

# Toelichting beleid gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang

Gemeente Heemstede 2021



# Inhoud

1.	Inleiding .....	2
1.1.	Algemeen .....	2
1.2.	Wat komt aan de orde .....	2
1.3.	Landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen .....	2
2.	Kader, visie, ambitie en speerpunten .....	3
2.1.	Kader .....	3
2.2.	Visie op handhaving .....	3
2.3.	Ambitie .....	3
4.	Toezicht .....	4
4.1.	Onderzoeken .....	4
4.2.	Risico-gestuurd en onaangekondigd toezicht .....	4
4.3.	Herstelaanbod .....	5
4.4.	Schriftelijk bevel .....	5
5.	Aanvraag tot exploitatie .....	6
5.1.	Nieuwe voorziening .....	6
5.2.	Houderwijziging .....	7
5.3.	Verhuizing .....	8
6.	Handhaving .....	9
6.1.	Preventie .....	9
6.2.	Maatwerk in handhaving .....	9
6.3.	Handhavingsmiddelen .....	11
6.4.	Handhaving na herstelaanbod .....	15
Bijlage:	Afwegingsoverzicht .....	16

# 1. Inleiding

## 1.1. Algemeen

In deze toelichting is vastgelegd op welke wijze Heemstede de gemeentelijke taken die voortvloeien uit de Wet kinderopvang uitvoert. Het is een uitgebreide toelichting op de beleidsregels.

De beleidsregels dragen bij aan:

- een transparante werkwijze, omdat houders, ouders, toezichthouders en andere belanghebbenden vooraf geïnformeerd zijn over de mogelijkheden en bevoegdheden van het college;
- rechtsgelijkheid, door het vastleggen van beleidsregels die voor iedereen van toepassing zijn;
- het stimuleren van kwalitatief goede kinderopvang.

De beleidsregels en de toelichting zijn van toepassing op de gemeentelijke inzet om:

- toezicht te houden op de kwaliteit van de kinderopvang;
- aanvragen tot exploitatie en wijzigingsverzoeken voor kinderopvang af te handelen; en
- te handhaven naar aanleiding van het niet naleven van voorschriften van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde regelgeving.

## 1.2. Wat komt aan de orde

Allereerst wordt de gemeentelijke integrale visie op handhaving en de relatie met het dossier kinderopvang toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden binnen het toezicht, waaronder herstelaanbod en risico-gestuurd toezicht. Daarna wordt uitgelegd hoe een aanvraag tot exploitatie afgehandeld wordt. Als laatste gaat het college in de beleidsregels in op de verschillende mogelijkheden voor handhaving bij het niet naleven van de kwaliteitseisen. Hierin wordt aangegeven welke strategie gevolgd wordt. Daarbij wordt per niet nageleefde kwaliteitseis bepaald welke handhaving daarop volgt, waarbij het afwegingsmodel richting geeft.

In het afwegingsmodel is vastgelegd:

- of er een boete kan worden opgelegd en de hoogte daarvan;
- de hoogte van een last onder dwangsom;
- de maximale hersteltermijn.

## 1.3. Landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen

De Wet kinderopvang is sinds 2005 van toepassing. Sindsdien is het speelveld volop in beweging. Zo bestaan er sinds 2018 geen peuterspeelzalen meer. Ook is er in datzelfde jaar een personenregister kinderopvang ingevoerd om continue screening in de kinderopvang te versterken. Daarnaast is in 2018 en 2019 de wetgeving dankzij de (wijzigings-) Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang behoorlijk aangepast. Er is hard gewerkt aan efficiënter toezicht en handhaving.

## 2. Kader, visie, ambitie en speerpunten

### 2.1. Kader

Aan kinderopvang worden kwaliteitseisen gesteld. Deze kwaliteitseisen staan in de Wet kinderopvang (hierna: Wko) en in de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen en aanverwante regelingen.

De regelgeving stelt kwaliteitseisen aan de volgende onderwerpen (in de GGD rapportages ook wel domeinen genoemd):

- registratie, wijzigingen en administratie;
- het pedagogisch klimaat;
- personeel en groepen;
- veiligheid en gezondheid;
- accommodatie;
- ouderrecht.

De Wko bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor toezicht op en handhaving van deze eisen. De GGD is bij wet de aangewezen toezichthouder voor kinderopvang. Het college heeft de directeur publieke gezondheid van de GGD aangewezen als toezichthouder.

De Inspectie van het Onderwijs is de tweedelijns toezichthouder en controleert jaarlijks of de gemeente haar wettelijke taken met betrekking tot de registervoering en de uitvoering van het toezicht, goed uitvoert.

### 2.2. Visie op handhaving

De gemeente heeft de volgende visie op handhaving. Wanneer geconstateerd wordt dat een kwaliteitseis niet nageleefd wordt grijpt de gemeente actief in met een handhavingsmaatregel. Feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan worden daarbij meegewogen.

Het doel van het handhavend optreden is de overtreding te laten herstellen en te bestraffen indien nodig. De gemeente **kan** een bestuurlijke boete opleggen. Ook bij een bestuurlijke boete staat het voorkomen van overtredingen voorop.

### 3.3 Ambitie

Heemstede vindt kwalitatief goede kinderopvang zeer belangrijk. Toezicht en handhaving worden passend ingezet en dragen bij aan de kwaliteit. De gemeente streeft een goede relatie met de houder na. Open, tijdige en volledige communicatie dragen bij aan een goede relatie en het creëren van vertrouwen.

