

Risicogericht toezicht en handhavingsbeleid kinderopvang

Gemeente Emmen, maart 2014

1 Inleiding	4
1.1 Toezicht.....	4
1.2 Handhaving.....	4
1.3 Doel beleid.....	5
1.4 Leeswijzer.....	5
2 Kader(s) en reikwijdte	6
2.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko).....	6
2.2 Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE).....	6
2.3 Overige wetgeving.....	6
2.4 Aangrenzende terreinen.....	7
2.5 Van LRK naar LRKP.....	7
2.6 Risicogericht toezicht door de GGD.....	7
2.7 Controle gastouders.....	7
2.8 Doel en probleemstelling.....	8
2.9 Afbakening.....	8
2.10 Voorbereiding.....	9
3 Bevoegdheid en financiering	10
3.1 Bevoegdheid.....	10
3.2 Financiering.....	10
4 De processen van aanvraag tot registratie en toezicht	11
4.1 Aanvraagproces.....	11
4.2 Verklaring indien er geen slaapplekken aanwezig zijn bij een kinderdagverblijf.....	11
4.3 Toezichtproces door de GGD.....	12
4.3.1 Vormen van toezicht (toezichtsstrategie).....	13
4.3.1.1 Aanvraaggerichttoezicht.....	13
4.3.1.2 Risicogerichttoezicht.....	13
4.3.1.3 Signaalgerichttoezicht.....	14
4.3.1.4 Gebiedsgerichttoezicht.....	14
4.3.2 Start proces: inspectie na aanvraag tot registratie (aanvraaggericht toezicht).....	15
4.3.3 Jaarlijkse of periodieke inspectie (aan de hand van risicogericht toezicht).....	15
4.3.4 Herinspectie.....	15
4.3.5 Incidentele inspectie (o.a. signaalgerichttoezicht).....	15
5 Prioriteitenmatrix kinderopvang	16
5.1 Opzet matrix.....	17
5.1.1 Risico's.....	17
5.1.2 Naleeftekort (strategie).....	17
5.2 Naleefgedrag.....	17
5.2.1.1 Spontane naleving.....	18
5.2.1.2 Geforceerde naleving.....	18
5.2.2 Bepaling en uitvoering van de prioriteiten.....	18
5.2.3 Wat heeft prioriteit?.....	20
6 Handhaving	24
6.1 Algemeen.....	25
6.1.1 Oudercommissie.....	25
6.1.2 Gedogen.....	25
6.1.3 'Handhavingsinstrumenten' GGD.....	25
6.1.3.1 Overleg en overreding door de GGD.....	25
6.1.3.2 Bevel door de GGD.....	25

6.2 Start handhavingstraject door de gemeente Emmen.....	26
6.2.1 Algemeen.....	26
6.2.2 Herstellend traject	26
6.3 Herstellend traject	27
6.3.1 Stap 1: voornemen tot het nemen van bestuurlijke maatregelen (vooraankondiging).....	27
6.3.2 Stap 2: last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (artikel 125 lid 2 Gemeentewet en artikel 5:32 Awb)	27
6.3.3 Stap 3: exploitatieverbod (artikel 1.66 en artikel 2.24 Wko)	28
6.3.4 Stap 4: verwijdering uit het landelijk register (LRKP) (artikel 1.47a lid 2 en artikel 2.4a Wko en artikel 8 lid 1 en artikel 14 lid 1 Besluit registers kinderopvang en peuterspeelwerk)	28
6.4 Verloop herstellend traject.....	28
6.5 Afwegingsoverzicht	29

1 Inleiding

Voor u ligt het 'Risicogericht toezicht en handhavingsbeleid kinderopvang 2014'. Hierin staat het toezicht en de handhaving van kwaliteit kinderopvang binnen de gemeente Emmen centraal. Een hoge kwaliteit van kinderopvang is van groot maatschappelijk belang. Om er voor zorg te dragen dat de kwaliteit van kinderopvang daadwerkelijk een hoog niveau heeft en voldoende wordt gewaarborgd, is de Wet kinderopvang kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna ook te noemen: Wko) in het leven geroepen. Deze wet is per 1 januari 2005 in het leven geroepen en is nadien reeds vele malen gewijzigd c.q. aangepast. Aangezien de Wko tot doel heeft om de kwaliteit van de opvang van de kinderen te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren, is het gevolg hiervan een andere manier van werken, waarbij de klantvraag centraal komt te staan. De Wko bevat tezamen met aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving (onder andere) de kaders met betrekking tot de bedoelde kwaliteit van kinderopvang.

1.1 Toezicht

Toezicht (op de kwaliteit) van de kinderopvang heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen bij burgers, belanghebbenden en onder toezicht staande organisaties. Tevens levert het een belangrijke impuls tot kwaliteitsbewaking van de dienstverlening.

Het toezicht op kwaliteit van kinderopvang wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeente door de GGD uitgevoerd aan de hand van wettelijke toetsingskaders. De gemeente Emmen maakt maatwerkafspraken met de GGD met betrekking tot deze taak in het kader van toezicht.¹

Onder toezicht wordt verstaan:

Het actieve toezicht op de naleving van regels en vergunningen, zonder dat dit gebeurt met een concreet vermoeden dat voorschriften worden overtreden.

In aansluiting op het vorige beleid inzake de kinderopvang,² is er in het kader van het 'Risicogericht toezicht en handhavingsbeleid kinderopvang 2014' gewerkt aan een risicogericht toezicht. Risicogericht toezicht houdt – in het kort gezegd – ondermeer in dat er een sterke nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van organisaties voor kinderopvang. Om tot dit risicogericht toezicht te komen, is er een nauw en veelvuldig overleg met de GGD Drenthe geweest. Om op transparante wijze toezicht te kunnen uitoefenen, is het van belang om ten aanzien hiervan beleid vast te stellen. In het beleid dat voor u ligt wordt uitgegaan van risicogericht toezicht.

1.2 Handhaving

Op het moment dat een organisatie voor kinderopvang niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen, komt handhaving als sluitstuk van het stelsel in beeld. De handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Om op transparante wijze handhavend te kunnen optreden, is het van belang om een handhavingsbeleid vast te stellen.

Onder handhaving wordt verstaan:

Het afdwingen van het naleven van voorschriften en regels langs bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke weg.

Een gemeente heeft allerlei middelen en instrumenten voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving tot haar beschikking. Gedacht kan worden aan verschillende vormen van interactie met burgers en bedrijven, zoals het geven van voorlichting. Ook kan de gemeente handhaven door het houden van toezicht en, waar nodig, door te waarschuwen en te sanctioneren. Het handhavingsbeleid kinderopvang komt – net als het risicogerichte toezicht – verderop in deze notitie aan de orde.

¹ Dit wordt gedaan aan de hand van de prioriteitenmatrix.

² Handhavingsbeleid kwaliteit Kinderopvang 2011.

1.3 Doel beleid

Deze beleidsnotitie heeft tot doel de kaders voor de wijze waarop de gemeente Emmen gebruik maakt van de bevoegdheden op het terrein van toezicht en handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving vast te leggen, zodat daarmee (in vergelijkbare gevallen) op uniforme en transparante wijze tot inzet van risicogericht toezicht en bestuursrechtelijke handhaving (instrumenten) kan worden overgegaan.³

1.4 Leeswijzer

Hierna worden eerst de landelijke kaders en ontwikkelingen geschetst (hoofdstuk 2). Vervolgens zullen in hoofdstuk 3 enige woorden worden gewijd aan de bevoegdheid van het college en de financiering van het toezicht op en de handhaving van de regels uit de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving. Daarna worden in hoofdstuk 4 de processen van aanvraag tot registratie en toezicht weergegeven en zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend door de GGD (risicogericht toezicht). Het daaropvolgende hoofdstuk betreft de prioriteitenmatrix (hoofdstuk 5). Tot slot zal in hoofdstuk 6 specifiek aandacht worden besteed aan het handhavingsbeleid, wordt een toelichting gegeven op de beschikbare handhavingsinstrumenten.

³ Het doel wordt verderop nader uitgewerkt.

2 Kader(s) en reikwijdte

In dit hoofdstuk zullen de kaders en reikwijdte inzake de kinderopvang worden besproken en worden enkele van belang zijnde ontwikkelingen geschetst.

2.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko)

De wettelijke basis voor de kwaliteit van kinderopvang is gelegen in de Wko. Deze wet is per 1 januari 2005 in werking getreden. Op 1 januari 2010 is de Wko op een aantal onderdelen (fundamenteel) gewijzigd. De wijzigingen hadden in de eerste plaats tot doel het kinderopvangstelsel financieel beheersbaar en toegankelijk te houden, maar bovenal ook om de kwaliteit van kinderopvang te waarborgen. Een van de ingrijpende wijzigingen had betrekking op de gastouderopvang en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wko in relatie tot hen. Ook nadien hebben er, onder andere door voortschrijdende inzichten, wijzigingen in de Wko plaatsgevonden. Zo dienen bijvoorbeeld peuterspeelzalen ook sinds 1 januari 2013 in het landelijke register te worden opgenomen.⁴ Het toezicht en de handhaving van de kinderopvang vindt op ieder moment plaats conform de geldende wet- en regelgeving.

2.2 Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE)

Per 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (hierna ook te noemen: Wet OKE) in werking getreden. De inwerkingtreding van deze wet heeft ook een (aanzienlijke) wijziging van de Wko tot gevolg gehad. Vanaf dat moment vallen ook de peuterspeelzalen onder het bereik van de Wko. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat de peuterspeelzalen pas sinds 1 januari 2013 in het landelijk register moeten worden ingeschreven. Uiterlijk 31 december 2012 dienden alle peuterspeelzalen in het landelijk register te zijn ingeschreven. In 2011 en 2012 zijn alle peuterspeelzalen door de GGD Drenthe geïnspecteerd en heeft de gemeente zorg gedragen voor een adequate registratie van alle peuterspeelzalen.

2.3 Overige wetgeving

Daarbij zijn ondermeer de volgende wet- en regelgeving voor de kinderopvang van belang:

1. *Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*
Regels over de bij de aanvraag (aanvang) van een exploitatie door de organisaties voor kinderopvang te verstrekken gegevens, alsmede regels over het register kinderopvang en peuterspeelzalen.
2. *Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen*
Besluit waarin de kwaliteitseisen en voorschriften vanuit de Wko nader zijn uitgewerkt.
3. *Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*
Besluit waarin de voorwaarden omtrent voorschoolse educatie nader zijn uitgewerkt.
4. *Regeling Wet kinderopvang*
Regels inzake registratie van voorzieningen, deskundigheidseisen gastouders en beroepskrachten voorschoolse educatie, administratie van gegevens etc.
5. *Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen*
Regeling van de minister waarin de kwaliteitseisen en voorschriften vanuit het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (en de Wko) nader zijn uitgewerkt.
6. *Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen*
Beleidsregels waarin de kwaliteitseisen vanuit de Wko nader zijn uitgewerkt en voorschriften zijn gegeven over de wijze waarop de toezichthouder zijn toezichthoudende taak dient te vervullen.
7. *Wet klachtrecht cliënten zorgsector*
Regels ter zake van de behandeling van klachten van cliënten van zorgaanbieders op het terrein van de maatschappelijke zorg en gezondheidszorg.

⁴ Zowel de peuterspeelzalen als het landelijk register komen hierna aan de orde.

