ondernemer heeft twee weken de tijd (hoor en wederhoor) om op het conceptrapport te reageren en eventueel, indien er een blijvend verschil van mening blijft bestaan, zijn of haar zienswijze te formuleren en op te sturen naar de GGD. De GGD inspecteur past eventueel het rapport aan en voegt bij een verschil van mening de zienswijze van de ondernemer als bijlage bij het rapport en stuurt het naar de gemeente en naar de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).
7. De geconstateerde overtredingen welke in aanmerking komen voor overleg en overreding (zie verder § 4.1) worden aan het einde van de inspectie dan wel z.s.m. daarna aangegeven bij de houder. De houder heeft dan maximaal 6 weken (= de tijd die inspecteur heeft om het conceptrapport op te stellen) de tijd om de overtreding te verhelpen. Als de overtredingen binnen de gestelde termijn zijn opgelost wordt dit in het definitieve rapport vermeld. Als binnen de gestelde termijn de overtreding niet is opgelost wordt dit als een verzwarende omstandigheid in het rapport vermeld. Gemeenten hebben hiertoe de overeenkomst "Overleg en Overreding" ondertekend.
8. De inspecteur kinderopvang van de GGD adviseert de gemeente naar aanleiding van een inspectie om wel of niet te handhaven en om eventueel af te wijken van het handhavingsbeleid van de gemeente.
9. De GGD voert herinspecties uit binnen de door de gemeente gestelde termijn en rapporteert de bevindingen aan de gemeente en de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).
10. De GGD inspecteur kan bij levensbedreigende situaties een schriftelijk bevel<sup>4</sup> afgeven en informeert de gemeente bij voorkeur dezelfde dag of uiterlijk de dag na het afgeven van het bevel telefonisch, zo spoedig mogelijk gevolgd door een schriftelijke bevestiging.
11. Indien de GGD signalen opvangt over slecht functionerende instellingen of niet geregistreerde kinderopvang geeft zij deze door aan de gemeente.

---

<sup>3</sup> In te zien via [www.ggdkennisnet.nl](http://www.ggdkennisnet.nl)

<sup>4</sup> In bijlage 2 is een omschrijving van de verschillende sanctiemaatregelen opgenomen.

### 3.4.2. Taken gemeente

De gemeente verricht volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitsregels peuterspeelzalen de volgende activiteiten:

1. De gemeente verwerkt de aanvragen tot registratie van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorzieningen voor gastouderopvang en peuterspeelzalen in het Landelijk register Kinderopvang.
2. De gemeente stuurt de aanvraagformulieren zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 14 dagen na de datum van aanvraag voor advies door naar de GGD.
3. De gemeente neemt binnen 10 weken na ontvangst van de aanvraag op basis van het advies van de GGD een besluit op de aanvraag.
4. De gemeente verwerkt de wijzigingen van de gegevens van de bestaande kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorzieningen en peuterspeelzalen van gastouderopvang in het landelijk Register Kinderopvang.
5. De gemeente bevestigt de wijzigingen met rechtsgevolgen (wijzigingen van opvang locatie, naam houder, aantal kindplaatsen) met een beschikking. De overige wijzigingen worden bevestigd doormiddel van een bevestigingsbrief.
6. De gemeente informeert de GGD over de gekozen niveaus en de prioritering van het handhavingsbeleid kinderopvang (afwegingsmodel).
7. Als uit het inspectierapport van de GGD blijkt dat niet wordt voldaan aan één of meer kwaliteitseisen besluit de gemeente in beginsel tot het starten van een handhavingsactie. De gemeente maakt daarbij een keuze uit de wettelijke sanctiemogelijkheden (zie ook § 4.2. en bijlage 2).
8. De gemeente informeert de GGD over de genomen handhavingsacties. Tevens stelt de gemeente de GGD op de hoogte als zij besluit het gegeven handhavingsadvies niet op te volgen.
9. De gemeente zorgt voor het uploaden van de inspectierapporten van de GGD in het landelijk Register Kinderopvang.  
Het rapport wordt niet openbaar gemaakt als de aard of de omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzetten. Denk hierbij aan onderzoek naar melding van seksueel misbruik.
10. De gemeente geeft signalen over slecht functionerende instellingen door aan de GGD en geeft de GGD eventueel opdracht voor inspectie.
11. De gemeente coördineert de samenwerking met andere lokale toezichthouders (brandweer, bouw- en woningtoezicht etc.).
12. Het opsporen van niet-geregistreerde kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente hanteert geen actief opsporingsbeleid.
13. De gemeente wijst een (bij voorkeur één) contactpersoon/contactfunctionaris aan waar de GGD contact mee heeft betreffende het toezicht kinderopvang.