## 4. Toezicht

De toezichthouder kinderopvang van de GGD komt jaarlijks op alle kindercentra en gastouderbureaus en ziet wat daar in de dagelijkse praktijk gebeurt. Daarnaast onderzoekt de toezichthouder middels een steekproef van de in het Landelijk Register Kinderopvang (hierna: LRK) geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang een deel van deze voorzieningen. De toezichthouder fungeert daarmee als de ogen en oren van de gemeente. Hij onderzoekt de naleving van de kwaliteitseisen en adviseert de gemeente over deze naleving.

De toezichthouder geeft geen advies aan de houder maar kan wel toelichten wat er wordt getoetst en waarom.

### 4.1. Onderzoeken

De toezichthouder van de GGD voert de volgende onderzoeken voor de gemeente uit:

- Onderzoek voor registratie: naar aanleiding van een ingediende aanvraag tot exploitatie onderzoekt de toezichthouder of de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden volgens de voorschriften van de Wko en onderliggende regelgeving. Het principe van Streng aan de Poort wordt gevolgd.
- Onderzoek na registratie: binnen 3 maanden na registratie in het LRK vindt een onderzoek plaats (dit onderzoek vindt niet plaats bij voorzieningen voor gastouderopvang).
- Jaarlijks onderzoek: alle kindercentra en gastouderbureaus worden jaarlijks onderzocht.
- Onderzoek voorzieningen voor gastouderopvang; jaarlijks op basis van een steekproef. Heemstede laat jaarlijks minimaal 5% van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzoeken.
- Nader onderzoek: naar aanleiding van eerder geconstateerde overtreding(en) en als er een handhavingmaatregel is ingezet, onderzoekt de toezichthouder nadat de hersteltermijn is verstreken of de overtreding is hersteld.
- Incidenteel onderzoek: een onderzoek naar aanleiding van onder meer een incident, een signaal, een wijzigingsverzoek van een houder.

De bevindingen tijdens een onderzoek en het oordeel van de toezichthouder worden in een inspectierapport vastgelegd. Deze inspectierapporten geven een beeld van de kwaliteit van de voorziening. De rapporten worden openbaar gemaakt in het LRK.

### 4.2. Risico-gestuurd en onaangekondigd toezicht

Om een goed beeld te krijgen van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang, vinden de onderzoeken (met uitzondering van het onderzoek voor registratie) in principe onaangekondigd plaats.

Daarnaast wordt het toezicht op kindercentra en gastouderbureaus die daarvoor in aanmerking komen, risico gestuurd uitgevoerd. Dit betekent meer toezicht waar het nodig is, minder waar het kan. Om hier invulling aan te geven wordt door de toezichthouder een risicoprofiel opgesteld of aangepast na ieder (daarvoor relevant) onderzoek. Aan de hand hiervan wordt de intensiteit van het daarna volgende toezicht bepaald.

### 4.3. Herstelaanbod

Heemstede en de GGD werken met een herstelaanbod. Door te werken met een herstelaanbod verwacht de gemeente dat een overtreding sneller beëindigd wordt. Dit komt de kwaliteit van de kinderopvang ten goede.

Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder kinderopvang aan de houder om binnen de door de toezichthouder gestelde tijd een geconstateerde overtreding te herstellen. Dit gebeurt vóórdat het conceptrapport wordt opgesteld.

Het herstelaanbod kan aangeboden worden bij alle type voorzieningen, bij een onderzoek na registratie, een jaarlijks onderzoek en een incidenteel onderzoek. Het wordt niet aangeboden bij een onderzoek voor registratie of bij een nader onderzoek.

Elke overtreding kan in aanmerking komen voor herstelaanbod. De toezichthouder beoordeelt of de aard en omstandigheid zich leent voor herstelaanbod. De periode tot herstel is maximaal 4 weken. De toezichthouder schrijft in het inspectierapport het verloop van het aanbod. De houder is niet verplicht om van het aanbod gebruik te maken.

In opdracht van de gemeente Heemstede geeft de GGD geen herstelaanbod bij:

- recidive: als overtreding bij de vorige inspectie is geconstateerd én heeft geleid tot een advies tot handhaving;
- een benodigde hersteltermijn langer dan 4 weken;
- het afgeven van een bevel voor een andere overtreding.

De gemeente weegt de oorspronkelijke overtreding en de resultaten van herstelaanbod mee bij haar beslissing om wel of niet te handhaven. Meer informatie hierover staat in 6.4 Handhaving na herstelaanbod.

### 4.4. Schriftelijk bevel

Indien de toezichthouder tijdens een onderzoek een situatie tegenkomt waarin het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan de toezichthouder zelf ingrijpen. Dit gebeurt met een schriftelijk bevel. Dit bevel heeft een geldigheidsduur van 7 dagen. In het bevel geeft de toezichthouder aan wat de overtreding(en) is/zijn en welke actie de houder moet ondernemen en binnen welke termijn dit dient te gebeuren.

De toezichthouder informeert de gemeente over het opgelegde schriftelijk bevel. Hierdoor is de gemeente tijdig op de hoogte om eventueel vervolgstappen (zoals verlenging van het schriftelijk bevel) te nemen.

## 5. Aanvraag tot exploitatie

In de volgende gevallen spreken we wettelijk gezien van een aanvraag tot exploitatie:

- nieuwe voorziening;
- houderwijziging;
- verhuizing.