8. *Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*
Hoewel deze regelingen geen directe invloed uitoefenen op het onderhavige beleid (dit heeft immers uitsluitend betrekking op de kwaliteit van kinderopvang), is afstemming met de procedures rondom de ruimtelijke (kwaliteits)eisen wel noodzakelijk en gewenst. Immers, in het geval een organisatie niet voldoet aan de ruimtelijke eisen, zal dit (uiteindelijk) ook gevolgen hebben voor de exploitatie. Bovendien vergt een klantgerichte dienstverlening een (waar mogelijk) integrale werkwijze.

2.4 Aangrenzende terreinen

In enkele gevallen is er voor de rechtmatige exploitatie bijvoorbeeld ook een (omgevings)vergunning vereist. De toetsing van het hierna te bespreken aanvraagproces heeft geen betrekking op andere aspecten dan de Wko, aangezien het een zuivere toetsing aan de eisen van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving betreft. Om de dienstverlening naar de organisatie voor kinderopvang echter zo integraal en klantgericht mogelijk in te richten, is afstemming met aangrenzende terreinen echter wel gewenst. De organisatie die een aanvraag voor een kinderopvang indient, wordt in de communicatie (schriftelijk en/of mondeling) in voorkomende gevallen dan ook geïnformeerd over en gewezen op andere eisen waar (mogelijk) aan moet worden voldaan. Een en ander wordt aangegeven in het besluit waarin op de aanvraag wordt besloten, dan wel zoveel eerder of later als gewenst is.

2.5 Van LRK naar LRKP

Om inzichtelijk te krijgen of kinderopvangorganisaties voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een landelijk register kinderopvang (LRK) ontwikkeld. In het LRK worden alle kinderdagverblijven, organisaties voor buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en – later ook – gastouders geregistreerd. Met de toevoeging van de peuterspeelzalen tot vernoemd register is dit het landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen geworden (hierna ook te noemen: LRKP). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het registreren van organisaties voor kinderopvang in het landelijk register kinderopvang, het verwerken van mutaties van reeds geregistreerde organisaties voor kinderopvang en verwijdering van geregistreerde organisaties voor kinderopvang. De gemeenten in Nederland dienen er dan ook voor zorg te dragen dat de gegevens in het LRKP correct en actueel zijn. Zo mag het register bijvoorbeeld niet worden vervuild met kinderopvangvoorzieningen die niet in exploitatie zijn. Indien een kinderopvangvoorziening niet (meer) in exploitatie is, dient deze (in beginsel) uit het LRKP te worden geschreven. Uiteraard zijn gemeenten daarbij afhankelijk van informatie die hen wordt verschaft door houders van kinderopvangvoorzieningen. Om die reden hebben houders van kinderopvangvoorzieningen dan ook een wettelijke plicht om ondermeer wijzigingen ten aanzien van kinderopvangvoorzieningen die relevant zijn voor de gemeente onverwijld aan de betreffende gemeente door te geven. Het belang van een correct LRKP blijkt onder andere uit het feit dat (vraag)ouders vanaf 1 januari 2011 alleen recht op kinderopvangtoeslag hebben als ze gebruik maken van kinderopvang die in het LRKP geregistreerd staat.

2.6 Risicogericht toezicht door de GGD

Een ander hier te noemen belangrijke wijziging betreft een wijziging van 1 januari 2012. Op dat moment is ondermeer risicogericht toezicht door de GGD ingevoerd. Het doel hiervan is om de aandacht van het toezicht vooral te laten uitgaan naar locaties waar een verhoogd risico op niet-naleving van de kwaliteitseisen bestaat. Tevens is het uitgangspunt dat de inspectie onaangekondigd wordt uitgevoerd, waarmee de inspecteur een realistischer beeld krijgt van de dagelijkse praktijk dan wanneer hij/zij aangekondigd komt.⁵ De inspectieactiviteit wordt afgestemd op de uitkomst van het risicoprofiel van de locatie. GGD Nederland heeft inmiddels profielen opgesteld welke zijn goedgekeurd door de minister. Aandachtspunten zijn inspectiehistorie, personeelsverloop en klachten en signalen. Het risicoprofiel geeft geen oordeel over de kwaliteit, maar over het risico dat de voorziening niet zal voldoen aan de kwaliteitseisen.⁶

2.7 Controle gastouders

Bij de gastouders vindt er geen driemaanden onderzoek na registratie meer plaats. De gastouder wordt tegenwoordig bij het onderzoek voor registratie op alle kwaliteitssitems getoetst. Dit geldt als de opvang wordt

⁵ In de gemeente Emmen werden de reguliere inspecties voorheen veelal ook al onaangekondigd uitgevoerd.

⁶ Zoals verderop duidelijk zal worden, heeft de gemeente Emmen zelf ook risicogericht toezicht ontwikkeld middels de zogenaamde prioriteitenmatrix. Tevens zal blijken dat dit het uitgangspunt is voor de gemeente Emmen.

verzorgd op de locatie van de gastouder, maar ook als die wordt verzorgd op de locatie van de vraagouder. Tevens is wettelijk gezien de verplichting om alle gastouders jaarlijks te bezoeken vervallen. Er wordt nu met een steekproef gewerkt, waarbij minimaal 5% van de gastouders zal moeten worden bezocht. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen om dit percentage te verhogen.⁷

2.8 Doel en probleemstelling

Deze beleidsnotitie heeft tot doel de kaders voor de wijze waarop de gemeente Emmen gebruik maakt van de bevoegdheden op het terrein van toezicht op en handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving vast te leggen, zodat daarmee (in vergelijkbare gevallen) op uniforme en transparante wijze tot inzet van bestuursrechtelijke handhaving (sinstrumenten) kan worden overgegaan. Dit integrale toezicht- en handhavingsbeleid beschrijft de keuzes die de gemeente Emmen maakt over het toezicht op en de handhaving van de regels ten aanzien van de kinderopvang. Het geeft invulling aan het collegeprogramma en aan de taak om overeenkomstig de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving te handhaven. Hierbij zijn keuzes gemaakt ten aanzien van het antwoord op de vraag wat meer of minder aandacht verdient. In het bijzonder wordt nog genoemd het door de gemeente Emmen ontwikkelde risicogerichte toezicht hetgeen verderop uitvoerig wordt besproken.

Voor toezicht- en handhaving op basis van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving hanteert de gemeente Emmen (ondermeer) de volgende doelstellingen:

- Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang.
- Het stimuleren van betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de klant. De gemeente moet beperkt informeren, controleren en waar nodig, handhavend optreden.
- “Handhaven met verstand”. Handhaving is geen doel op zich. De manier van handhavend optreden wordt bepaald door het risico en het naleeftekort. Er wordt doel- en effectgericht gehandhaafd.
- Rechtsgelijkheid wordt gewaarborgd. Zonder handhaving hebben mensen die de regels overtreden oneigenlijk voordeel ten opzichte van degenen die zich wel aan de regels houden. Slecht gedrag niet mag derhalve niet worden beloond.
- Het verminderen van toezichtdruk. Het in stand houden en versterken van de geloofwaardigheid van de wet- en regelgeving.
- Het programmatisch werken in transparante processen met meetbare doelen, monitoring, evaluatie en bijsturing om ook op langere termijn over een adequaat handhavingsbeleid te beschikken.
- Het maken van duidelijke afspraken voor de samenwerking tussen betrokken disciplines.

De probleemstelling voor dit toezicht- en handhavingsbeleid luidt dan ook als volgt:

Hoe kunnen we aan voornoemde doelstellingen voldoen?

Het toezicht- en handhavingsbeleid geeft hier een antwoord op en zal in deze beleidsnotitie nader worden uitgewerkt.

2.9 Afbakening

De onderhavige beleidsnotitie heeft uitsluitend betrekking op de naleving van de kwaliteitseisen van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving en de wijze waarop het college gebruikt maakt van de bevoegdheid tot handhaving (lees: het inzetten van handhavinginstrumenten) op basis van die wet- en regelgeving.

Als over kinderopvang gesproken wordt, dan betreft dit de organisaties voor kinderopvang als bedoeld in de Wko, te weten:

1. dagopvang (kinderdagverblijven)
2. buitenschoolse opvang
3. gastouderopvang
4. gastouderbureaus
5. peuterspeelzalen

⁷ Zoals verderop zal blijken, hanteert de gemeente Emmen ook ten aanzien van de gastouders haar eigen ontwikkelde risicogerichte toezicht (prioriteitenmatrix).

2.10 Voorbereiding

Door het inschakelen van de GGD Drenthe, als zijnde toezichthouder voor de kinderopvang, worden niet alleen nieuwe locaties geïnspecteerd, maar wordt ook de bestaande situatie op het gebied van de kinderopvang binnen de gemeente Emmen in beeld gebracht. Per onderdeel (dagopvang, buitenschoolsopvang, gastouderbureaus, gastouderopvang en peuterspeelzalen) wordt gekeken hoe er zal worden toegezien op de naleving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de cijfers en programma's van de GGD. Er zal echter ook aansluiting worden gezocht bij de programma's van toezicht en handhaving van de afdeling Vergunningen Toezicht en Handhaving (VTH), team Toezicht en Handhaving aangezien voor de uitvoering van toezicht op en handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving door dit team wordt zorg gedragen. Om die reden heeft de gemeente Emmen bijvoorbeeld zelf risicogericht toezicht ontwikkeld.⁸

⁸ Dit alles wordt verderop in deze beleidsnotitie nader uitgewerkt.

3 Bevoegdheid en financiering

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de bevoegdheid ten aanzien van het toezicht op en de handhaving van de regels uit Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving en op de financiering hiervan.

3.1 Bevoegdheid

Op grond van de Wko is het college van burgemeester en wethouders (hierna ook te noemen: het college) ondermeer verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. De uitoefening van de bevoegdheid in het kader van het toezicht is opgedragen aan de directeur van de GGD Drenthe (artikel 1.61 lid 1 en voor wat betreft de peuterspeelzalen artikel 2.19 lid 1 Wko). Het college ziet toe op de naleving van de door de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving gestelde eisen en heeft diverse handhavinginstrumenten ter beschikking om de naleving van deze kwaliteitseisen af te dwingen.⁹ Zoals hiervoor reeds is vermeld, is het van belang om met betrekking tot de gebruikmaking van de bevoegdheden ten aanzien van het toezicht en de handhaving beleid te formuleren.

3.2 Financiering

Voor wat betreft de financiering van de uitvoering van aanvragen tot registratie, toezicht en handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving ontvangt de gemeente budget van het Rijk, in de vorm van een doeluitkering.

Ontwikkeling invoering leges

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om leges te heffen ter zake van (het behandelen van) een aanvraag tot registratie van een kinderopvangvoorziening. De komende tijd wordt onderzocht of het wenselijk is dat de gemeente Emmen gebruik gaat maken van de mogelijkheid tot het heffen van leges inzake (het behandelen van) een aanvraag tot registratie van een kinderopvangvoorziening en hoe dit dan dient te worden vormgegeven. De onderhavige notitie gaat uit van de bestaande situatie dat er geen leges worden geheven.

⁹ Specifieke bestuurlijke handhavingsmiddelen ten aanzien van kinderopvangvoorzieningen zijn te vinden in de artikelen 1.65 e.v. en 2.23 e.v. Wko. Daarnaast gelden de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook te noemen: Awb) onverkort en kan ook van die middelen gebruik worden gemaakt.

4 De processen van aanvraag tot registratie en toezicht

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op het proces rondom een aanvraag tot registratie van een kinderopvangvoorziening en het in dat kader te verrichten toezicht. Daaropvolgend worden ook andere vormen van toezicht uitgewerkt.

