

Toelichting op Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Veenendaal

ALGEMEEN

Kinderopvang betreft de formele opvang en verzorging van kinderen van 0-12 jaar in een georganiseerd verband door anderen dan de ouders zelf. Vanaf 1 januari 2018 vallen kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderopvang (bemiddeld door geregistreerde gastouderbureaus) onder de formele kinderopvang. Om kwalitatief goede kinderopvang te kunnen bieden heeft de Rijksoverheid hiervoor kwaliteitseisen opgesteld waaraan kinderopvangorganisaties/-locaties moeten voldoen. Deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang (Wko) en onderliggende wet- en regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen).

De Wko bepaalt dat gemeenten in dit kader een toezicht- en handhavingstaak hebben en de Inspectie van het Onderwijs controleert jaarlijks of gemeenten hun wettelijke taken op het gebied van kinderopvang goed uitvoeren. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Veenendaal [college] is op grond van de Wko bevoegd gezag voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang in Veenendaal. In de Wko is tevens opgenomen dat de directeur publieke gezondheid van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst [GGD] wordt aangewezen als toezichthouder kinderopvang. Het college heeft de directeur publieke gezondheid van de GGD regio Utrecht [GGDrU] aangewezen om te inspecteren of kinderopvangorganisaties/-locaties voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. De toezichthouder kinderopvang legt de bevindingen vast in een rapport en brengt een (handavings)advies uit aan het college.

Als een kinderopvangorganisatie/-locatie niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen moet de gemeente, in het kader van de beginselplicht tot handhaving, handhavend optreden. Het advies van de GGDrU is hierin van cruciaal belang. Afhankelijk van de geconstateerde overtreding(en) en het advies van de GGDrU is het aan het college om wel of niet handhavend op te treden. De 'beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Veenendaal' verschaffen duidelijkheid in de wijze van handhaven en de handavingsinstrumenten die ter beschikking staan van het college.

Als uitgangspunt voor deze beleidsregels is het model inclusief het afwegingsoverzicht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] gebruikt. Dit overzicht is aangepast aan de lokale wensen en werkwijzen. In de beleidsregels zijn de algemene stappen opgenomen die het college hanteert bij het overtreden van de kwaliteitseisen. De handavingsstrategie van het college is 'mild waar mogelijk, streng waar nodig'. Daarbij wordt uitgegaan van vertrouwen in de kennis en kunde van kinderopvangorganisaties en ouders om overtredingen te voorkomen en/of snel ongedaan te maken. Alleen wanneer noodzakelijk, kan en zal het college gebruik maken van de mogelijkheid om strenger te handhaven en/of een bestuurlijke boete op te leggen. Handhaving is maatwerk en wordt daarom in elke situatie apart afgewogen. Daardoor zijn alle genoemde stappen niet automatisch onverkort van toepassing op een geconstateerde overtreding, maar wordt telkens afgewogen of de handavingsmaatregel in verhouding staat tot de geconstateerde overtreding.

Gezien de vele ontwikkelingen van de afgelopen periode (zie hoofdstuk (landelijke) ontwikkelingen) en de aanzienlijke wijzigingen in de wet- en regelgeving is het noodzakelijk deze nieuwe beleidsregels op te stellen.

(LANDELIJKE) ONTWIKKELINGEN

Het is onmogelijk om alle ontwikkelingen binnen de kinderopvang van de afgelopen jaren te noemen. Hieronder een weergave van de ontwikkelingen die de meeste invloed hebben (gehad) op de ouders en de gemeente.

Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang

De Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang [IKK] is een wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enkele kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enkele eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie. De Wet IKK verbetert de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang.

Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

De regelgeving van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk was al voor een groot deel geharmoniseerd met behulp van eerdere wetten en regelingen. Met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is het laatste deel van de harmonisatie verder vormgegeven. Per 1 januari 2018 zijn alle peuterspeelzalen omgevormd tot kinderdagverblijven. Dit heeft tot gevolg dat er één nieuw kwaliteitskader geldt voor zowel de kinderopvang als het peuterspeelzaalwerk.

Streng aan de poort

Het uitgangspunt van Streng aan de Poort is dat een houder bij aanvang exploitatie van het kindercentrum (KDV of BSO) of gastouderbureau Kinderopvang redelijkerwijs de gestelde kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang kan waarborgen. Dit geldt ook voor een houderwisseling of verhuizing van een kindercentrum. Als uit het GGD-onderzoek blijkt dat te verwachten is dat een houder, dan wel de locatie (zelfs met hersteltermijnen) niet direct vanaf de start redelijkerwijs aan alle kwaliteitseisen kan voldoen, geeft de GGD een negatief advies.

De houder is ook verantwoordelijk dat alle noodzakelijke vergunningen in orde zijn, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik. Deze stappen dient de houder te nemen vóórdat er een aanvraag tot exploitatie gedaan wordt.