In tegenstelling tot een aanvraag voor een nieuwe voorziening en een verhuizing, dient voor een houderwijziging een wijzigingsverzoek ingediend te worden.

### 5.1. Nieuwe voorziening

Een nieuwe kinderopvangvoorziening mag pas in exploitatie genomen worden nadat schriftelijke toestemming daartoe is verleend door het college, op een in dat besluit vastgestelde specifieke datum. Als er toestemming is gegeven wordt de voorziening vervolgens in het LRK geregistreerd. Om deze toestemming te verkrijgen dient de houder een aanvraag tot exploitatie in bij de gemeente waar de beoogd te exploiteren kinderopvangvoorziening zich bevindt. De beslistermijn is 10 weken. Deze termijn kan in bepaalde situaties nog verlengd worden. Het is dus van belang dat de houder een aanvraag tijdig voor de gewenste startdatum indient. Een aanvraag wordt ingediend met een door de rijksoverheid vastgesteld aanvraagformulier, te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.landelijkregisterkinderopvang.nl](http://www.landelijkregisterkinderopvang.nl).

#### 5.1.1. Illegale kinderopvang

Zonder of voorafgaand aan de schriftelijke toestemming tot exploitatie mag een kinderopvangvoorziening niet geëxploiteerd worden. Indien dit toch gebeurt, wordt dit ook wel aangeduid met illegale kinderopvang. Heemstede treedt streng op tegen illegale opvang. Illegale opvang is op grond van de Wet op de economische delicten reden voor aangifte bij het Openbaar Ministerie<sup>1</sup> of het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente.

Ook bij een kinderopvangvoorziening waarvan de toestemming tot exploitatie is ingetrokken en die desondanks in exploitatie blijft, is sprake van illegale opvang met dezelfde gevolgen als hiervoor beschreven.

#### 5.1.2. Streng aan de Poort

De gemeente wil dat er direct vanaf de start van de exploitatie van een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang verantwoorde en kwalitatief goede opvang geboden wordt. Voor een gastouderbureau geldt dat deze direct vanaf de start de werkzaamheden zo moet kunnen uitvoeren dat zowel het gastouderbureau als de door het gastouderbureau te begeleiden

---

<sup>1</sup> Het exploiteren van een kinderopvangvoorziening zonder toestemming van het college is strafbaar gesteld. Dit is een economisch delict (artikel 1, tweede lid van de Wet op de economische delicten).

gastouders, aan de kwaliteitseisen voldoen. De gemeente laat daarom alle nieuwe aanvragen tot exploitatie uitgebreid toetsen door de GGD.

De toezichthouder zal bij het onderzoek voor registratie toetsen of er voldoende vertrouwen is dat er vanaf datum van exploitatie kwalitatief goede opvang of begeleiding geboden wordt. Uitgangspunt hierbij is dat al bij de aanvraag tot exploitatie (voor zover mogelijk) alle eisen beoordeeld worden. Aanvullend kan een gesprek met de houder duidelijkheid geven of hij 'redelijkerwijs aan de kwaliteitseisen' zal gaan voldoen. Op basis van dit totaal onderzoek vormt de toezichthouder een oordeel over de aanvraag tot exploitatie.

De gemeente neemt in de beoordeling van de aanvraag de kwaliteit van andere kinderopvangvoorzieningen van de houder en de daarbij behorende handhavingshistorie mee. Voortdurende, ernstige en/of vele overtredingen op deze voorzieningen vormen een indicatie voor de naleving van de kwaliteitseisen op een nieuwe voorziening. Signalen buiten het advies van de toezichthouder kunnen eveneens meewegen in de beoordeling van de aanvraag.

De gemeente kijkt naast de beoordeling van de eisen uit de Wet kinderopvang, bij een nieuwe aanvraag ook naar andere vergunningen die van belang zijn voor de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen. Heemstede vindt het van groot belang dat wanneer een kinderopvangvoorziening start met exploiteren, ook aan de andere benodigde eisen gesteld aan bijvoorbeeld het brandveilig gebruik, de bouw (het gebouw) en de bestemming is voldaan.

#### **5.1.3. Startdatum exploitatie**

Op basis van het onderzoek voor registratie neemt de gemeente een beslissing op de aanvraag. In de beslissing op de aanvraag wordt aangegeven vanaf welke datum de exploitatie mag starten op grond van de Wet kinderopvang.

#### **5.1.4. Onderzoek na registratie**

Binnen drie maanden na de registratiedatum beoordeelt de toezichthouder of de kinderopvangvoorziening (niet zijnde een voorziening voor gastouderopvang) in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Hierbij wordt met name gekeken naar de uitvoeringspraktijk van het veiligheids-, gezondheids- en pedagogisch beleid, de inzet van het personeel en de wijze waarop de kinderen worden opgevangen.

#### **5.1.5. Mogelijkheden na afwijzing aanvraag tot exploitatie**

Wanneer een aanvraag tot exploitatie is afgewezen, kan de houder een nieuwe aanvraag indienen. Om een nieuwe aanvraag te kunnen indienen, moet er sprake zijn van nieuwe feiten en omstandigheden. Deze moeten door de houder bij de nieuwe aanvraag worden vermeld. Alleen als dat het geval is, wordt een nieuwe aanvraag in behandeling genomen.