4.1 Aanvraagproces

Conform artikel 1.45 en artikel 2.2 Wko vindt de registratie van een kinderopvangvoorziening plaats op aanvraag. Degene die voornemens is om een kinderopvangvoorziening in exploitatie te nemen, dient een aanvraag tot registratie in bij gemeente waar de vestiging plaatsvindt. Een kinderopvangvoorziening mag niet eerder in exploitatie worden genomen dan wanneer het college een positief besluit heeft genomen op de aanvraag. Indien een kinderopvangvoorziening voordien toch overgaat tot exploitatie, is er sprake van illegale kinderopvang. In dat geval zal de gemeente Emmen overgaan tot handhaving. Tevens hebben vraagouders van kinderopvang in dat geval bijvoorbeeld ook wettelijk gezien geen recht op kinderopvangtoeslag, omdat de betreffende voorziening niet is geregistreerd in het LRKP.

Het college moet binnen tien weken een besluit op de aanvraag nemen (artikel 1.46 Wko). Binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag (behoudens in geval van incorrecte en/of incomplete aanvraag) zendt de gemeente een afschrift van de aanvraag door naar de GGD, met de opdracht een inspectie uit te voeren. De GGD brengt vervolgens binnen vijf weken advies uit aan de gemeente met betrekking tot opname in het LRKP. De gemeente neemt op basis van het advies vervolgens een besluit op de aanvraag tot registratie.¹⁰

Indien het besluit toewijzend is, draagt de behandelend ambtenaar zorg voor registratie in het LRKP. Vanaf de datum waarop het besluit is genomen, is de houder van de kinderopvangvoorziening bevoegd tot exploitatie. Tevens is zij vanaf dat moment verplicht om onverwijld alle wijzigingen dienaangaande door te geven aan de gemeente (artikel 1.47 en artikel 2.4 Wko).¹¹

4.2 Verklaring indien er geen slaapplekken aanwezig zijn bij een kinderdagverblijf

Momenteel is er een tendens zichtbaar dat niet meer alle kinderdagverblijven de beschikking hebben over slaapplekken. De Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving stelt voor kinderen tot anderhalf jaar verplicht dat er een afzonderlijke slaapruiimte aanwezig is en dat deze slaapruiimte is afgestemd op het aantal op te vangen kinderen. Derhalve dienen er voldoende slaapplekken te zijn voor kinderen tot anderhalf jaar. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat ook kinderen die ouder zijn dan anderhalf jaar, behoefte hebben om gedurende de dag te kunnen slapen c.q. uit te rusten. De binnen- en buitenruimtes waar kinderen gedurende de tijd dat zij worden opgevangen moeten volgens de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving – ondermeer – passend zijn ingericht. Derhalve dient ook voor kinderen die ouder zijn dan anderhalf jaar, een mogelijkheid te bestaan dat zij kunnen slapen c.q. uitrusten. In de praktijk blijkt dat er in zulke gevallen bijvoorbeeld stretchers worden geplaatst in een groepsruimte, terwijl de kinderen die niet slapen in een andere groepsruimte een rustige activiteit hebben. Voor deze kinderen ouder dan anderhalf jaar, wordt door de GGD ter plaatse gekeken of er daartoe faciliteiten zijn en of deze toereikend zijn. Om voor alle partijen – de houder, de GGD Drenthe en de gemeente Emmen – zekerheid en duidelijkheid te creëren, wordt er door de gemeente Emmen een verklaring gevraagd van het kinderdagverblijf. Daarin dient ondermeer te worden aangegeven dat er geen kinderen onder de anderhalf worden opgevangen, hoe lang de kinderen per dag worden opgevangen en op welke manier er wordt voorzien in de behoefte van kinderen die een slaapbehoefte hebben (rustplaatsen). Deze verklaring dient aanwezig te zien voordat de GGD Drenthe een conceptrapport aan de houder zendt in het kader van de inspectie voor aanvang. Nadat de gemeente Emmen een correcte verklaring heeft ontvangen, zal zij de houder hieromtrent per brief informeren. Daarnaast zijn er bestaande kinderdagverblijven waar van voornoemde situatie sprake is. Ook deze kinderdagverblijven wordt alsnog gevraagd een verklaring zoals hiervoor genoemd op te stellen.

¹⁰ Deze termijnen zijn afgesproken met de GGD Drenthe (gezamenlijk met alle Drentse gemeenten).

¹¹ In geval van een gastouder is het gastouderbureau verplicht om onverwijld alle wijzigingen aangaande een gastouder door te geven aan de gemeente.

4.3 Toezichtproces door de GGD

Kinderopvang vraagt om een specifieke vorm van toezicht. Het controleren van een kinderopvangvoorziening is iets heel anders dan bijvoorbeeld toezicht houden op een buurtfeest. Verschillende toezicht- en handhavingstaken vragen daarom om verschillende vormen van toezicht en handhaving.

Zoals eerder is aangegeven, heeft het college (de directeur van) de GGD Drenthe aangewezen als toezichthouder.¹² De toezichthouder van de GGD dient bij de uitvoering van deze bevoegdheid conform de wettelijke toezichtkaders inspecties uit te voeren.

De specifieke kwaliteitseisen waar de GGD kinderopvangvoorzieningen op moet controleren, zijn vastgelegd in de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving. Voor iedere vorm van kinderopvang geldt een eigen specifiek toetsingskader. Binnen deze toetsingskaders zijn de kwaliteitseisen geclusterd naar domein (onderwerp waar ze betrekking op hebben).

Voor de dagopvang en buitenschoolse opvang gelden de volgende domeinen: kinderopvang in de zin van de Wet kinderopvang, pedagogisch klimaat, personeel en groepen, veiligheid en gezondheid, accommodatie en inrichting, ouderrecht.

Voor peuterspeelzalen gelden de volgende domeinen: peuterspeelzaalwerk in de zin van de Wet kinderopvang, pedagogisch klimaat, personeel en groepen, veiligheid en gezondheid, ruimte en inrichting, ouderrecht.

Voor voorzieningen voor gastouderopvang gelden de volgende domeinen: gastouderopvang in de zin van de Wet kinderopvang, pedagogisch klimaat, deskundigheid gastouder, accommodatie en inrichting, veiligheid en gezondheid.

Voor de gastouderbureaus gelden de volgende domeinen: gastouderbureau in de zin van de Wet kinderopvang, pedagogisch beleid, personeel, veiligheid en gezondheid, ouderrecht, kwaliteit Gastouderbureau.

Per domein zijn specifieke voorwaarden (kwaliteitseisen) opgenomen. Na afloop van de inspectie stelt de toezichthouder een inspectierapport op en zendt dit naar de kinderopvangvoorziening. De kinderopvangvoorziening wordt vervolgens gedurende een termijn van 14 dagen in de gelegenheid gesteld om een 'zienswijze' in te dienen.¹³ Deze periode valt tegenwoordig samen met de hoor- wederhoorperiode. Na afloop van de termijn stelt de GGD het definitieve inspectierapport vast dat vervolgens niet alleen aan de kinderopvangvoorziening wordt gezonden, maar ook aan de gemeente.

In het definitieve inspectierapport wordt ten aanzien van de verschillende domeinen, per voorwaarde, aangegeven of hieraan is voldaan. De GGD adviseert de gemeente omtrent het te nemen besluit (bijvoorbeeld advies tot registratie of advies tot handhaven). Bij geconstateerde overtredingen van een of meer voorwaarden, kan het zo zijn dat een advies tot handhaven wordt gegeven. De toezichthouder van de GGD heeft echter zelf ook een aantal instrumenten tot zijn/haar beschikking indien een overtreding wordt geconstateerd. Zo kan de toezichthouder bijvoorbeeld 'overleg en overreding' toepassen. Bij toepassing van dit instrument is er nog geen sprake van bestuursrechtelijke handhaving, doch het betreft een informeel gesprek tussen de houder van de organisatie voor kinderopvang en de toezichthouder. De toezichthouder tracht de houder te beïnvloeden en/of te overtuigen om geconstateerde overtredingen op te lossen alvorens het definitieve inspectierapport wordt vervaardigd. Het is wel een handhavingssactie, maar geen bestuursrechtelijk handhavingsinstrument.

De (toezichthouder van de) GGD dient in beginsel alle kinderopvangvoorzieningen jaarlijks op alle domeinen te controleren. In beginsel, aangezien een enkele uitzondering wordt gegeven en een bepaalde mate van risicogestuurd toezicht door de minister wordt toegestaan. Om die reden heeft de GGD risicoprofielen

¹² Besluit van 13 juli 2010.

¹³ Let wel: deze 'zienswijzemoogelijkheid' betreft niet een zienswijze conform de Awb. De zienswijze uit de Awb betreft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het voornemen van een bestuursorgaan om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen. Bij de 'zienswijze' opgenomen in het inspectierapport is hier geen sprake van.

opgesteld.¹⁴

4.3.1 Vormen van toezicht (toezichtsstrategie)

In deze beleidsnotitie wordt er voor het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang allereerst onderscheid gemaakt tussen drie toezichtvormen: “aanvraaggericht toezicht”, “risicogericht toezicht” en “signaalgericht toezicht”. Daarnaast vindt er toezicht plaats op basis van “gebiedsgericht toezicht”. De verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zoveel mogelijk gecoördineerd toezicht te houden. Hierdoor vermindert de toezichtdruk voor de klant en is het mogelijk om (waar nodig) daadkrachtig op te treden.

Aanvraaggerichttoezicht is toegespitst op het houden van toezicht op aanvragen van kinderopvangvoorzieningen voor en kort na registratie in het LRKP. Dit toezicht is specifiek gericht op de startende kinderopvanglocatie.

Risicogerichttoezicht richt zich op de risico inventarisatie van objecten opgesteld door de GGD dan wel de gemeente. Hierbij wordt gekeken naar factoren die invloed hebben op de kwaliteit van kinderopvang.

Signaalgerichttoezicht is een overkoepelende vorm van toezicht waarbij een betreffende toezichthouder een signaal doorgeeft als de geconstateerde overtreding buiten zijn expertise valt. Ook kunnen burgers, bedrijven, politiek, externe partijen zoals belangenorganisaties, signalen doorgeven aan de overheid.

Gebiedsgerichttoezicht gaat over toezicht gerelateerd aan geografische gebieden. Mocht er in een bepaald gebied een verhoogde vorm van toezicht plaatsvinden vanuit bijvoorbeeld de Wabo, dan zal in deze gebieden ook extra aandacht kunnen zijn voor kinderopvang.

De verschillende vormen van toezicht hebben als basis gediend voor het model van de prioriteitenmatrix. De procesbeschrijvingen geven aan op welke wijze de toezichtwerkzaamheden worden uitgevoerd. Uiteindelijk worden de gegevens na afloop van het desbetreffende jaar verwerkt in een monitor (Wko toezicht en handhaving). De hiervoor genoemde vormen van toezicht, worden achtereenvolgens nader uitgewerkt.

4.3.1.1 Aanvraaggerichttoezicht

Aanvraaggerichttoezicht gaat over toezicht op aanvragen van kinderopvanglocaties ten aanzien van het starten van kinderopvang, voor en kort na de registratie in het LRKP. Het gaat hier om toezicht op de eisen en voorschriften, en het naleven van de voorschriften van een verleende registratie.

Het aanvraaggericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:

Het tijdens en voor de uitvoering van verleende inschrijvingen van een basiskwaliteit van de domeinen kinderopvang in de zin van de Wko: ouders, personeel, veiligheid en gezondheid, accommodatie en inrichting, groepsgrootte en beroepskracht – kindratio en pedagogisch beleid.