Herstelaanbod

De toezichthouder kinderopvang maakt bij onderzoeken voor registratie en jaarlijkse onderzoeken de afweging om een herstelaanbod aan te bieden. Met het herstelaanbod wordt op een informele wijze en zonder gebruikmaking van handhaving een overtreding hersteld of beëindigd. De houder is niet verplicht gebruik te maken van het herstelaanbod. Maakt de houder hier wel gebruik van, dan wordt door de toezichthouder kinderopvang schriftelijk vastgelegd wat er van de houder verwacht wordt om de overtreding op te lossen en op welke termijn. De geconstateerde overtreding, het herstelaanbod, de maatregel en het resultaat worden in het inspectierapport beschreven.

Continu screening - Personenregister kinderopvang

Mensen die in de kinderopvang werken moeten in bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag [VOG]. De VOG toont aan dat een persoon geen strafbare feiten op zijn/haar naam heeft staan die een belemmering vormen bij het werken in de kinderopvang. Een VOG is een momentopname. Daarom bestaat sinds 1 maart 2013 de continue screening in de kinderopvangbranche, waardoor alle vaste medewerkers die in de kinderopvang werken continu worden gescreend op strafbare feiten.

Om de kinderopvangbranche nog veiliger te maken is vanaf 1 maart 2018 het personenregister kinderopvang [PRK] van start gegaan. Met het PRK worden medewerkers continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend of bezwaarlijk zijn bij het werken in de kinderopvang. Iedereen die werkt, woont of structureel aanwezig is op een locatie waar kinderen worden opgevangen, moet zich inschrijven in het PRK. Niet alleen pedagogisch medewerkers, gastouders en bestuurders moeten zich inschrijven, maar ook zelfstandigen, stagiaires, vrijwilligers en uitzendkrachten. Voor gastouders geldt dit ook voor alle volwassen huisgenoten die op het opvangadres woonachtig zijn.

Publicatie handhavingsbesluiten

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2016 wettelijk verplicht om handhavingsbesluiten te publiceren. Dit gebeurt in het Landelijk Register Kinderopvang [LRK] op het moment dat het besluit tot het opleggen van een sanctie onherroepelijk is en blijft tot drie jaar na datum van publicatie voor een ieder zichtbaar.

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

Artikel 1

Een volledige opsomming van de kwaliteitseisen is ook terug te vinden in de door de toezichthouder kinderopvang gebruikte modelrapporten.

HOOFDSTUK 2 INFORMEEL TRAJECT

Artikel 4

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang bevindt dat de bij of krachtens de artikelen 1.47 lid 1 en 1.48d tot en met 1.59 Wko gegeven voorschriften (de 'kwaliteitseisen') niet of in onvoldoende mate naleeft, geeft de houder een schriftelijke waarschuwing.

1. In een waarschuwingsbrief 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 binnen de gestelde termijn genomen dienen te worden. De duur van de hersteltermijn is afhankelijk van de aard en omstandigheden van de overtreding. Het afwegingsoverzicht wordt hierbij enigszins als uitgangspunt genomen.
2. Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding duurzaam beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de gemeente schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel aan de GGDrU opdracht geven voor een herinspectie. Is de overtreding niet beëindigd, dan kan het informele traject meerdere keren worden toegepast, dan wel worden overgegaan naar het formele traject.
3. Wanneer niet is voldaan aan het herstelaanbod van de toezichthouder kinderopvang, en dit te wijten is aan de houder, kan het college besluiten om over te gaan naar het formele traject.

Het college zet het middel van waarschuwing met name in bij (zeer) lichte overtredingen, overtredingen zonder risico en overtredingen welke al opgelost zijn voordat het college start met handhaven. Dit is geen limitatieve opsomming. Per overtreding, omstandigheid en situatie wordt bepaald of er een waarschuwing gegeven wordt of dat direct een volgende en/of andere stap wordt ingezet.

HOOFDSTUK 3 FORMEEL TRAJECT

Artikel 6

In het herstellend traject zijn verschillende stappen te onderscheiden. Indien de aard van de overtreding hiertoe aanleiding geeft, kan het college besluiten om een bepaalde stap of bepaalde stappen in het herstellend traject over te slaan dan wel meerdere keren toe te passen.

Stap 1: aanwijzing, artikel 1.65 lid 1 Wet kinderopvang

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang bevindt dat de bij of krachtens de artikelen 1.47 lid 1 en 1.48d tot en met 1.59 Wko gegeven voorschriften (de 'kwaliteitseisen') niet of in onvoldoende mate naleeft, geeft de houder een schriftelijke aanwijzing.

1. In een aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder binnen de gestelde termijn genomen dienen te worden. De duur van de hersteltermijn is afhankelijk van de prioriteit die is toegekend aan de kwaliteitseis zoals afgeleid kan worden uit het afwegingsoverzicht.
2. In geval van een overtreding met de prioriteit 'hoog', bedraagt de hersteltermijn maximaal 14 dagen. Is er sprake van een overtreding met een prioriteit 'gemiddeld' of 'laag', dan bedraagt de hersteltermijn maximaal respectievelijk 2 of 6 maanden.
3. Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de gemeente schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel aan de GGDrU opdracht geven voor een herinspectie.