## **5.2. Houderwijziging**

Een kindercentrum of gastouderbureau dat wordt overgenomen, is veelal al in exploitatie en er worden kinderen opgevangen/bemiddeld.



Het is voor de continuïteit daarom van groot belang dat de oude en nieuwe eigenaar samen de overname goed regelen. Een houderwijziging wordt ingediend met een door de rijksoverheid vastgesteld wijzigingsformulier. Deze formulieren zijn te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) en [www.landelijkregisterkinderopvang.nl](http://www.landelijkregisterkinderopvang.nl).

Heemstede hanteert de volgende *uitgangspunten* bij een overname:

- Een overname moet worden behandeld als een nieuwe aanvraag. Dat betekent dat ook bij een overname streng wordt getoetst. Naleving van de kwaliteitseisen bij andere kinderopvangvoorzieningen en de handhavingshistorie van de nieuwe houder worden meegewogen.
- De nieuwe houder heeft redelijkerwijs tijd nodig om eventuele bestaande tekortkomingen op te heffen. Daar wordt rekening mee gehouden.

### 5.3. Verhuizing

#### 5.3.1. Verhuizing van een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang

Wanneer een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang verhuist moet dit in behandeling worden genomen als zijnde een nieuwe aanvraag.

Bij de gemeente wordt ingediend:

- Voor de oude kinderopvangvoorziening een wijzigingsverzoek tot intrekken toestemming exploitatie (uitschrijving). Hierbij moet de aanvrager op het wijzigingsformulier vermelden dat het een verhuizing betreft.
- Voor de nieuwe kinderopvangvoorziening een aanvraag tot exploitatie (inschrijving).

#### 5.3.2. Verhuizing van een gastouderbureau

Wanneer een gastouderbureau verhuist, geldt een andere procedure. Wettelijk is vastgelegd dat een GOB geen nieuwe aanvraag tot exploitatie hoeft in te dienen wanneer het adres van een GOB wijzigt.

Bij de gemeente wordt ingediend:

- Een wijzigingsverzoek tot wijziging van het vestigingsadres.

Indien de verhuizing naar een andere gemeente is, moet het wijzigingsverzoek gestuurd worden naar de huidige gemeente van vestiging. Deze stuurt het verzoek door (na verwerking in het LRK), waarna de beoogde gemeente van vestiging een besluit zal nemen op het verzoek. Die gemeente kan de GGD vragen advies uit te brengen over het verzoek alvorens dat besluit te nemen.

## 6. Handhaving

Het college is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en kan een handhavingsbesluit nemen indien is geconstateerd dat de kwaliteitseisen niet nageleefd worden. Dit zal doorgaans blijken uit de inspectierapporten van de GGD. Het niet naleven van de kwaliteitseisen kan echter ook door de gemeente zelf worden geconstateerd. In beide gevallen zal de gemeente in principe handhaven.

De Wet kinderopvang verplicht gemeenten om na het onherroepelijk worden van een handhavingsbesluit, deze te publiceren in het LRK. Een handhavingsbesluit is pas onherroepelijk wanneer de procedures met betrekking tot bezwaar en beroep ten aanzien van dat besluit zijn afgerond. Hoe in bezwaar en/of beroep gegaan kan worden, wordt bij ieder besluit bekend gemaakt aan de ontvanger.

### 6.1. Preventie

Heemstede vindt het van belang om het niet naleven van kwaliteitseisen (zoveel mogelijk) te voorkomen. In dit kader informeren wij houders over ons toezicht en handhavingsbeleid.

Heemstede zet de volgende preventieve middelen in:

1. Voorgesprek bij aanvraag: tijdens het voorgesprek wordt besproken wat de verwachtingen en eisen zijn bij het starten van een kinderopvang. Dit gesprek wordt in principe niet met nieuwe gastouders gehouden.
2. Beleidsregels worden meegestuurd bij besluit tot registratie in het LRK.

### 6.2. Maatwerk in handhaving

De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven. De wet- en regelgeving is hiervoor de basis en in dit gemeentelijk beleid wordt hier invulling aan gegeven. Goed handhaven betekent echter ook dat het college oog heeft voor de specifieke situatie. Individuele omstandigheden - verzwarend of verzachtend - kunnen van invloed zijn op het wel of juist niet geven van een maatregel nadat geconstateerd is dat een kwaliteitseis niet wordt nageleefd. Dat doet recht aan het feit dat niet alle situaties 'standaard' zijn. Handhaven is maatwerk.

#### 6.2.1. Herstellend en/of bestraffend handhaven

Heemstede heeft de mogelijkheid om zowel herstellend als bestraffend te handhaven:

- Herstellend betekent dat de gemeente de houder er toe aanzet de overtreding van een kwaliteitseis op te heffen en opgeheven te houden.
- Bestraffend betekent dat de gemeente een bestuurlijke boete oplegt.

Herstellend en bestraffend kan naast elkaar ingezet worden.

#### 6.2.2. Escalatieladder

In beginsel start een herstellend handhavingstraject met een aanwijzing met een hersteltermijn. Na de hersteltermijn vindt een nader onderzoek plaats.

Blijkt uit het nader onderzoek dat de kwaliteitseis(en) nog niet of niet volledig worden nageleefd en/of is er vrees voor herhaling van de overtreding(en), dan zal er een afweging plaatsvinden over een vervolgstap in de handhaving. Dit is doorgaans het opleggen van een last onder dwangsom.

