

# **Notitie Handhaving Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen**

## **Gemeente Meppel**

Meppel, Augustus 2012

### **Inhoudsopgave**

[1. Inleiding](#)

[2. Relevante wet- en regelgeving](#)

[3. Wettelijke taken en verantwoordelijkheden](#)

[4. Toezicht en taken](#)

[5. Afspraken GGD-Drenthe en de Drentse gemeenten](#)

[6. Handhaving](#)

[7. Overleg en overreding](#)

[8. Sanctieprotocol](#)

[9. Evaluatie](#)

[Bijlage 1: Handhaving volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen](#)

[Bijlage 2: Afwegingsmodel handhaving kinderopvang gemeente Meppel](#)

-

## 1. Inleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. Met ingang van 1 augustus 2010 is de naam van de wet gewijzigd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Dit is het gevolg van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel OKE (ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie) per genoemde datum. Met dit wetsvoorstel zijn ook de peuterspeelzalen onder de werking gebracht van de Wet kinderopvang. De kinderopvang is met de komst van de wet in 2005 een marktsector geworden waarbij ouders en ondernemers vraag en aanbod bepalen.

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (nader genoemd 'Wkcp') bevat:

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

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

Op 1 augustus 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders de Notitie handhaving Kinderopvang Meppel vastgesteld. Hierin is vastgelegd hoe de gemeente Meppel toezicht houdt op de kwaliteit van de kinderopvang en omgaat met de overtredingen van de kwaliteitsregels kinderopvang. Het toezicht en de handhaving hebben als doel te waarborgen dat er in de gemeente Meppel verantwoorde kinderopvang wordt aangeboden.

Na de invoering van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 en het vaststellen van het handhavingsbeleid kinderopvang in 2007 zijn er verschillende wetswijzigingen doorgevoerd. Vanaf 1 januari 2010 gelden strengere kwaliteitseisen voor gastouderopvang en vallen gastouders onder direct toezicht van de GGD. Sinds 1 augustus 2010 zijn de peuterspeelzalen onder de werking gebracht van de Wet Kinderopvang in een apart hoofdstuk 2. Naast de naam is ook de artikelnummering aangepast. Tevens zijn in 2010 de gemeentelijke registers kinderopvang vervallen en vervangen door het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (nader genoemd 'LRKP'). Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest tot actualisering van het huidige handhavingsbeleid en het daarbij behorende Afwegingsmodel toezicht en handhaving. De kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen komt hiermee op één lijn en het biedt de GGD de mogelijkheid adequaat toezicht te houden.

Het geactualiseerde handhavingsbeleid en bijbehorend afwegingsmodel is door het college op 7 februari 2012 vastgesteld. In de tussentijd zijn echter enkele ontwikkelingen geweest waardoor het handhavingsbeleid opnieuw geactualiseerd en vastgesteld moet worden. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

*Uitspraak Raad van State*

In een uitspraak van de Raad van State van 21 december 2011 is de handhaving op basis van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als niet-correct bestempeld.

Op 1 februari 2012 heeft de minister aan de Tweede Kamer laten weten dat hij het hiaat dat was ontstaan oplost door de normen uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 over te zetten naar algemeen verbindende voorschriften zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling.

De AMvB met de naam 'Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen' is op 5 juni 2012 gepubliceerd in het Staatsblad en vanaf 6 juni 2012 van kracht. De ministeriële regeling met de naam 'Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012' is 4 juni 2012 gepubliceerd in de Staatscourant en is ook met ingang van 6 juni 2012 van kracht.

Door de omzetting van Beleidsregels naar een AMvB en een ministeriële regeling moet het Handhavingsbeleid en bijbehorend afwegingsmodel opnieuw door het college worden vastgesteld. Deze notitie dient om het handhavingsbeleid te actualiseren gezien deze laatste ontwikkeling, zodat de gemeente Meppel voldoende grondslag heeft om te handhaven.

#### *Doel handhavingsbeleid*

Deze beleidsnotitie gaat over de kwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop en heeft als doel:

*Vastleggen hoe de gemeente Meppel toezicht houdt op de kwaliteit van de kinderopvang en omgaat met overtredingen van de kwaliteitsregels kinderopvang. Het toezicht en de handhaving hebben als doel te waarborgen dat er in de gemeente Meppel verantwoorde kinderopvang wordt geboden.*

Met deze beleidsnotitie kunnen de houders van de kinderopvangorganisaties (waaronder ook peuterspeelzalen) en gastouderorganisaties vooraf inzien op welke wijze de gemeente toezicht houdt. Daarbij wordt aangegeven op basis van welke criteria handhavend wordt opgetreden. Bovendien biedt het rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bij beoordelingen in mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures.