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; neergelegd in artikel 5:32 Awb.

1. Een last onder dwangsom wordt opgelegd met als doel herstel van de overtreding en/of voorkoming van herhaling van de overtreding.
2. De stap last onder dwangsom kan meerdere keren worden genomen voor een geconstateerde overtreding. Indien een eerste of eerdere 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 tot een volgende stap in het herstellend traject.
3. 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.
4. Bij de bepaling van de hoogte van de last onder dwangsom wordt in beginsel het afwegingsoverzicht als uitgangspunt gehanteerd. De bepaling van de hoogte van de last onder dwangsom laat onverlet dat het college gehouden is de hoogte van de dwangsom af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Er kan sprake zijn van verzachtende en verzwarende omstandigheden; dit is maatwerk.

Stap 3: exploitatieverbod, artikel 1.66 Wet kinderopvang

Het college kan de houder verbieden een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang in exploitatie te nemen dan wel de exploitatie voort te zetten. Dit kan het college in de volgende gevallen:

1. Zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is (lid 1).
2. Als een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang niet of niet langer aan de kwaliteitseisen voldoet (lid 2).

Stap 4: het intrekken van de beschikking met toestemming tot exploitatie en het verwijderen van de registratie uit het landelijk register kinderopvang, artikel 1.46 lid 5 en 6 Wet kinderopvang, artikel 1.47a lid 2 Wet kinderopvang en artikel 8 lid 1 Besluit Landelijk Register Kinderopvang en register buitenlandse kinderopvang.

Er zijn verschillende gronden waarop het college, in het kader van handhaving, de toestemming tot exploitatie kan intrekken en de registratie van deze voorziening verwijdert uit het register:

1. Indien is gebleken dat de houder niet langer de kinderopvangvoorziening exploiteert.
2. Indien uit een GGDrU-onderzoek of anderszins is gebleken dat de houder naar verwachting niet dan wel niet langer voldoet aan de bij of krachtens Wet kinderopvang gegeven voorschriften (hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3).
3. Indien drie maanden na de registratie de exploitatie van de kinderopvangvoorziening niet daadwerkelijk is aangevangen.

Artikel 7

Vanaf het moment dat voor een voorziening voor kinderopvang de toestemming tot exploitatie is ingetrokken en de registratie van deze voorziening verwijderd is uit het Landelijk Register Kinderopvang, is er geen sprake meer van kinderopvang in de zin van de wet. Voortzetten van de exploitatie leidt tot niet geregistreerde kinderopvang (illegale kinderopvang) en kan leiden tot een bestuurlijke boete of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

Artikel 8

De vorm van een bestraffende sanctie onder de Wet kinderopvang is de bestuurlijke boete (artikel 1.72 lid 1 Wet kinderopvang). In deze beleidsregels is neergelegd op welke wijze het college invulling geeft aan zijn beleidsvrijheid.

1. Het beleid houdt in dat het college in geval van een overtreding met prioriteit 'hoog', 'gemiddeld' en 'laag' gebruik kan maken van zijn bevoegdheid en een boete ter hoogte van het in het afwegingsoverzicht genoemde bedrag (met inachtneming van de bepalingen over de boete in deze beleidsregels) kan opleggen.
2. De hoogte van de boete zoals opgenomen in het afwegingsoverzicht wordt gehalveerd bij voorzieningen voor gastouderopvang. De achterliggende gedachte hierbij is het bijzondere karakter van deze voorziening.

3. Als er sprake is van een overtreding zoals genoemd in het afwegingsoverzicht onder 'overige overtredingen' kan het college eveneens een boete opleggen.

Artikel 9

Eerste lid

In de Wet kinderopvang is het maximaal op te leggen boetebedrag aangegeven. Het college heeft derhalve beleidsvrijheid ten aanzien van het bepalen van de hoogte van het op te leggen boetebedrag naar aanleiding van een specifieke overtreding. Voor overtreding van de kwaliteitseisen geldt dat het college de hoogte van de boetebedragen heeft afgestemd op de prioritering van de overtreding. Een prioritering 'hoog' betekent dat er ook in algemene zin sprake is van een ernstige overtreding, terwijl aan minder ernstige overtredingen een prioritering 'gemiddeld' of 'laag' is toegekend.

Mede gelet op het in artikel 1.72 van de Wet kinderopvang neergelegde boetemaximum heeft dit geleid tot de volgende verdeling.

Prioritering	Boetebedrag
Hoog	€ 1.000,- tot € 8.000,-
Gemiddeld	€ 750,- tot € 3.000,-
Laag	Maximaal € 1.500,-

Uitzonderingen hierop zijn:

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

Tweede lid

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

Het voorgaande laat onverlet dat het college op grond van artikel 5:46 lid 2 Algemene wet bestuursrecht gehouden is de hoogte van de bestuurlijke boete af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij het college zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Het college heeft door middel van de prioritering en de aansluiting op de betreffende strafrechtelijke overtredingen de ernst van de overtredingen geobjectiveerd.

Artikel 10

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