Leidt ook deze stap niet tot (volledige) naleving dan zal wederom een afweging over een vervolgstap plaatsvinden. In dat geval ligt een verhoogde last onder dwangsom of een exploitatieverbod voor de hand. Het uiterste middel binnen een herstellend traject is het intrekken van de toestemming tot exploitatie.

Naast een herstellend traject kan er zoals in 6.2.1. beschreven is, ook een bestraffend traject worden ingezet. Dit is de bestuurlijke boete. De boete kan opgelegd worden voor het overtreden van een bepaalde kwaliteitseis. Ook kan de boete opgelegd worden voor het niet opvolgen van een aanwijzing, een bevel of exploitatieverbod, het niet meewerken aan een vordering van de toezichthouder, illegale opvang of het niet tijdig doorgeven van een wijziging.

### **6.2.3. Handhavingsafwegingen**

Om te komen tot de uiteindelijke beoordeling van de situatie en de in te zetten handhaving worden meerdere afwegingen gemaakt om te bepalen of en zo ja welke actie nodig is. Deze beoordeling van deze afwegingen kan leiden tot gemotiveerd afwijken van de reguliere escalatieladder.

Voor de herstellende handhaving zijn dit onder andere de volgende afwegingen:

- Is er een herstelaanbod geweest?
- Wat is de aard van de overtreding?
- Wat is de ernst van de overtreding?
- Hoeveel overtredingen zijn er totaal?
- Betreft het een herhaalde overtreding (recidive)?
- Wat zijn de omstandigheden waaronder de overtreding begaan is?
- Komt de overtreding voort uit een economisch belang?

### **6.2.4. Hersteltermijn/begunstigingstermijn**

De gemeente geeft de houder bij een op herstel gericht handhavingsmaatregel altijd een termijn om de overtreden kwaliteitseis alsnog na te leven. Dit heet de herstel- of de begunstigingstermijn. De herstel- of begunstigingstermijn van een herstellende maatregel is afgestemd op een redelijke tijd die nodig is om de overtreding te beëindigen en herhaling te voorkomen. Bij de bepaling van de termijn wordt rekening gehouden met de aard en de ernst van de overtreding, waarbij het uitgangspunt is dat de overtreding zo spoedig mogelijk moet worden opgeheven. Zo zullen overtredingen die direct invloed hebben op de kwaliteit van de opvang en daarmee de veilige en gezonde omgeving, of die direct invloed hebben op de ontwikkeling van de kinderen, over het algemeen een korte hersteltermijn kennen.

Als uitgangspunt worden door Heemstede de volgende termijnen gehanteerd:

- a. maximaal twee weken voor herstel van overtredingen met gevolgen voor de directe veiligheid, gezondheid of pedagogisch welbevinden van de kinderen in de dagelijkse opvangpraktijk;

- b. maximaal twee maanden voor herstel of wijziging van beleidsvoering en administratieve vereisten die redelijkerwijs moeten leiden tot verantwoorde kinderopvang;
- c. maximaal zes maanden voor herstel van andere overtredingen die geen directe gevolgen hebben voor de veilige en gezonde omgeving van de kinderen.

De hersteltermijn zal met deze uitgangspunten bij elk handhavingsbesluit aan de hand van de specifieke situatie worden bepaald.

### 6.3. Handhavingsmiddelen

De gemeente kan de volgende herstellende en bestraffende handhavingsmiddelen inzetten:

Traject	Handhavingsmiddel
Formeel herstellend	Aanwijzing
	Last onder dwangsom
	Last onder bestuursdwang
	Exploitatieverbod
	Intrekken toestemming tot exploitatie
Formeel bestraffend	Bestuurlijke boete

Niet ieder middel is in iedere situatie geschikt om in te zetten. De gemeente kiest altijd het meest passende middel.

Hieronder volgt een toelichting op de diverse middelen die de gemeente kan inzetten.

#### 6.3.1. De aanwijzing

De aanwijzing wordt door de gemeente doorgaans ingezet als eerste stap in het handhavingstraject. In een aanwijzing wordt aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder genomen moeten worden. Daarvoor krijgt de houder een hersteltermijn. Afhankelijk van de ernst en/of de gevolgen van de overtreding en de tijd die nodig is om de overtreding te beëindigen, zal deze hersteltermijn korter of langer zijn.

Na afloop van de hersteltermijn kan de gemeente de GGD opdracht geven om een nader onderzoek uit te voeren om te beoordelen of de overtreding van de kwaliteitseis is beëindigd.

#### 6.3.2. De last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een herstelmaatregel die doorgaans wordt gegeven na het niet opvolgen van een aanwijzing. Of indien in het verleden al eerder een aanwijzing voor eenzelfde overtreding is gegeven.

Met een last onder dwangsom krijgt een houder wederom de plicht (last) opgelegd om een overtreding van een kwaliteitseis te herstellen binnen een aangegeven (begunstigings-)termijn en daarna hersteld te houden.

Na afloop van de begunstigingstermijn geeft de gemeente de GGD opdracht om te controleren of de houder aan de last heeft voldaan. Wanneer de houder niet of niet op tijd herstelt, verbeurt de dwangsom van rechtswege en moet de houder dit bedrag betalen.

De gemeente stelt de hoogte van de dwangsom als volgt vast:

- Het bedrag dat in het afwegingsmodel staat genoemd (als bestuurlijke boete) wordt vermenigvuldigd met een factor 2.