4.3.1.2 Risicogerichttoezicht

Risicogerichttoezicht, ook wel objectgericht toezicht genoemd, is toezicht houden op grond van risicoprofielen. De GGD maakt risicoprofielen per *inrichting*, dus van elk kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau, gastouder en peuterspeelzaal. Desalniettemin stelt de gemeente Emmen ook zelf een risicoprofiel (de prioriteitenmatrix) op. Dit risicoprofiel wordt op basis van de *soort* inrichting opgesteld.¹⁵

De GGD heeft een apart model risicoprofiel voor kindercentra's (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang), peuterspeelzalen en voor gastouderbureaus. Voor gastouders bestaat er geen risicoprofiel; er mag vanaf 2012 jaarlijks een steekproef worden genomen met een minimale selectie van 5% van gastouders in de gemeente. De gastouders kunnen ook worden gekoppeld aan het risicoprofiel van de gastouderbureaus.

¹⁴ Deze risicoprofielen komen verderop aan de orde.

¹⁵ De prioriteitenmatrix wordt verderop uitgewerkt. Daar zal blijken dat we daarbij het door ons opgestelde risicoprofiel tot uitgangspunt nemen.

De profielen van de GGD bestaan uit een aantal indicatoren dat betrekking heeft op de inspectiehistorie, externe informatie, interne factoren en nalevingbereidheid.

De indicatoren voor de kindercentra zijn:

1. naleving van de beroepskracht-kind-ratio
2. pedagogisch beleid en praktijk
3. veiligheid en gezondheid praktijk
4. klachten en/of signalen en hun afhandeling
5. personeelverloop en personeel
6. intern kwaliteitsbeleid
7. handhaving en naleving

De indicatoren voor het gastouderbureau zijn:

1. kwaliteit van het gastouderbureau
2. pedagogisch beleid en praktijk
3. veiligheid en gezondheid praktijk
4. klachten en/of signalen en hun afhandeling
5. beleid met betrekking tot aangesloten gastouders
6. bedrijfsvoering
7. handhaving en naleving

De indicatie wordt aangegeven in vier kleuren: groen (6 uur inspectietijd), geel (10 uur inspectietijd), oranje (16 uur inspectietijd) en rood (30 uur inspectietijd). In 2012 is de GGD voor de gemeente begonnen met het opzetten van de risicoprofielen.

Voor de uitleg van het risicogerichte toezicht van de gemeente Emmen, middels de prioriteitenmatrix, wordt verwezen naar hetgeen verderop wordt beschreven.

Het risicogericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:

De aandacht van het toezicht moet vooral uitgaan naar de locaties met een verhoogd risico op niet-naleving van het toezicht van de kwaliteitseisen.

4.3.1.3 Signaalgerichttoezicht

Tijdens het houden van toezicht kan een inspecteur iets tegenkomen dat in principe niet binnen zijn beleidsveld valt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een GGD-inspecteur die tijdens een controle ziet dat er geen gebruiksvergunning aanwezig is. In zo'n situatie kan de inspecteur een signaal aan de gemeente geven. Dit noemen we signaalgerichttoezicht. Dit kan uiteraard ook andersom voorkomen. Als een inspecteur die bij een kinderdagverblijf de brandveiligheid moet controleren, ziet dat er erg veel kinderen aanwezig zijn en (te) weinig leidsters, dan kan deze dit doorgeven aan de jurist kinderopvang, waarna een opdracht tot inspectie aan de GGD kan worden gegeven. Ook signalen van ouders, personeel en andere belanghebbenden kunnen worden gemeld bij de gemeente.

4.3.1.4 Gebiedsgerichttoezicht

Hoewel gebiedsgericht toezicht minder van belang is voor de kinderopvang, kan dit ook bij de kinderopvang aan de orde komen. Wanneer men het op grond van de Wabo heeft over toezicht in een bepaald gebied, gaat het om de volgende zaken:

- de kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte;
- welstandstechnische en cultuurhistorische aspecten, monumenten en beschermde gebieden (zoals industrieterreinen met een geluids- of veiligheidscontour, grondwaterbeschermingsgebieden, stads- dorpsgezicht);
- strijdig en/of onrechtmatig gebruik van bouwwerken en (openbare) gronden;
- de kwaliteit en veiligheid van bestaande bouwwerken ten aanzien van technische voorschriften;
- het gebruik en de staat van bestaande erven, terreinen, lig- en standplaatsen;
- het bouwen en/of veranderen van bouwwerken zonder vergunning;
- milieuovertredingen buiten inrichtingen (bedrijven);
- het buitengebied (projectmatig).

Binnen het cluster toezicht en handhaving, kan de kinderopvang hierbij worden betrokken wanneer er voor bepaalde wijken of dorpen een 'taskforce' wordt opgezet. Het gaat hier om toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen.

Overtredingen kunnen naar aanleiding van actieve controle of naar aanleiding van signalen (klachten) worden geconstateerd. Dit wordt vertaald in enerzijds periodieke controles per gebied en anderzijds door projectmatige controles op een bepaalde te handhaven activiteit.

Het gebiedsgericht toezicht heeft de volgende strategische doelstelling:

Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare ruimte).

4.3.2 Start proces: inspectie na aanvraag tot registratie (aanvraaggericht toezicht)

Het toezichtproces start met de ontvangst van een afschrift van de aanvraag tot registratie. Na ontvangst van de op de aanvraag tot registratie betrekking hebbende stukken, voert de toezichthouder een eerste onderzoek (onderzoek voor registratie) uit om te controleren of de kinderopvangvoorziening voldoet aan de kwaliteitseisen die uit de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving voortvloeien. Indien dit laatste het geval is, zal het college (op basis van een positief advies van de GGD) besluiten tot registratie van de kinderopvangvoorziening. Zodra de kinderopvangvoorziening is geregistreerd in het LRKP, kunnen vervolgens verschillende soorten inspecties plaatsvinden.

4.3.3 Jaarlijkse of periodieke inspectie (aan de hand van risicogericht toezicht)

Kinderopvangcentra (kinderdagverblijven en organisaties voor buitenschoolse opvang), gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang worden jaarlijks dan wel volgens de aangepaste regels zoals hierboven weergegeven, geïnspecteerd. De eerste inspectie na het onderzoek voor registratie vindt drie maanden na de start van de exploitatie plaats (onderzoek na aanvangsdatum exploitatie).

4.3.4 Herinspectie

Als na een reguliere inspectie blijkt dat de kinderopvangvoorziening ten aanzien van bepaalde voorwaarden niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan kan de GGD (eventueel na een ingezet handhavingsinstrument) een herinspectie uitvoeren om te controleren of inmiddels wel aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Uiteraard is er tussen de houder, de gemeente en de toezichthouder in de tussenliggende periode contact en zal de gemeente de houder ook informeren over het vervolg(handhavings)traject.

4.3.5 Incidentele inspectie (o.a. signaalgerichttoezicht)

In bijzondere situaties of bij klachten kan de GGD een incidentele inspectie uitvoeren.

5 Prioriteitenmatrix kinderopvang

Het is niet mogelijk om alle regels (kwaliteitseisen) en kinderopvangvoorzieningen voor 100% (fysiek) te controleren. Bestuurlijke keuzes zijn daarom nodig. Deze keuzes worden in de gemeente Emmen, ten aanzien van de kinderopvangvoorzieningen, gemaakt met behulp van een prioriteitenmatrix.¹⁶ In deze matrix staan alle verschillende soorten kinderopvangvoorzieningen genoemd die onder de Wko vallen: kinderdagverblijven (KDV), buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus (GOB), gastouders (VGO) en peuterspeelzalen. Per *soort* inrichting is beoordeeld welke prioriteit het toezicht en de handhaving hiervan heeft (hoog, midden of laag).

Audit

Ten aanzien van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang kan een (sub)onderscheid gemaakt worden tussen een KDV of BSO die wel of geen certificatie middels een audit heeft.¹⁷ Indien er sprake is van een KDV of een BSO die gecertificeerd is via een audit, wordt het betreffende KDV of de BSO in kwestie reeds gecontroleerd door de organisatie die de certificering verleent. In dat geval zou de gemeente kunnen veronderstellen dat wil deze kinderopvangvoorziening de certificering behouden, zij door de organisatie die de audit verleent reeds wordt gecontroleerd. In die situatie zou er met een controle in mindere mate door de GGD kunnen worden volstaan en zou er kunnen worden volstaan met een fysieke controle door de GGD van deze soort inrichtingen bijvoorbeeld eens in de drie jaar. Voor het overige dient voor deze soort inrichtingen dan een administratieve controle vanuit de GGD (c.q. gemeente) plaats te vinden.

Desalniettemin dient ten aanzien van een KDV of een BSO die een audit heeft op het volgende risico te worden gewezen. Bij een certificering middels een audit wordt er veelal alleen gekeken naar processen. Het kan voor een houder makkelijk zijn om te laten zien wat de organisatie die de audit verleent wil, zonder dat bijvoorbeeld het personeel van alles op de hoogte is waarvan zij dat conform de Wko moet zijn. Het risico bestaat derhalve dat houders van kinderopvangvoorzieningen voor een certificering middels een audit kiezen om op die manier GGD-controles van de GGD kunnen vermijden als wij voor een andere vorm van inspecteren bij gecertificeerde kinderopvangvoorzieningen zouden kiezen.

Op dit moment is de ervaring uit de handhavingspraktijk dat de kinderopvangvoorzieningen die zijn gecertificeerd middels een audit bovendien geen beter naleefgedrag hebben dan kinderopvangvoorzieningen die niet zijn gecertificeerd via een audit. Er worden evenveel tekortkomingen en even zware tekortkomingen bij kinderopvangvoorzieningen die zijn gecertificeerd middels een audit geconstateerd als bij kinderopvangvoorzieningen waarbij geen audit plaatsvindt. Daarom is er momenteel nog geen reden om minder fysieke controles te laten plaatsvinden bij kinderopvangvoorzieningen die zijn gecertificeerd middels een audit.

De komende tijd wordt echter onderzocht of het wenselijk is dat de gemeente Emmen met de partijen die een certificering via een audit hebben ontvangen, afspraken gaat maken omtrent minder fysieke controles door de GGD, waar tegenover staat dat er een garantie wordt geleverd dat de kwaliteit van de gecertificeerde kinderopvangvoorzieningen omhoog gaat.

De onderhavige notitie gaat uit van de bestaande situatie dat er nog evenveel fysieke controles door de GGD worden uitgevoerd bij kinderopvangvoorzieningen die zijn gecertificeerd via een audit, als bij niet gecertificeerde kinderopvangvoorzieningen.

Momenteel wordt er wel een (sub)onderscheid gemaakt tussen grote en kleine kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang, namelijk: groter dan 5, tussen de 2 en 5 en de zelfstandige.

De prioriteit wordt hierbij bepaald door twee factoren: enerzijds het risico (wat is het risico voor de gemeente Emmen indien er een overtreding plaatsvindt) en anderzijds het naleeftekort (het naleefgedrag en de kans dat

¹⁶ Zie bijlage 1.

¹⁷ Voor de kinderopvang is (onder andere) van belang de HKZ-certificering.

een overtreding daadwerkelijk voorkomt).

In dit hoofdstuk wordt de prioriteitenmatrix nader uitgelegd. Er wordt tevens aangegeven welke soort inrichting uiteindelijk een hoge (H), gemiddelde (M) of lage (L) prioriteit heeft gekregen.