In bijlage 1 is een korte uiteenzetting van de handhavingmogelijkheden vanuit de Wkcp, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht weergegeven. Bijlage 2 is het afwegingsmodel handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen.

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

#### *Wet kinderopvang*

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

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

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

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

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

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

#### *Besluit registratie kinderopvang*

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

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

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

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

#### *Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en onderliggende ministeriële regeling*

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkcp) in 2005 is een groot deel van de concrete kwaliteitsregels voor de kinderopvang waarop gemeenten handhaven, vastgelegd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarmee is nadere invulling gegeven aan de open normen in de Wkcp (artikelen 1.49, 1.50, 2.5 en 2.6) dat sprake moet zijn van verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk. De beleidsregels zijn gebaseerd op een landelijk convenant dat via zelfregulering van de sector tot stand komt. De organisaties van afnemers en aanbieders van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk hebben door middel van een convenant afspraken gemaakt over de kwaliteit. De afspraken zijn algemeen aanvaarde kwaliteitseisen en geven invulling aan de begrippen 'verantwoorde kinderopvang' en 'verantwoord peuterspeelzaalwerk'. De eisen hebben onder andere betrekking op zaken die essentieel zijn voor de pedagogische kwaliteit, zoals de beroepskracht-kind ratio, maximale groepsgrootte en de eisen die gesteld worden aan de opleiding van de pedagogisch medewerker.

Op 21 december 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een hoger beroepszaak (201103651/1/H2) uitgesproken dat een beleidsregel op zich geen grondslag biedt voor het opleggen van een sanctie vanwege een overtreding van een norm uit de kwaliteitsregels. Uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vloeit namelijk voort dat een bestuursorgaan alleen bevoegd is een sanctie op te leggen wegens overtreding van bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen. De uitspraak heeft consequenties voor het gemeentelijk handhaven op de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Als gevolg van de uitspraak kunnen gemeenten geen sancties opleggen wegens het niet naleven van de specifieke kwaliteitseisen in de beleidsregels die deels van grote (in)directe invloed zijn op de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang. De regering acht het daarom gewenst om deze ontstane situatie te repareren.

Om de kwaliteit van en de veiligheid in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk weer goed te borgen, heeft de regering besloten de concrete kwaliteitseisen grotendeels vast te leggen in het besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen en in de daarop gebaseerde ministeriële regeling. De kwaliteitseisen worden daarmee duidelijk kenbaar vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift, waarop gemeenten effectief kunnen handhaven.

### **3. Wettelijke taken en verantwoordelijkheden**

#### *Procedure registratie*

Een aanvraag tot registratie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang wordt gedaan door de houder die voornemens is de voorziening in exploitatie te nemen. Deze houder moet zich wenden tot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de voorziening is of zal worden gevestigd (artikel 1.45 lid 1 Wkcp).

Indien de aanvraag volledig is geeft het college van burgemeester en wethouders de GGD opdracht voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek op de documenten en voor een inspectie op de locatie. Het college van burgemeester en wethouders neemt binnen 10 weken na ontvangst van de aanvraag een besluit op de aanvraag. Het college laat zich hierbij adviseren door de GGD. Als het college positief besluit wordt de voorziening opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen en mag de opvang van start gaan. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor opname in het LRKP. Ook een wijziging van bestaande gegevens moet door de houder onverwijld gemeld worden aan het college (artikel 1.47 lid 1 Wkcp). Het college zorgt dat de wijziging wordt verwerkt in het landelijk register. Het LRKP is via internet openbaar toegankelijk.

### *Niet geregistreerde kinderopvang*

Houders van kindercentra en gastouderbureaus die zich niet bij de gemeente hebben gemeld, plegen een economisch delict in de zin van de Wet Economische delicten. Bij een signaal kan de gemeente de GGD de opdracht geven om te onderzoeken of er sprake is van kinderopvang of gastouderopvang in de zin van artikel 1.1, eerste lid Wkcp. Weigert de houder mee te werken en bestaat een vermoeden van opvang in de zin van de Wet, dan kan aangifte gedaan worden bij het Openbaar Ministerie.

## **4. Toezicht en taken**

### *Gemeente*

Het College van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de kwaliteitseisen van de Wkcp, de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (art. 1.61 lid 1 van de Wet). Voor het uitvoeren van het (eerstelijns)toezicht wijst het College van burgemeester en wethouders de directeur van de GGD aan als toezichthouder (art. 1.61 lid 1 van de Wet). De Minister van OCW houdt (tweedelijns)toezicht op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de wettelijke taken door het college (art. 1.68 van de Wet).