Een dwangsom kan worden opgelegd:

- **Als bedrag ineens.**  
In dat geval wordt er na de begunstigingstermijn eenmalig beoordeeld of wel of niet aan de opgelegde last is voldaan en of de dwangsom dus wel of niet is verbeurd.
- **Per constatering** van een overtreding.  
Hierbij wordt na de hersteltermijn de dwangsom verbeurd elke keer wanneer (door of namens de gemeente) geconstateerd wordt dat de houder de last overtreedt. Er wordt in dit geval wel een maximumbedrag aan gekoppeld, die in het besluit is opgenomen.
- **Per periode** dat de last wordt overtreden.  
Hierbij wordt na de hersteltermijn per in het besluit aangegeven periode beoordeeld of wel of niet aan de last is voldaan en of deze derhalve is verbeurd of niet. Ook deze vorm is aan een maximum bedrag verbonden. Deze wordt ook in het besluit genoemd. Deze vorm van de last onder dwangsom wordt bij zogenaamde voortdurende overtredingen opgelegd. Dat zijn overtredingen die onafgebroken gedurende een langere periode aanhouden, zoals dat bijvoorbeeld bij een beleidsdocument het geval kan zijn.

Het betalen van de dwangsom kan voorkomen worden door de overtreding tijdig te herstellen en hersteld te houden.

De houder waaraan een last onder dwangsom is opgelegd, kan, indien een jaar nadat de last van kracht is geworden geen overtreding van de betreffende kwaliteitseis is geconstateerd, verzoeken om de last op te heffen.

### 6.3.3. Last onder bestuursdwang

Bij een last onder bestuursdwang neemt de gemeente bepaalde maatregelen om de overtreding van de kwaliteitseis op te heffen. De kosten die hierbij gemaakt worden zijn voor rekening van de houder.

### 6.3.4. Het exploitatieverbod

Bij een exploitatieverbod verbiedt de gemeente de houder om de voorziening in exploitatie te nemen of te houden. Dit is een zwaar handhavingsmiddel vanwege de verstreckende gevolgen voor de houder, de ouders en de kinderen.

Heemstede kan een houder een exploitatieverbod opleggen zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt (en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is).

Bij het exploitatieverbod stelt de gemeente een maximale termijn. Dit is geen hersteltermijn zoals eerder in 6.2.4. beschreven. Zodra de houder de maatregelen uit het exploitatieverbod of het

eventueel daaraan voorafgaande bevel of de aanwijzing heeft opgevolgd, dient hij de gemeente daarover schriftelijk te berichten. De houder geeft in dat bericht een opsomming van de genomen maatregelen waaruit moet blijken dat hij aan de kwaliteitseisen zal gaan voldoen. De gemeente kan de GGD opdracht geven om naar aanleiding van deze melding op korte termijn te onderzoeken of de kinderopvangvoorziening voldoet aan de kwaliteitseisen van de Wko en onderliggende regelgeving. Hierna informeert de gemeente de houder of het verbod nog blijft gelden.

Indien bij het verstrijken van de gestelde termijn de kwaliteitseisen niet voldoende worden nageleefd, volgt het besluit tot intrekken van de toestemming tot exploitatie. De houder kan ook zelf verzoeken de gemeente de gegeven toestemming tot exploitatie in te trekken.

#### **6.3.5. Intrekken toestemming tot exploitatie in vervolg op handhaving**

Er zijn verschillende gronden waarop, in het kader van handhaving, de toestemming tot exploitatie kan worden ingetrokken:

- indien is gebleken dat de houder de kinderopvangvoorziening niet langer exploiteert;
- indien de exploitatie van de voorziening drie maanden na de inschrijving in het LRK niet daadwerkelijk is aangevangen;
- indien uit een GGD-onderzoek of anderszins is gebleken dat de houder niet of niet langer zal voldoen aan de bij en krachtens hoofdstuk 1, afdeling 3, paragrafen 2 en 3 gegeven voorschriften van de Wet kinderopvang.

Het intrekken van de toestemming tot exploitatie is een uiterst handhavingsmiddel. De gemeente zal in de basis een zo licht mogelijk handhavingsmiddel inzetten om het doel (herstel) te bereiken (subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel). Het intrekken van de toestemming tot exploitatie vanwege het niet of niet langer voldoen aan de wettelijke voorschriften wordt ingezet wanneer eerder ingezette handhavingsmiddelen zoals een aanwijzing, last onder dwangsom of een exploitatieverbod niet het beoogde (blijvende) herstellende effect hebben.

Wanneer de toestemming tot exploitatie is ingetrokken, wordt de voorziening uit het LRK verwijderd. Dit betekent dat er geen sprake meer is van kinderopvang in de zin van de wet. Er mag geen opvang of bemiddeling meer plaatsvinden. Voortzetten van de exploitatie leidt tot illegale opvang en tot een boete of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet op de economische delicten.

De gemeente publiceert het intrekken van de toestemming tot exploitatie en de uitschrijving uit het LRK in de gemeentebereichten (niet wanneer dit een voorziening voor gastouderopvang betreft).

#### **6.3.6. De bestuurlijke boete**

Een bestuurlijke boete (hierna: boete) bestraft een overtreding die in het verleden is begaan. Er is dus een overtreding geconstateerd en dat feit wordt bestraft. Een boete kan gelijktijdig opgelegd worden met een aanwijzing, een last onder dwangsom of een exploitatieverbod.