5.1 Opzet matrix

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende vormen van toezicht benoemd. In de prioriteitenmatrix zijn alle taken verdeeld naar deze soorten toezicht: aanvraaggericht-, risicogericht- signaalgericht- en gebiedsgerichttoezicht. Zoals in voornoemd hoofdstuk reeds bleek, valt het starten van een kinderopvangvoorziening bijvoorbeeld onder 'aanvraaggerichttoezicht'.

De matrix is voornamelijk ingevuld op basis van beschikbare gegevens en ervaringen van de afgelopen jaren binnen de gemeente Emmen en ervaringen van experts (toezichthouders van de GGD Drenthe). Een deel van de cijfers is ook gebaseerd op inschattingen. Dit laatste is noodzakelijk, omdat er nog niet altijd voldoende cijfers aanwezig zijn die zijn gebaseerd op ervaring.

5.1.1 Risico's

Per soort inrichting is berekend wat het risico is als de onder een soort inrichting liggende regels worden overtreden. Er zijn zes negatieve effecten:

- financieel;
- veiligheid;
- gezondheid;
- personeel en personeelsverloop;
- imago;
- klachten/signalen.

Per soort inrichting is er voor elk negatief effect een score van 1 tot en met 5 ingevuld. Hierbij geeft een 1 aan dat er nauwelijks of geen negatief effect is en een 5 dat er een ernstig negatief effect is. De optelsom van de zes verschillende effecten bepaalt samen het uiteindelijke risico. Laag = 1 t/m 10, middel = 11 t/m 20 en hoog 21 t/m 30.

Een soort inrichting waarbij het risico als hoog is beoordeeld, krijgt ook altijd een hoge prioriteit, dus onafhankelijk van de uitkomst van het naleeftekort.¹⁸

5.1.2 Naleeftekort (strategie)

Naast het risico speelt het naleeftekort een grote rol bij het bepalen van de uiteindelijke prioriteit. Het naleeftekort van een soort inrichting wordt bepaald door het *naleefgedrag* (onderverdeeld in spontane en geforceerde naleving) en de *kans op overtreding*.

De spontane naleving, de geforceerde naleving en de kans op overtreding leveren ieder een getal op. De optelsom van deze drie getallen samen bepaalt het naleeftekort. Hoe hoger het getal van het naleeftekort, hoe slechter de regels door de soort inrichting worden nageleefd.

5.2 Naleefgedrag

Het naleefgedrag is bepaald met behulp van de 'Tafel van Elf' (hierna ook te noemen: T11).¹⁹ De T11 is een door het Ministerie van Justitie aangedragen analysemodel, waarmee aan de hand van elf dimensies wordt verklaard waarom regels al dan niet worden nageleefd. Door te weten waar de sterke en zwakke kanten liggen op het gebied van de naleving van regels, kan men gericht handhaven. Hierbij kan worden gedacht aan het geven van voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is of meer sanctioneel optreden als blijkt dat men de regels bewust overtreedt.

De elf dimensies zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van *spontane naleving* en dimensies van

¹⁸ Zie hieronder.

¹⁹ Meer informatie over de tafel van 11 is te vinden in bijlage 2.

geforceerde naleving. De T11 analyse levert dan ook twee getallen op. Eén getal voor spontane naleving en één getal voor de geforceerde naleving.

5.2.1.1 Spontane naleving

Met spontane naleving wordt bedoeld in hoeverre een burger of bedrijf zich uit eigen beweging houdt aan de wet- en regelgeving. Spontane naleving kan voortkomen uit kennis (T1) en draagvlak (T3), normen en waarden (T4), maatschappelijke controle (T5) en een kosten/baten afweging van (niet-) naleving (T2).

Spontane naleving is beïnvloedbaar door een aantal aspecten, zoals voorlichting en communicatie. Door mensen goed te informeren over de voor hen geldende regels, zullen zij die regels beter kennen. Hierdoor ontstaat er meer draagvlak, waardoor bijvoorbeeld ook de (sociale) omgeving het overtreden van een regel sneller veroordeelt.

De gemeente Emmen vindt het belangrijk dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wordt gestimuleerd. Het is dan ook een doelstelling om een meetbaar betere spontane naleving te realiseren.

5.2.1.2 Geforceerde naleving

Met geforceerde naleving wordt bedoeld in welke mate wet- en regelgeving wordt nageleefd door ingrijpen van de overheid. Het wordt bepaald door de mate waarop de regels in de praktijk worden gecontroleerd, en op welke wijze en met welke sancties het naleven van een regel wordt afgedwongen.

De geforceerde naleving is beïnvloedbaar door overheidsoptreden. Door bijvoorbeeld vaker te controleren, en door strenger en zichtbaarder te sanctioneren, zal de score van dit aspect beter worden.

De gemeente Emmen geeft er de voorkeur aan om het spontane naleefgedrag te verbeteren. Waar nodig zal echter door (het verbeteren van) de geforceerde naleving een betere naleving worden gerealiseerd.

Overtredingskans

De overtredingskans (hoe vaak komt een overtreding daadwerkelijk voor) is voornamelijk bepaald op basis van beschikbare ervaringscijfers en ervaringen van de verschillende handhavers. Los van de ernst van de overtreding, is er gekeken hoe vaak een bepaalde regel in de praktijk wordt overtreden.

Goede voorlichting en het strikter handhaven op handhavingstaken met een hoge overtredingskans, zullen deze factor positief beïnvloeden.

5.2.2 Bepaling en uitvoering van de prioriteiten

De prioriteit van een bepaalde soort inrichting wordt primair bepaald door het risico en het naleeftekort. Er worden drie prioriteiten onderscheiden: hoog, gemiddeld en laag. Door het stellen van prioriteiten kan aan elke soort inrichting een passende interventie worden gekoppeld. Zo gaat de gemeente Emmen effectief om met het toezicht en de handhaving. De volgende tabel geeft de wijze van prioriteren weer:

Risiko	laag	LAAG	GEMIDDELD
	hoog	laag	hoog
		Naleeftekort	

Tabel: bepaling prioriteiten

Hoge prioriteit

Als het risico van een bepaalde soort inrichting hoog is dan krijgt deze een hoge prioriteit, ongeacht of het naleeftekort hoog of laag is. Dat een hoog risico gelijk staat aan een hoge prioriteit, heeft als reden dat de gevolgen van een overtreding groot kunnen zijn, ook al worden de regels in principe wel goed nageleefd.

Bij een hoge prioriteit zal actief toezicht worden gehouden. Dit betekent dat er zo snel mogelijk wordt gecontroleerd en waar nodig direct wordt opgetreden (handhaven). Bij het toezicht houden op een soort inrichting met een hoge prioriteit, wordt er meer en diepgaander gecontroleerd. Er zal wel worden gelet op de risico-prioritering van de GGD. Dit zal per individuele kinderopvangvoorziening meewegen in de mate van toezicht en handhaving. Uitgangspunt blijft evenwel de prioriteitenmatrix van de gemeente Emmen.

Gemiddelde prioriteit

Als het risico laag is, en het naleeftekort hoog, dan krijgt de betreffende soort inrichting een gemiddelde prioriteit. Omdat het risico laag is, hoeft er niet direct te worden opgetreden. Dit betekent echter niet dat er helemaal niet wordt opgetreden, maar wel zo effectief mogelijk. De intensiteit van toezicht en handhaving blijft hierbij zo beperkt mogelijk. De wijze van optreden wordt met name bepaald door het naleeftekort. In tegenstelling tot het risico, is dit aspect namelijk goed te beïnvloeden. Afhankelijk van de oorzaak van het hoge naleeftekort, wordt er op een passende manier opgetreden. Hierbij kan worden gedacht aan het geven van voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is. Het doel is dan ook om zo veel mogelijk door preventieve handhaving het naleeftekort te verbeteren. Hierdoor zouden soorten inrichtingen met een gemiddelde prioriteit kunnen worden teruggedrongen naar een lage prioriteit.

Toezicht- en handhaving van de gemiddelde prioriteiten vindt zowel qua diepgang als intensiteit beperkt plaats. Bij het gebiedsgericht toezichthouden verdient een projectmatige aanpak de voorkeur. Dit betekent dat er tijdens een gebiedscontrole, eenmalig of periodiek, gericht wordt gehandhaafd op handhavingstaken met een gemiddelde prioriteit. Bij risicogericht toezicht wordt er een lagere inspectiediepgang gehanteerd dan bij handhavingstaken met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld uitsluitend een visuele controle). In het uitvoeringsprogramma zijn deze aspecten verder uitgewerkt.

Lage prioriteit

Als het risico en het naleeftekort laag zijn, dan wordt er een lagere prioriteit aan deze soort inrichting gegeven. Is een soort inrichting laag geprioriteerd, dan zal er op deze inrichting in beginsel niet actief hoeven te worden gehandhaafd. Er hoeft in beginsel alleen te worden opgetreden op basis van externe signalen (bijvoorbeeld klachten) of op een projectmatige manier. Formele schriftelijke handavingsverzoeken en klachten en meldingen 'moeten' immers na een (belangen)afweging worden opgepakt, ook al heeft de betreffende handhavingstaak een lage prioriteit. Afhankelijk van waargenomen afnemend naleefgedrag kan er een beperkt

aantal (projectmatige) controles op laag geprioriteerde handhavingstaken plaatsvinden. Overtredingen met een lage prioriteit worden in elk geval geregistreerd. Mocht blijken dat een aanvankelijk laag geprioriteerde handhavingstaak vaker voorkomt dan ingeschat, of een groter risico hebben dan gedacht, dan zal deze taak mogelijk een hogere prioriteit moeten krijgen. Desalniettemin kan ook een deel van de inrichtingen met een lage prioriteit sowieso een fysieke controle verwachten.

5.2.3 Wat heeft prioriteit?

In de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt ten aanzien van het aantal vestigingen dat een organisatie voor kinderopvang heeft, zoals de gemeente Emmen dat wel doet in haar prioriteitenmatrix. De kwaliteitseisen uit de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving zijn onderverdeeld in domeinen, welke domeinen zijn terug te vinden in de inspectierapporten opgesteld door de GGD wanneer zij een inspectie heeft uitgevoerd. Deze domeinen zijn daarbij gelinkt aan de wetsartikelen uit de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving. Elk domein kent verschillende paragrafen die (mogelijk) verder zijn uitgesplitst in subparagrafen. Dit alles tezamen bevat alle toezicht- en handhavingstaken.

De VNG heeft een afwegingsmodel gemaakt, waarin te vinden is welke toezichts- en kwaliteitseisen (c.q. overtredingen) een hoge, een gemiddelde en een lage prioriteit hebben indien een kinderopvangvoorziening niet aan de gestelde eisen voldoet. In vergelijking tot het oude afwegingsmodel van de VNG is het huidige model veel compacter. Dit komt met name omdat nu niet meer alle overtredingen per voorziening zijn overgenomen en niet voor elke overtreding apart de te volgens stappen zijn vastgelegd. Het voordeel van het niet meer expliciet opnemen van de overtredingen is dat als de regelgeving en/of verantwoording in het modelrapport van de GGD wijzigt, nu niet meer direct een nieuw handavingsbeleid hoeft te worden vastgesteld.²⁰ Ter zijde wordt opgemerkt dat onder de prioriteiten hoog, gemiddeld en laag die het VNG-afwegingsmodel heeft toegekend aan de toezicht- en kwaliteitseisen wat anders wordt verstaan dan de prioriteiten conform de door de gemeente Emmen opgestelde prioriteitenmatrix in het kader van het risicogerichte toezicht. De prioriteiten zoals door de VNG toegekend aan de toezicht- en kwaliteitseisen zijn echter wel van belang bij de prioriteitenmatrix van de gemeente Emmen. Immers, indien een kinderopvangvoorziening wordt gecontroleerd conform de prioriteit die de gemeente Emmen daar aan toekent, zal moeten worden bekeken op welke toezicht- en kwaliteitseisen er dan moet worden gecontroleerd. Vanzelfsprekend hebben daarbij de hogere prioriteiten die het VNG-afwegingsmodel toekent aan de toezicht- en kwaliteitseisen bij de inspectie (en daarna ook bij de handhaving) voorrang op de lagere prioriteiten volgens het VNG-afwegingsmodel. Tevens wordt bij het uitoefenen van het toezicht aansluiting gezocht bij het risicogerichte toezicht dat de GGD heeft ontwikkeld in het kader van de toezichthoudende taak die zij bij kinderopvangvoorzieningen dient uit te oefenen.