#### **4. Toezicht en handhaving**

Toezicht en handhaving kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De wet bepaalt dat elk kindercentrum, elk gastouderbureau, elke voorziening voor gastouderopvang en elke peuterspeelzaal jaarlijks wordt gecontroleerd. In verband met de grote hoeveelheid gastouders die vanaf 2010 onder het directe toezicht van de GGD vallen zijn er door OCW (nu SZW), VNG, GGD-Nederland en de Inspectie van het Onderwijs zogenaamde maatwerkafspraken gemaakt. Onderdeel hiervan is dat kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang die in 2009 na de jaarlijkse inspectie of nader onderzoek (herinspectie) een voldoende scoorden op de kernelementen uit het Model Risicogestuurd Toezicht in 2010 niet geïnspecteerd hoefden te worden. In 2011 vindt er bij deze opvangvoorzieningen wel weer een inspectie plaats. Een dergelijke afspraak is ook voor het jaar 2011 gemaakt.

Op dit moment is afdeling 2 paragraaf 1 en artikel 2.20 Wko nog niet in werking getreden.

De toezichthouders maken gebruik van (landelijk) vastgestelde toetsingskaders. Uitkomsten van de getoetste onderdelen worden ingevuld in een afwegingsmodel (naar voorbeeld van de VNG)<sup>5</sup>. Dit model is gebaseerd op een risicoanalyse waarbij wordt beoordeeld in welke mate een negatief effect optreedt als niet wordt voldaan aan kwaliteitseisen. Het belang van de verschillende onderdelen wordt uitgedrukt in een prioriteit hoog-gemiddeld-laag. De zwaarte van de prioriteit komt tot uiting in de hersteltermijn. Dit afwegingsmodel draagt bij aan transparantie en consistentie.

##### **4.1. Overleg en Overreding**

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

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

##### **4.2. Handhaving**

Bij de inspecties wordt de kwaliteit van de onderdelen zoals vermeld in het afwegingsmodel (zie bijlage 1) beoordeeld en uitgedrukt in scores van voldoende en onvoldoende. Het belang en de score leiden vervolgens tot een bepaald eindoordeel waarvoor het sanctieprotocol gebruikt wordt (§4.3).

Indien uit het inspectierapport blijkt dat een houder van een kindercentrum of gastouderbureau niet voldoet aan één of meer kwaliteitsvoorwaarden, moet de gemeente in beginsel een handhavingsactie starten. Het college kan een keuze maken uit de volgende wettelijke sanctiemogelijkheden om naleving van de kwaliteitseisen af te dwingen:

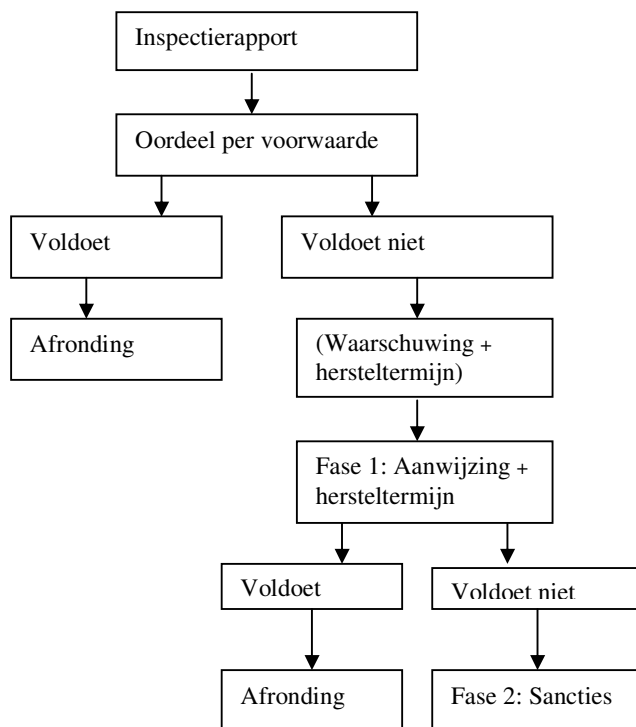
- Aanwijzing (door college) of bevel (door toezichthouder), artikel 1.65 en artikel 2.23 Wko;
- Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Artikel 125 gemeentewet j<sup>o</sup> artikel 5:21 Awb e.v.
- Exploitatieverbod, artikel 1.66 en artikel 2.24 Wko;
- Verwijdering uit het Landelijk Register Kinderopvang, artikel 10 Besluit registratie kinderopvang;
- Bestuurlijke boete, artikel 1.72 en artikel 2.27 Wko.

---

<sup>5</sup> Zie bijlage 1 afwegingsmodel handhaving kinderopvang.

In bijlage 2 is een beschrijving opgenomen van de verschillende sanctiemogelijkheden.

Het college zal in de meeste gevallen eerst een aanwijzing opleggen alvorens tot een zwaarder handhavingsmiddel over te gaan. De zwaarte van de prioriteit komt tot uiting in de hersteltermijn van de aanwijzing. De gemeente kan echter ook, voordat de eerste juridische stap van aanwijzing wordt gezet, eerst een waarschuwing geven.



### 4.3. Sanctieprotocol

Het college gebruikt het afwegingsmodel (bijlage 1) om te bepalen welke sanctie-instrumenten ingezet gaan worden en welke hersteltermijn de houder krijgt om de tekortkoming op te lossen. Binnen de handhaving kunnen 2 typen sancties onderscheiden worden, te weten herstellende sancties en bestraffende sancties. Deze typen bestaan naast elkaar en er kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd.

Binnen dit handhavingsbeleid kunnen we bij de herstellende sancties de volgende stappen onderscheiden:

- Stap 1: Bevel of aanwijzing
- Stap 2: Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang
- Stap 3: Exploitatieverbod
- Stap 4: Verwijdering uit landelijk register

Een bestraffende sanctie onder de Wko is de bestuurlijke boete.

Ingevolge artikel 1.72 en 2.27 Wko is het college van burgemeester en wethouders bevoegd terzake van een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. In het afwegingsmodel (bijlage 1) is aangegeven voor welke overtredingen het college een boete oplegt alsmede de hoogte van de boetes. De bestuurlijke boete wordt nader uitgelegd in bijlage 2.

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

Om de sanctiestrategie te kunnen bepalen is een sanctieprotocol opgesteld (zie hiervoor tabel 1).

Tabel 1: Sanctieprotocol gemeente Hoogeveen

		Sanctie-instrument (Herstellende sanctie)	Hersteltermijn	Herinspectie	Boete (bestraffende sanctie)
Prioriteit hoog & Onvoldoende score	Stap 1	Bevel GGD (Bij direct gevaar) aanwijzing	Maximaal 14 dagen	Ja	Zie de genoemde bedragen in het afwegingsmodel (bijlage 1)
	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			
	Stap 3	Exploitatieverbod			
	Stap 4	Verwijdering uit landelijk register			
Prioriteit gemiddeld & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 2 maanden	Ja	Zie de genoemde bedragen in het afwegingsmodel (bijlage 1)
	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			
	Stap 3	Exploitatieverbod			
	Stap 4	Verwijdering uit landelijk register			
Prioriteit laag & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 6 maanden	Ja	Zie de genoemde bedragen in het afwegingsmodel (bijlage 1)
	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			
	Stap 3	Exploitatieverbod			
		Verwijdering uit landelijk register			

### Voorschoolse educatie

Met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van voorschoolse educatie en de handhaving daarvan hanteert het college een afwijkend sanctieprotocol (zie tabel 2 en het afwegingsmodel in bijlage 1).