Een boete is onvoorwaardelijk en moet altijd worden betaald. Het is, in tegenstelling tot de andere hierboven aangegeven maatregelen, een punitieve (bestraffende) sanctie. De boete verschilt daarin

van de dwangsom. Bij de dwangsom kan het betalen van het bedrag namelijk worden voorkomen door de overtreding tijdig te herstellen en hersteld te houden. Bij de boete is dat niet het geval.

Een boete kan door de gemeente worden opgelegd bij:

- Het overtreden van de kwaliteitseisen uit de Wko en aanverwante regelgeving;
- Het niet opvolgen van een bevel of aanwijzing;
- Niet meewerken aan een verzoek van een toezichthouder of het bewust verkeerd informeren van een toezichthouder;
- Het starten van de exploitatie, voor de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie;
- Het niet tijdig melden van wijzigingen van de in het LRK geregistreerde gegevens;
- Het overtreden van een exploitatieverbod.

Hoogte van een boete en grootte van de organisatie

De Wko geeft de gemeente de bevoegdheid om voor een overtreding en/of het niet naleven van een kwaliteitseis uit de Wko een boete op te leggen van maximaal € 45.000. Voor de hoogte van boetes zijn in het afwegingsoverzicht normbedragen opgesteld.

Proportionaliteit en een goede dosering zijn een belangrijk uitgangspunt bij handhaving. De gemeente hanteert daarom vier categorieën waar de boetebedragen op worden afgestemd:

Soort organisatie en omvang	Hoogte boete
<b>Grote organisaties: totale capaciteit &gt; 150 kindplaatsen/bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang</b>	Volledig normbedrag zoals opgenomen in het afwegingsmodel handhaving (zie bijlage).
<b>Middelgrote organisaties: totale capaciteit van 51 t/m 150 kindplaatsen/bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang</b>	Twee derde van het normbedrag.
<b>Kleine organisaties: totale capaciteit &lt; 51 kindplaatsen/bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang</b>	Eén derde deel van het normbedrag.
<b>Voorzieningen voor gastouderopvang</b>	Eén vijfde deel van het normbedrag. Dit geldt niét voor die voorwaarden in het afwegingsmodel waar specifiek gastouder staat vermeld

Bij de bepaling van de grootte van de organisatie is de registratie in het LRK op het moment van het begaan van de overtreding het uitgangspunt. Hierbij wordt over gemeentegrenzen heen gekeken.

Na bepaling van de categorie en het bijbehorende normbedrag kan er een verlaging of verhoging van het bedrag van toepassing zijn afhankelijk van de ernst van het feit, de verwijtbaarheid of de omstandigheden van het geval en de eventuele verzachtende of verzwarende omstandigheden.

*Verzachtende en verzwarende omstandigheden*

**Verzachtende omstandigheden**

De gemeente Heemstede verlaagt de boete indien de omstandigheden hier aanleiding toe geven. Hiervan kan sprake zijn onder andere bij:

- het gedeeltelijk niet opvolgen van een aanwijzing; of
- afhankelijk van:
  - de ernst van de overtreding;
  - de mate van verwijtbaarheid;
  - de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan of wanneer;
  - de omstandigheden waarin de overtreder verkeert;

waardoor oplegging van het volledige boetebedrag volgens deze beleidsregels onevenredig is.

### **Verzwarende omstandigheden**

De gemeente Heemstede verhoogt de boete indien de omstandigheden hier aanleiding toe geven. Hiervan kan sprake zijn bij onder andere:

- herhaling van dezelfde overtreding op dezelfde voorziening binnen drie jaar;
- een overtreding van de kwaliteitseis bij een van de vestigingen van de houder binnen de gemeente binnen een periode van drie jaar.

Wanneer er meerdere overtredingen zijn waar een boete voor wordt opgelegd, worden de bedragen bij elkaar opgeteld tot één bedrag.

Voor herhaalde overtredingen (recidive) geldt dat bij de vaststelling van de boete wordt uitgegaan van 1,5 maal het in het afwegingsmodel opgenomen boetebedrag indien een overtreding plaatsvindt binnen een periode van drie jaar nadat een eerdere overtreding van dezelfde wettelijke norm heeft plaatsgevonden waarvoor eveneens een bestuurlijke boete was opgelegd;

## **6.4. Handhaving na herstelaanbod**

Wanneer er een herstelaanbod heeft plaatsgevonden, kan dit van invloed zijn op de handhaving die de gemeente inzet op de overtredingen die primair door de toezichthouder geconstateerd zijn. Wanneer het herstelaanbod niet gedaan is, of wanneer de houder het niet aangenomen heeft, wordt dit niet gezien als verzwarende omstandigheid voor de handhaving.

### **6.4.1. Herstelaanbod gedaan met positief resultaat**

Wanneer een overtreding na herstelaanbod is opgelost treedt de gemeente Heemstede niet handhavend op. De overtreding is immers verholpen.

### **6.4.2. Herstelaanbod aangeboden maar geen (volledig) herstel**

Als de overtreding na herstelaanbod niet (volledig) is opgelost, handhaaft de gemeente in principe conform het reguliere handhavingsbeleid.