Hoog geprioriteerde toezicht- en kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving

Ouders
Het gastouderbureau is goed bereikbaar
Personeel
Verklaring omtrent gedrag (VOG) <ul style="list-style-type: none"> - in bezit zijn van een VOG - VOG is voor aanvang van werkzaamheden overlegd - VOG is bij aanvang werkzaamheden niet ouder dan 2 maanden
Gebruik voorgeschreven voertaal
Passende beroepskwalificatie voor beroepskrachten en gastouders
Gastouder beschikt over geregistreerd certificaat eerste hulp aan kinderen bij ongevallen conform de ministeriele regeling
Veiligheid en gezondheid
Risico-inventarisatie veiligheid <ul style="list-style-type: none"> - hebben - maximaal 1 jaar oud - actuele situatie

²⁰ VNG, uitleg bij het nieuwe Afwegingsmodel. Zie ook het volgende hoofdstuk.

Ongevallenregistratie
De houder van een gastouderbureau draagt zorg voor een inventarisatie van de veiligheids- en gezondheidsrisico's door een bemiddelingsmedewerker van het bureau (samen met gastouder) vóór aanvang van de opvang en daarna jaarlijks voor elke woning waar gastouderopvang plaatsvindt
Risico-inventarisatie gezondheid <ul style="list-style-type: none"> - hebben - maximaal 1 jaar oud - actuele situatie
Plan van aanpak bij risico-inventarisatie veiligheid en bij risico-inventarisatie gezondheid
Risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid beschrijven alle veiligheids- en gezondheidssrisico's op de vaste thema's
Personeel kan kennismaken van risico-inventarisaties
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle aangesloten gastouders handelen naar de opgestelde risico-inventarisaties
Risico-inventarisaties zijn inzichtelijk voor vraagouders van gastouderbureau
Meldcode kindermishandeling
Personeel, gastouders zijn op de hoogte van meldcode kindermishandeling
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle bij zijn gastouderbureau aangesloten gastouders de meldcode naleven.
Medewerkers, gastouders zijn geïnformeerd over de werkwijze bij een vermoeden van gewelds-of zedendelict jegens een opgevangen kind door een collega of de houder
Vierogenprincipe is ingevoerd
Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio (bkr)
<i>Opvang in groepen</i>
De opvang vindt plaats in stamgroepen (dagopvang) of basisgroepen (BSO) of vaste groepen (peuterspeelzaal)
De maximale omvang van de stamgroep of basisgroep
De groep bestaat uit ten hoogste 16 feitelijk aanwezige kinderen (VVE en psz)
De maximale groepsgrootte per gastouder wordt afgestemd op de leeftijdscategorieën van de kinderen
Ieder kind behoort bij een basisgroep (BSO)
Gebruik maken van extra stamgroep of basisgroep
<i>Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes</i>
Maximaal 3 vaste beroepskrachten per kind (dagopvang, peuterspeelzaal)
Maximaal 2 stamgroepruimtes per kind (dagopvang)
<i>Beroepskracht-kind-ratio</i>
Beroepskracht-kind-ratio
Als conform de beroepskracht-kind-ratio slechts één beroepskracht in het kindercentrum aanwezig is, dan is ondersteuning van deze beroepskracht door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio bij openingstijden van ≥ 10 uur (dagopvang)
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio (BSO)
Indien er meer dan 3 kinderen op het opvangadres aanwezig zijn, dan is ondersteuning van de gastouder
Pedagogisch beleid
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de leeftijdopbouw en aantallen kinderen die door een gastouder worden opgevangen
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de eisen die gesteld worden aan de adressen waar opvang plaatsvindt
Administratie gastouderbureau
Kopieën van de VOG's van de bij het gastouderbureau werkzame personen en van de aangesloten gastouders en volwassen huisgenoten
Kwaliteitscriteria gastouderbureau
De houder draagt er zorg voor dat per gastouder beoordeeld wordt of de samenstelling van de groep kinderen die wordt opgevangen verantwoord is
Overige overtredingen
Schenden medewerkingsplicht artikel 5:20 Awb

Exploitatie zonder toestemming college
Wijzigingen melden
Overtreding aanwijzing/bevel
Overtreden exploitatieverbod
Niet nakomen afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op primair onderwijs

Gemiddeld geprioriteerde toezicht- en kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving

Ouders
Houder heeft een reglement oudercommissie vastgesteld
Adviesrecht oudercommissie
De houder plaatst het inspectierapport op de eigen website of legt het op een voor ouders, personeel en/of gastouders toegankelijke plaats
In de schriftelijke overeenkomst met de vraagouder is duidelijk te zien welk deel van het betaalde bedrag naar GOB gaat en welk deel naar de gastouder (GOB)
Personeel
Het gastouderbureau draagt er zorg voor dat er per aangesloten gastouder op jaarbasis tenminste 16 uur wordt besteed aan begeleiding en bemiddeling
Vrijwilligersbeleid (peuterspeelzalen)
Houder heeft vrijwilligers tegen wettelijke aansprakelijkheid verzekerd (peuterspeelzalen)
De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar VVE ²¹ wordt aangeboden stelt jaarlijks een opleidingsplan op
De gastouder is goed telefonisch bereikbaar
Accommodatie en inrichting
<i>Binnenspeelruimte</i>
Elke stamgroep beschikt over een afzonderlijke vaste groepsruimte
Er is ten minste 3,5 m ² binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind, waaronder mede begrepen passend voor spelactiviteiten ingerichte ruimtes buiten de groepsruimte (dagopvang)
Er is ten minste 3,5 m ² passend ingerichte binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind (BSO)
De binnenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen
Er is een afzonderlijke slaapruiimte voor in ieder geval kinderen tot anderhalf jaar (dagopvang, gastouderopvang)
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt beschikt over voldoende binnenspeelruimte en buitenspeelmogelijkheden voor kinderen, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt is te allen tijde rookvrij
<i>Buitenspeelruimte</i>
Er is ten minste 3 m ² buitenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind
De buitenspeelruimte is toegankelijk
De buitenspeelruimte is aangrenzend aan het kindercentrum (dagopvang)
Aanvullende eisen indien de buitenspeelruimte niet aangrenzend is (BSO)
De buitenspeelruimte is vast beschikbaar voor de buitenschoolse opvang (BSO)
De buitenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met de leeftijd van de op te vangen kinderen en het pedagogisch beleid
Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio (bkr)
<i>Beroepskracht-kind-ratio</i>
De achterwacht is telefonisch bereikbaar tijdens de opvangtijden
De achterwacht is in geval van calamiteiten binnen 15 minuten op het opvangadres aanwezig
Pedagogisch beleid

²¹ Voor- en vroegschoolse educatie.

Pedagogisch beleidsplan
Inhoud pedagogisch beleidsplan
Houder draagt zorg voor uitvoering van pedagogisch beleidsplan door personeel, vrijwilligers (peuterspeelzaal) dan wel gastouders
Waarborgen emotionele veiligheid
Zorg dragen voor ontwikkeling persoonlijke competentie
Zorg dragen voor ontwikkeling sociale competentie
Zorg dragen voor overdracht van normen en waarden
Gastouder kent de inhoud van het pedagogisch beleid
Administratie gastouderbureau
Een contract per vraagouder
Kopieën van de getuigschriften en/of EVC-bewijsstukken en certificaten Eerste Hulp aan kinderen van de gastouders
Inzichtelijke betalingen van vraagouders aan gastouderbureau en van gastouderbureau aan gastouders
Een door de gastouder en bemiddelingsmedewerkers ondertekende versie van de risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid en de bijbehorende plannen van aanpak
Kwaliteitscriteria gastouderbureau
Overige kwaliteitscriteria gastouderbureau

Laag geprioriteerde toezicht- en kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving

Ouders
Inhoud van reglement oudercommissie
Houder heeft een oudercommissie ingesteld
Voorwaarden oudercommissie
Informatie aan de ouders
Klachten
Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz)
Klachtenregeling oudercommissie

Van de 85 toezicht- en kwaliteitseisen, hebben 42 een hoge prioriteit, 37 een gemiddelde prioriteit en 6 een lage prioriteit.

6 Handhaving

Transparantie bij handhavend optreden is van belang om consequent te kunnen optreden ingeval van overtreding van de kwaliteitseisen. Het 'stappenschema'²² en het 'afwegingsoverzicht/model'²³ van de VNG fungeren als basis voor het handhavingsbeleid van de gemeente Emmen, hetgeen overigens niet wil zeggen dat dit één op één wordt overgenomen en evenmin dat de (volgorde van de) sancties ook altijd wordt/worden gevolgd. Zoals hieronder nader zal worden uitgewerkt, hanteert de gemeente Emmen namelijk een streng handhavend beleid ten aanzien van de kinderopvang. Hoewel ook is gekeken naar aansluiting bij het integrale handhavingsbeleid omgevingsrecht, is een aparte aanpak voor de kinderopvang toch vereist. De kinderopvang is namelijk een specifiek gebied dat bijzondere aandacht verdient nu er sprake is van een kwetsbare groep personen. Voor zover mogelijk zal echter wel aansluiting worden gezocht bij het handhavingsbeleid omgevingsrecht.

De Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving geven geen regels ten aanzien van de wijze waarop het toezicht moet worden uitgevoerd. Er is een bepaalde structuur neergezet, waar het afwegingsmodel op is afgestemd. Daarnaast zijn er specifieke handhavingsinstrumenten gecreëerd voor de handhaving van de Wko. In het onderhavige beleid is voorzien in het beschrijven van de verhouding tussen de specifieke handhavingsinstrumenten binnen de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving waarvan de gemeente Emmen gebruik kan maken en de algemene handhavingsinstrumenten. Uiteraard zal bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel dwangsom, voor zover mogelijk worden aangesloten bij de generieke organisatiebrede werkwijze.

Het afwegingsmodel geeft op basis van het gemiddelde van de beoordelingsfactoren per soort kinderopvang een uitkomst van "hoog", "gemiddeld" of "laag".²⁴ Dit wil zeggen dat als niet voldaan wordt aan de voorwaarden die bij de kwaliteitsregel horen, de ernst daarvan als hoog, gemiddeld of laag gedefinieerd wordt. Dit heeft weer gevolgen voor de inzet van een sanctie(handhavings)instrument. Hoe hoger het belang, hoe zwaarder de sanctie.

Het afwegingsmodel is gebaseerd op de model(inspectie)rapporten van de GGD. De tekst van het rapport en het afwegingsmodel zijn inhoudelijk (nagenoeg) volledig op elkaar afgestemd. Hierna worden eerst de beschikbare (handhavings)instrumenten benoemd. Daarna wordt specifiek op het beleid van de gemeente Emmen ingegaan.