Handhaving zal in beginsel plaatsvinden in 3 stappen:

Stap 1: aanwijzing

Stap 2: verlaging van de subsidie

Stap 3: stopzetten van de subsidie

Tabel 2: sanctie protocol voorschoolse educatie

		Sanctie-instrument	Hersteltermijn	Herinspectie
Prioriteit hoog & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 14 dagen	Ja
	Stap 2	Verlaging subsidie		
	Stap 3	Stopzetting subsidie		
Prioriteit gemiddeld & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 2 maanden	Ja
	Stap 2	Verlaging subsidie		
	Stap 3	Stopzetting subsidie		

## 5. Handhaving in Hoogeveen

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de handhaving in de gemeente Hoogeveen.

### 5.1. Situatie in Hoogeveen

#### 5.1.1. Verantwoordelijkheden

Eén van de belangrijkste verantwoordelijkheden uit de Wet voor de gemeente is het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen in de gemeente. Zoals in hoofdstuk 2 en 3 reeds is aangegeven geschiedt het toezicht op de kinderopvang en de peuterspeelzalen door de GGD. De gemeente is verantwoordelijk voor dit toezicht en voor de handhaving op de kinderopvang en de peuterspeelzalen.

De handhaving van de Wet is neergelegd bij het cluster Dienstverlening & Handhaving. Deze afdeling is ook de contactpersoon van de GGD met betrekking tot het toezicht op de verschillende locaties.

Het cluster Dienstverlening & Handhaving is naast de handhaving ook verantwoordelijk voor de aanvragen tot registratie van de kinderopvangvoorzieningen in het Landelijk Register Kinderopvang, de jaarverantwoording richting het Rijk en het opstellen van het handhavingsbeleid.

#### 5.1.2. Geregistreerde locaties

Per 1 augustus 2011 waren per opvangsoort het volgende aantal locaties in het LRK geregistreerd:

Soort	Aantal locaties
Kinderdagopvang	16
Buitenschoolse opvang	18
Gastouderbureaus	5
Gastouders	205
Peuterspeelzalen (t.z.t. in LRK)	14

#### 5.1.3. Uitgangspunt gebruik handhavingsinstrumenten

De gemeente staat verschillende handhavingsinstrumenten ter beschikking. Enkele van deze instrumenten staan in de Wet genoemd en enkele vloeien voort uit de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. In § 4.2. en in bijlage 2 staan de verschillende handhavingsinstrumenten beschreven.

De eerste juridische stap zal meestal het opleggen van een aanwijzing zijn. De toezichthouder kan in spoedeisende gevallen ook een schriftelijk bevel geven. De gemeente kan in bijzondere gevallen, voordat deze eerste juridische stap wordt gezet overwegen eerst een waarschuwing te geven. Ook kan worden overwogen 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 daardoor uitstel van het handhavingstraject.

De tweede stap zal veelal het opleggen van een last onder dwangsom of eventueel een last onder bestuursdwang zijn.

Mochten voorstaande instrumenten niet leiden tot beëindiging van de overtreding(en), dan zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om een exploitatieverbod of een bestuurlijke boete op te leggen. De verwijdering uit het landelijk register op basis van artikel 10 lid 1 sub c Besluit registratie kinderopvang is een uiterste middel, hierdoor verliezen de ouders namelijk het recht op een tegemoetkoming voor de opvang.

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 te herhalen of over te slaan en direct over te gaan tot inzet van een zwaardere sanctie. Eén van de situaties waarin het zich kan voordoen dat direct wordt overgegaan tot inzet van een zwaardere sanctie is in het geval er sprake is van recidive.

Voor wat betreft de voorschoolse educatie verloopt het handhavingstraject volgens het sanctieprotocol zoals is beschreven in tabel 2.