## Bijlage: Afwegingsoverzicht

Diversen mbt naleving, registratie en wijzigingen			
Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Maximale hersteltermijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering <sup>2</sup>
Niet voldoen aan de definitie van kinderopvang, gastouderopvang, gastouder of gastouderbureau.	N.v.t, intrekken toestemming tot exploitatie is aan de orde.	n.v.t.	n.v.t.
Start exploitatie voor ontvangst toestemming college <sup>3</sup> of voor de datum waarop college bepaald heeft dat exploitatie mag aanvangen.	n.v.t.	Gelijk aan bedrag boete 4 <sup>e</sup> categorie (2019: € 20.750)	€ 20.750 <sup>4</sup>
Houder geeft wijziging van in het LRK opgenomen gegevens later door / niet door terwijl dit zou moeten gebeuren zodra de houder bekend is met deze wijziging.	2 maanden	€ 2.000	€ 2.000
Niet nakomen van een vordering tot medewerking van de toezichthouder.	n.v.t.	Gelijk aan bedrag boete 2 <sup>e</sup> categorie (2019: € 4.150)	Gelijk aan bedrag boete 2 <sup>e</sup> categorie
Niet opvolgen van een aanwijzing / bevel.	2 weken	€ 4.000	n.v.t.
Niet opvolgen van exploitatieverbod gegeven opgelegd op grond van art. 1.66 van de Wko.	n.v.t.	€ 20.750	n.v.t.
Niet nakomen van een afspraak zoals genoemd in 1.67 van de Wet op het primair onderwijs.	n.v.t.	€ 4.000	n.v.t.

Praktijk / uitvoering			
Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Maximale hersteltermijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering
De houder biedt geen verantwoorde opvang.	2 weken	€ 8.000 GO: € 2.000	€ 8.000 GO: € 2.000
Het gastouderbureau voldoet niet aan zijn zorgplicht	2 weken	€ 4.000	€ 4.000
De houder voldoet niet aan zijn informatieplicht.	2 maanden	€ 1.000	€ 1.000
De houder zorgt er niet voor dat conform het beleid gehandeld wordt	2 weken	€ 2.000	€ 2.000
De houder voldoet niet aan de eisen gesteld aan veilige en gezonde kinderopvang <sup>5</sup> .	2 weken	€ 3.000 GO: € 500	€ 3.000 GO: € 500

<sup>2</sup> Voor alle op te leggen lasten onder dwangsom geldt dat de uiteindelijk hoogte van het bedrag berekend wordt op de wijze zoals opgenomen in het handhavingsbeleid.

<sup>3</sup> Overtreding van artikelen 1.45 en 1.46 van de Wko is een misdrijf conform artikel 1, tweede lid, van de Wet op de economische delicten. College zal eerst aangifte hiervan doen bij het OM, indien het OM aangeeft niet te vervolgen of de bestraffing aan het college over te laten, volgt oplegging van een boete maximaal gelijk aan de boete zoals genoemd in de Wet op de economische delicten.

<sup>4</sup> Betreft een preventieve last onder dwangsom

<sup>5</sup> Met uitzondering van het niet handelen conform beleid, dat valt onder "houder zorgt er niet voor dat conform het beleid gehandeld wordt"

<b>Praktijk / uitvoering</b>			
De houder voldoet niet aan de eisen mbt formatie.	2 weken	€ 5.000 GO: € 200	€ 5.000 GO: € 200
De houder voldoet niet aan de eisen mbt stabiliteit (GO: groepsgrootte).	2 weken	€ 3.000 GO: € 300	€ 3.000 GO: € 300
De houder voldoet niet aan de eisen mbt de VOG's en het personenregister kinderopvang.	2 weken	€ 3.000 GO: € 500	€ 3.000 GO: € 500
De houder voldoet niet aan de eis mbt de voertaal, taaleis VE en de taaleis BSO.	2 weken	€ 3.000 (voertaal) € 1.500 (overige) GO: € 200	€ 2.000 GO: € 200
De binnen- en buitenspeelruimtes voldoen niet aan de eisen. De VGO voldoet niet aan de eisen.	2 weken	€ 2.000 GO: € 200	€ 2.000 GO: € 200
De houder voldoet niet aan het ouderadviesrecht / klachtrecht.	2 maanden (OC) 6 maanden (klachtr.)	€ 1.000	€ 1.000
De houder van het gastouderbureau voert aantoonbaar de kassiersfunctie en de verplicht gestelde gesprekken niet uit.	2 weken	€ 3.000	€ 3.000
De houder voldoet niet aan de uren norm voor VE	2 weken	€ 2.000	€ 2.000

<b>Documenten</b>			
<b>Wettelijke bepaling / kwaliteitseis</b>	<b>Maximale hersteltermijn</b>	<b>Bestuurlijke boete</b>	<b>Last onder dwangsom</b>
De houder heeft actuele beleidsdocumenten die onvolledig zijn en/of niet alle verplicht te beschrijven onderwerpen bevatten.	2 maanden	€ 3.000 voor het ontbreken van het document  € 750 voor iedere (sub)eis waaraan niet is voldaan	€ 3.000 het ontbreken van het document  € 750 voor ieder(e) (sub)eis waaraan niet is voldaan
De administratie van de houder bevat niet alle verplicht op te nemen documenten en is op verzoek van de toezichthouder onverwijld te raadplegen.	2 maanden	€ 3.000 per ontbrekend document	€ 3.000 per ontbrekend document
De houder gebruikt geen VE programma dat voldoet aan de eisen	2 maanden	€ 1.000	€ 1.000