Bij de inzet van handhavingsactie(s) wordt gekeken naar het negatieve effect dat zich kan voordoen bij de betreffende overtreding. De ernst van dit negatieve effect wordt bepaald door een aantal beoordelingsfactoren een score toe te kennen van 1 tot en met 4. Deze beoordelingsfactoren zijn:

- Veilige omgeving: in welke mate draagt het niet voldoen aan de specifieke wettelijke eis uit het toetsingskader bij aan een onveilige omgeving?
- Gezonde omgeving: in welke mate draagt het niet voldoen aan de specifieke wettelijke eis uit het toetsingskader bij aan een ongezonde omgeving?
- Pedagogische kwaliteit: in welke mate draagt het niet voldoen aan de specifieke wettelijke eis uit het toetsingskader bij aan een vermindering van de pedagogische ontwikkeling van het kind?
- Invloed ouders: in welke mate draagt het niet voldoen aan de specifieke wettelijke eis uit het toetsingskader bij aan een beperking van de transparantie, medezeggenschap en de mate waarin ouders inspraak en medezeggenschap kunnen hebben in het beleid?
- Geloofwaardigheid: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de specifieke wettelijke eis uit het toetsingskader onvoldoende wordt nageleefd?

De scores zijn als volgt opgebouwd:

- 1: niet of nauwelijks invloed
- 2: beperkte invloed
- 3: aanzienlijke invloed

²² Zie hierna en bijlage 3.

²³ Zie aan het einde van dit hoofdstuk.

²⁴ Deze zijn ook reeds in het vorige hoofdstuk in het kader van toezicht aan de orde gekomen.

4: ernstige en directe invloed

6.1 Algemeen

De gemeente Emmen hanteert, zoals gezegd, het afwegingsmodel van de VNG als basis 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 (op grond) van de Wko.²⁵ Op deze manier kunnen gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld. Aangezien handhaving maatwerk is, vindt in elke situatie ook een afweging plaats, waarbij proportionaliteit een belangrijk onderdeel is.

6.1.1 Oudercommissie

In het bijzonder wordt daarbij het volgende opgemerkt. In de praktijk blijkt dat het instellen van een oudercommissie voor veel kinderdagverblijven, BSO's en gastouderbureaus een probleem is. Hoewel het een vereiste is van de Wko en er in principe dus ook handhavend zou moeten worden opgetreden als er geen oudercommissie is ingesteld, is het voor een kinderdagverblijf, BSO of gastouderbureau moeilijk ouders te dwingen om plaats te nemen in de oudercommissie. Om die reden wordt dan ook in beginsel een inspanningsverplichting geëist. De kinderopvang moet minimaal op een aantal onderdelen kunnen aantonen dat zij voldoende inspanningen heeft gepleegd om de oudercommissie onder de aandacht te brengen, te weten: specifiek bij nieuwe ouders (bijvoorbeeld in de infobrochure), in algemene zin bij bestaande ouders (bijvoorbeeld door middel van een stukje in de nieuwsbrief) en specifiek op de locatie (bijvoorbeeld door het ophangen van posters). Indien een houder aan minimaal deze inspanningen heeft voldaan, kan worden besloten om op dit punt verder niet, anders dan het voorgaande, handhavend op te treden en deze kwaliteitseis mee te nemen in de inspectie in het volgende jaar. Indien een houder deze inspanningen niet levert om te komen tot een oudercommissie, zal wel verder handhavend worden opgetreden.

6.1.2 Gedogen

In principe is het gedogen van een overtreding ongewenst. De gemeente Emmen onderstreept dit. Gedogen mag in beginsel geen alternatief zijn voor een goed handhavingsbeleid. Alleen in uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk en passief) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. Hierbij kan worden gedacht aan het overbruggen van een periode tot het moment waarop een vergunning kan worden verleend. Uitgangspunt blijft echter dat het afgeven van een gedoogbesluit, maar ook het passief gedogen met grote terughoudendheid moet worden betracht en als er toch wordt gedoogd, er in principe (op termijn) een concreet zicht op legalisatie bestaat.

6.1.3 'Handhavingsinstrumenten' GGD

Voordat de gemeentelijk handhaven aan de orde komt, is er echter een tweetal instrumenten waarvan de GGD gebruik kan maken. Beide instrumenten hebben daarbij een eigen doel.

6.1.3.1 Overleg en overreding door de GGD

Voordat het inspectierapport door de GGD definitief wordt gemaakt, heeft de GGD de mogelijkheid om 'overleg en overreding' toe te passen voor overtredingen die daarvoor in aanmerking komen. Dit houdt in dat zodra de GGD een of meerdere overtredingen bij een kinderopvangvoorziening constateert, de toezichthouder de mogelijkheid heeft om via dit instrument de houder van de kinderopvangvoorziening te proberen te bewegen om de geconstateerde overtredingen – op korte termijn – ongedaan te maken. In dat geval zal in het definitieve inspectierapport komen te staan dat er 'overleg en overreding' heeft plaatsgevonden en op welke overtredingen dit is toegepast. Op die manier is de gemeente op de hoogte van de geconstateerde overtredingen en of die inmiddels via 'overleg en overreding' zijn opgelost. De gemeente hoeft in dat geval zelf geen handhavingsinstrument meer toe te passen, omdat er op het moment van het definitief worden van het inspectierapport geen overtreding meer is (mits de overtreding in de 'overleg en overredingsfase' is opgelost).

6.1.3.2 Bevel door de GGD

Het bevel is een handhavingsinstrument dat in spoedeisende gevallen door de toezichthouder (GGD) direct tijdens een inspectie kan worden ingezet (artikel 1.65 lid 3 Wko). Dit instrument is een bevoegdheid van de toezichthouder. De inzet van dit instrument wordt dan ook door de toezichthouder bepaald. De GGD geeft

²⁵ Zie verderop.

alleen een bevel indien zij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum of peuterspeelzaal zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. In geval van overtredingen met een lage of een gemiddelde prioriteit zal hiervan dan ook niet snel sprake zijn. De GGD informeert de gemeente en zendt een afschrift van het bevel naar de gemeente.

6.2 Start handhavingstraject door de gemeente Emmen

Het gemeentelijke handhavingstraject start na ontvangst van een inspectierapport van de GGD waarin overtredingen zijn geconstateerd en die niet zijn opgelost in de 'overleg en overredingsfase'. De GGD geeft bij geconstateerde overtredingen een handhavingsadvies aan de gemeente. De resultaten van het eventueel door de toezichthouder toegepaste 'overleg en overreding' worden hierin genoemd. De gemeente kan de aangegeven verzwarende of verzachtende omstandigheden, de inspanning van de houder en andere factoren mee laten wegen bij het beoordelen van het al dan niet in te zetten handhavingsinstrument.

In voorkomende gevallen wordt, indien wenselijk, eerst op basis van mondelinge overreding geprobeerd om de houder te bewegen de overtreding te herstellen. De mondelinge overreding heeft geen juridische status en betekent daarom een uitstel van het handhavingstraject. Derhalve heeft dit niet de voorkeur. Het verdient de voorkeur om direct het handhavingstraject te starten en dan gedurende dit traject, indien hiertoe aanleiding bestaat, in overleg te treden met de houder van de kinderopvangvoorziening waar één of meerdere overtredingen zijn begaan. Dit laat dan echter het handhavingstraject onverlet. Onderzoek van Bureau Bartelds, in opdracht van het Ministerie, heeft duidelijk gemaakt dat hoe sneller een gemeente overgaat tot handhaving, hoe meer resultaat dit heeft. Ook heeft strengere handhaving volgens dit onderzoek doorgaans meer effect.²⁶ De gemeente Emmen gaat als start van het handhavingstraject in pincipe direct over tot het verzenden van een 'voornemen tot het nemen van bestuurlijke maatregelen' (zie hierna).

Voor handhaving van de Wko en aanverwante uitvoerings wet- en regelgeving zijn de volgende artikelen geformuleerd, hetgeen daarna wordt toegelicht.

6.2.1 Algemeen

Artikel 1 Toepassing

Deze beleidsregels zijn van toepassing op de handhaving naar aanleiding van overtreding van de bij of krachtens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gestelde regelgeving.

Artikel 2 Vormen van sanctioneren

Bij het uitvoeren van het handhavingsbeleid heeft het college de volgende mogelijkheden:

- herstelsanctie

Artikel 3 Kwaliteitseisen

1. De kwaliteitseisen, waar aan voldaan moet worden, staan genoemd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en alle aanverwante regelgeving. Ze worden tevens expliciet in het door de toezichthouder opgestelde rapport genoemd.
2. In deze beleidsregels van de gemeente Emmen wordt uitgegaan van deze kwaliteitseisen.
3. In het afwegingsoverzicht dat verderop aan deze beleidsregels is toegevoegd, worden voor de prioritering per domein de kwaliteitseisen geclusterd weergegeven.

6.2.2 Herstelend traject

Artikel 4 Herstelsancties

1. Indien gebleken is 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 overtreding(-en).

²⁶ Onderzoek Bureau Bartelds. Vgl. tevens VNG, *Uitleg bij het nieuwe Afwegingsmodel*.

2. Bij het uitvoeren van het herstellend traject hanteert het college de volgende stappen:
 - a. stap 1: voornemen tot bestuurlijke maatregelen (vooraankondiging),
 - b. stap 2: last onder dwangsom/last onder bestuursdwang,
 - c. stap 3: exploitatieverbod,
 - d. stap 4: verwijdering uit het landelijk register (LRKP)
3. Indien de overtreding hiertoe aanleiding geeft, kan het college besluiten om een bepaalde stap of bepaalde stappen van het herstellende traject over te slaan dan wel meerdere keren toe te passen.
4. De duur van de hersteltermijn is afhankelijk van de prioriteit die is toegekend aan de kwaliteitseis zoals is afgeleid kan worden uit het afwegingsoverzicht dat bij deze beleidsregels is opgenomen.
5. Bij de vooraankondiging worden in beginsel de volgende hersteltermijnen in acht genomen:
 - a. prioriteit hoog: maximaal 2 weken
 - b. prioriteit gemiddeld: maximaal 2 maanden
 - c. prioriteit laag: maximaal 6 maanden

Artikel 5 Verwijdering uit LRKP

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 landelijk register (LRKP).

6.3 Herstellend traject

In artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is 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 is gelegen in het voorkomen van voortduren van de overtreding en/of herhaling in de toekomst. Bestrafing van reeds begane overtredingen gebeurt via de bestraffende/punitieve sanctie.

In het herstellend traject zijn verschillende stappen te onderscheiden. De gemeente Emmen maakt gebruik van de volgende stappen.

6.3.1 Stap 1: voornemen tot het nemen van bestuurlijke maatregelen (vooraankondiging)

In de vooraankondiging 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.

Bij een vooraankondiging wordt de houder een hersteltermijn gegeven (per overtreding). De hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de prioritering (prioriteit die is toegekend aan de kwaliteitseis zoals opgenomen in het afwegingsoverzicht). 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 opdracht geven tot een herinspectie. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

6.3.2 Stap 2: last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (artikel 125 lid 2 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 en 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 zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gastouderbureaus die wijzigingen ten aanzien van gastouders niet onverwijld doorgeven. Gastouderbureaus hebben de plicht om wijzigingen ten aanzien van gastouders – bijvoorbeeld het niet langer exploiteren van een gastoudervoorziening of een verhuizing van de gastouder – door te geven aan de gemeente Emmen. In de praktijk blijkt dat gastouderbureaus dit lang niet altijd doen of dat zij de wijzigingen niet tijdig doorgeven. In die gevallen kan dan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd ter voorkoming van overtredingen van het gastouderbureau.

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.

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. Aangezien 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 mogelijk. 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.

6.3.3 Stap 3: exploitatieverbod (artikel 1.66 en artikel 2.24 Wko)

Het college 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 de houder verbieden het kindercentrum, de voorziening voor gastouderopvang, het gastouderbureau of de peuterspeelzaal in exploitatie te nemen/te hebben, zolang niet of niet langer aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.

6.3.4 Stap 4: verwijdering uit het landelijk register (LRKP) (artikel 1.47a lid 2 en artikel 2.4a Wko en artikel 8 lid 1 en artikel 14 lid 1 Besluit registers kinderopvang en peuterspeelwerk)

Er zijn verschillende redenen op grond waarvan het college een voorziening uit het LRKP 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, 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 Wko. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang en kan tot een boete of vervolging door het Openbaar Ministerie leiden op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten. Vanaf het moment van verwijdering uit het LRKP bestaat ook geen recht meer op kinderopvangtoeslag voor de (vraag)ouders.

6.4 Verloop herstellend traject

Een herstellend handhavingstraject verloopt in beginsel volgens de hierboven beschreven stappen. Desalniettemin is het uiteraard mogelijk om af te wijken van de stappen zoals hierboven beschreven. Er kunnen zich situaties voordoen, waarin het naar het oordeel 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. Daarnaast komt het voor dat er sprake is van een cumulatie van overtredingen. Ingeval van verschil in prioritering en sanctionering, wordt in dat geval gekozen voor de zwaarste sanctie.

De gemeente Emmen hanteert ten aanzien van de kinderopvang een streng handhavend beleid. Het beleid van de gemeente Emmen is om een zogenaamde 'nul-lijn' te volgen. De gemeente Emmen kiest voor deze aanpak, omdat zij van mening is dat men te maken heeft met een zeer kwetsbare groep: (kleine) kinderen. Om die reden is zij van mening dat overtredingen nimmer acceptabel zijn.

Aanschrijven gastouders

Gebleken is dat wijzigingen ten aanzien van gastouders lang niet altijd onverwijld worden doorgegeven aan de gemeente Emmen, ondanks dat gastouderbureaus die plicht hebben. Dit blijkt een landelijk probleem te zijn, waarmee veel gemeenten te maken hebben. Indien wijzigingen niet onverwijld worden doorgegeven, zijn gegevens onjuist weergegeven in het LRKP. Bovendien kan het LRKP worden vervuild, bijvoorbeeld door gastoudervoorzieningen die niet meer in exploitatie zijn. Ook kan het in dat geval voorkomen dat de GGD voor niets op inspectie gaat. Derhalve gaat de gemeente Emmen de komende tijd een onderzoek verrichten onder gastouders en gastouderbureaus om te kijken of de gegevens met betrekking tot de gastouders juist zijn. Begonnen wordt met een brief met vragenlijst aan de gastouders welke gevolgd kan worden door een inspectie van de GGD.

6.5 Afwegingsoverzicht

Domein	Prioriteit
Ouders	
Houder heeft een reglement oudercommissie vastgesteld	Gemiddeld
Inhoud van reglement oudercommissie	Laag
Houder heeft een oudercommissie ingesteld	Laag
Voorwaarden oudercommissie	Laag
Adviesrecht oudercommissie	Gemiddeld
Informatie aan de ouders	Laag
Het gastouderbureau is goed bereikbaar	Hoog
De houder plaatst het inspectierapport op de eigen website of legt het op een voor ouders, personeel en/of gastouders toegankelijke plaats	Gemiddeld
In de schriftelijke overeenkomst met de vraagouder is duidelijk te zien welk deel van het betaalde bedrag naar GOB gaat en welk deel naar de gastouder (GOB)	Gemiddeld
Personeel	
Verklaring omtrent gedrag (VOG) - in bezit zijn van VOG - VOG is voor aanvang werkzaamheden overlegd - VOG is bij aanvang werkzaamheden niet ouder dan 2 maanden	Hoog
Gebruik voorgeschreven voertaal	Hoog
Het gastouderbureau draagt er zorg voor dat er per aangesloten gastouder op jaarbasis tenminste 16 uur wordt besteed aan begeleiding en bemiddeling	Gemiddeld
Passende beroepskwalificatie voor beroepskrachten en gastouders	Hoog

Gastouder beschikt over geregistreerd certificaat eerste hulp aan kinderen bij ongevallen conform de ministeriele regeling	Hoog
Vrijwilligersbeleid (peuterspeelzalen)	Gemiddeld
Houder heeft vrijwilligers tegen wettelijke aansprakelijkheid verzekerd (peuterspeelzalen)	Gemiddeld
De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar VVE ²⁷ wordt aangeboden stelt jaarlijks een opleidingsplan op	Gemiddeld
De gastouder is goed telefonisch bereikbaar	Gemiddeld
Veiligheid en gezondheid	
Risico-inventarisatie veiligheid - hebben - maximaal 1 jaar oud - actuele situatie	Hoog
Ongevallenregistratie	Hoog
De houder van een gastouderbureau draagt zorg voor een inventarisatie van de veiligheids- en gezondheidsrisico's door een bemiddelingsmedewerker van het bureau (samen met gastouder) vóór aanvang van de opvang en daarna jaarlijks voor elke woning waar gastouderopvang plaatsvindt	Hoog
Risico-inventarisatie gezondheid - hebben - maximaal 1 jaar oud - actuele situatie	Hoog
Plan van aanpak bij risico-inventarisatie veiligheid en bij risico-inventarisatie gezondheid	Hoog
Risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid beschrijven alle veiligheids- en gezondheidsrisico's op de vaste thema's	Hoog
Personeel kan kennismaken van risico-inventarisaties	Hoog
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle aangesloten gastouders handelen naar de opgestelde risico-inventarisaties	Hoog
Risico-inventarisaties zijn inzichtelijk voor vraagouders van gastouderbureau	Hoog
Meldcode kindermishandeling	Hoog
Personeel, gastouders zijn op de hoogte van meldcode kindermishandeling	Hoog
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle bij zijn gastouderbureau aangesloten gastouders de meldcode naleven.	Hoog
Medewerkers, gastouders zijn geïnformeerd over de werkwijze bij een vermoeden van gewelds-of zedendelict jegens een opgevangen kind door een collega of de houder	Hoog
Vierogenprincipe is ingevoerd	Hoog
Accommodatie en inrichting	
<i>Binnenspeelruimte</i>	
Elke stamgroep beschikt over een afzonderlijke vaste groepsruimte	Gemiddeld
Er is ten minste 3,5 m2 binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind, waaronder mede begrepen passend voor	Gemiddeld

²⁷ Voor- en vroegschoolse educatie.

spelactiviteiten ingerichte ruimtes buiten de groepsruimte (dagopvang)	
Er is ten minste 3,5 m2 passend ingerichte binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind (BSO)	Gemiddeld
De binnenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.	Gemiddeld
Er is een afzonderlijke slaapruiimte voor in ieder geval kinderen tot anderhalf jaar (dagopvang, gastouderopvang)	Gemiddeld
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt beschikt over voldoende binnenspeelruimte en buitenspeelmogelijkheden voor kinderen, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen	Gemiddeld
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt is te allen tijde rookvrij	Gemiddeld
<i>Buitenspeelruimte</i>	
Er is ten minste 3 m2 buitenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind	Gemiddeld
De buitenspeelruimte is toegankelijk	Gemiddeld
De buitenspeelruimte is aangrenzend aan het kindercentrum (dagopvang)	Gemiddeld
Aanvullende eisen indien de buitenspeelruimte niet aangrenzend is (BSO)	Gemiddeld
De buitenspeelruimte is vast beschikbaar voor de buitenschoolse opvang (BSO)	Gemiddeld
De buitenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met de leeftijd van de op te vangen kinderen en het pedagogisch beleid	Gemiddeld
Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio (bkr)	
<i>Opvang in groepen</i>	
De opvang vindt plaats in stamgroepen (dagopvang) of basisgroepen (BSO) of vaste groepen (peuterspeelzaal)	Hoog
De maximale omvang van de stamgroep of basisgroep	Hoog
De groep bestaat uit ten hoogste 16 feitelijk aanwezige kinderen (VVE en psz)	Hoog
De maximale groepsgrootte per gastouder wordt afgestemd op de leeftijdscategorieën van de kinderen	Hoog
Ieder kind behoort bij een basisgroep (BSO)	Hoog
Gebruik maken van extra stamgroep of basisgroep	Hoog
<i>Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes</i>	
Maximaal 3 vaste beroepskrachten per kind (dagopvang, peuterspeelzalen)	Hoog
Maximaal 2 stamgroepruimtes per kind (dagopvang)	Hoog
<i>Beroepskracht-kind-ratio</i>	
Beroepskracht-kind-ratio	Hoog
Als conform de beroepskracht-kind-ratio slechts één beroepskracht in het kindercentrum aanwezig is, dan is ondersteuning van deze beroepskracht door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld	Hoog
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio bij openingstijden van ≥ 10 uur (dagopvang)	Hoog
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio (BSO)	Hoog

Indien er meer dan 3 kinderen op het opvangadres aanwezig zijn, dan is ondersteuning van de gastouder door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld.	Hoog
De achterwacht is telefonisch bereikbaar tijdens de opvangtijden	Gemiddeld
De achterwacht is in geval van calamiteiten binnen 15 minuten op het opvangadres aanwezig	Gemiddeld
Pedagogisch beleid	
Pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld
Inhoud pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld
Houder draagt zorg voor uitvoering van pedagogisch beleidsplan door personeel, vrijwilligers (peuterspeelzaal) danwel gastouders	Gemiddeld
Waarborgen emotionele veiligheid	Gemiddeld
Zorgdragen voor ontwikkeling persoonlijke competentie	Gemiddeld
Zorgdragen voor ontwikkeling sociale competentie	Gemiddeld
Zorgdragen voor overdracht van normen en waarden	Gemiddeld
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de leeftijdsopbouw en aantallen kinderen die door een gastouder worden opgevangen	Hoog
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de eisen die gesteld worden aan de adressen waar opvang plaatsvindt	Hoog
Gastouder kent de inhoud van het pedagogisch beleid	Gemiddeld
Klachten	
Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz)	Laag
Klachtenregeling oudercommissie	Laag
Administratie gastouderbureau	
Een contract per vraagouder	Gemiddeld
Kopieën van de VOG's van de bij het gastouderbureau werkzame personen en van de aangesloten gastouders en volwassen huisgenoten	Hoog
Kopieën van de getuigschriften en/of EVC-bewijsstukken en certificaten Eerste Hulp aan kinderen van de gastouders	Gemiddeld
Inzichtelijke betalingen van vraagouders aan gastouderbureau en van gastouderbureau aan gastouders	Gemiddeld
Een door de gastouder en bemiddelingsmedewerkers ondertekende versie van de risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid en de bijbehorende plannen van aanpak	Gemiddeld
Kwaliteitscriteria gastouderbureau	
De houder draagt er zorg voor dat per gastouder beoordeeld wordt of de samenstelling van de groep kinderen die wordt opgevangen verantwoord is	Hoog
Overige kwaliteitscriteria gastouderbureau	Gemiddeld
Overige overtredingen	
Schenden medewerkingsplicht artikel 5:20 Awb	Hoog
Exploitatie zonder toestemming college	Hoog
Wijzigingen melden	Hoog
Overtreding aanwijzing/bevel	Hoog
Overtreden exploitatieverbod	Hoog

Niet nakomen afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op primair onderwijs	Hoog
---	------