### *GGD*

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

1. inspectie na melding (exploitatieonderzoek);
2. jaarlijkse inspectie;
3. onaangekondigde inspectie;
4. Risico Gestuurd Toezicht (RGT);
5. nader onderzoek deelaspecten.

De toezichthouder legt zijn bevindingen vast in een inspectierapport. Een houder kan zijn/haar zienswijze op het inspectierapport schriftelijk aan de GGD kenbaar maken (voor afgaand aan definitieve vaststelling). De zienswijze van de houder wordt toegevoegd aan het rapport dat door de GGD naar de gemeente wordt verzonden.

### *Ouders*

In de Wet is de rol van de ouders vastgelegd (artikel 1.58 e.v. van de Wet). Bij elke vestiging hoort een oudercommissie. Deze heeft een adviserende taak en functioneert op basis van een reglement. Ouders hebben alleen recht op een tegemoetkoming in de kosten van de overheid als het kindercentrum, gastouderbureau of gastouder waarvan zij gebruik maken, is geregistreerd.

### *Rechtsbescherming van de houder*

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

## **5. Afspraken GGD-Drenthe en de Drentse gemeenten**

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

### *Taken GGD*

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

1. De GGD levert aan gemeenten aan het begin van het jaar een globale planning, en per kwartaal een overzicht van uitgevoerde inspecties. Aan het eind van het jaar vindt per gemeente een evaluatiegesprek plaats.
2. Binnen 6 weken na de aanvraag tot registratie rond de GGD de eerste inspectie van een nieuw kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of peuterspeelzaal af en beoordeelt of de houder redelijkerwijs in exploitatie mag gaan. Op basis van dit onderzoek besluit het college van burgemeester en wethouders binnen 10 weken na de aanvraag of de voorziening wel of niet wordt opgenomen in het landelijk Register Kinderopvang. Binnen drie maanden na exploitatie vindt er een reguliere inspectie plaats.

3. De reguliere inspectie vindt in beginsel jaarlijks plaats. Op basis van landelijke afspraken worden jaarlijks Drenthe-breed afspraken gemaakt over de uitvoer van het toezicht.
4. De GGD voert de inspecties uit via de landelijke uniforme procedure.
5. De GGD maakt gebruik van landelijke inspectie-instrumenten (inclusief format rapportage) opgenomen in een 'handboek kinderopvang' [\[1\]](#).
6. De GGD heeft na afronding van een inspectie zes weken de tijd om een conceptrapport op te stellen. De GGD stuurt uiterlijk zes weken na de inspectie het conceptrapport naar de instelling. De ondernemer heeft twee weken de tijd (hoor en wederhoor) om op het conceptrapport te reageren en eventueel, indien er een blijvend verschil van mening blijft bestaan, zijn of haar zienswijze te formuleren en op te sturen naar de GGD. De GGD inspecteur past eventueel het rapport aan en voegt bij een verschil van mening de zienswijze van de ondernemer als bijlage bij het rapport en stuurt het naar de gemeente en naar de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).
7. De geconstateerde overtredingen welke in aanmerking komen voor overleg en overreding (zie verder § 4.1) worden aan het einde van de inspectie dan wel z.s.m. daarna aangegeven bij de houder. De houder heeft dan maximaal 6 weken (= de tijd die inspecteur heeft om het conceptrapport op te stellen) de tijd om de overtreding te verhelpen. Als de overtredingen binnen de gestelde termijn zijn opgelost wordt dit in het definitieve rapport vermeld. Als binnen de gestelde termijn de overtreding niet is opgelost wordt dit als een verzwarende omstandigheid in het rapport vermeld. Gemeenten hebben hiertoe de overeenkomst "Overleg en Overreding" ondertekend.
8. De inspecteur kinderopvang van de GGD adviseert de gemeente naar aanleiding van een inspectie om wel of niet te handhaven en om eventueel af te wijken van het handhavingsbeleid van de gemeente.
9. De GGD voert herinspecties uit binnen de door de gemeente gestelde termijn en rapporteert de bevindingen aan de gemeente en de instelling (de instelling moet de oudercommissie informeren).
10. De GGD inspecteur kan bij levensbedreigende situaties een schriftelijk bevel [\[2\]](#) afgeven en informeert de gemeente bij voorkeur dezelfde dag of uiterlijk de dag na het afgeven van het bevel telefonisch, zo spoedig mogelijk gevolgd door een schriftelijke bevestiging.
11. Indien de GGD signalen opvangt over slecht functionerende instellingen of niet geregistreerde kinderopvang geeft zij deze door aan de gemeente.

#### *Taken gemeente*

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

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

## 6. Handhaving

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

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

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

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

## 7. Overleg en overreding

Naar aanleiding van het onderzoek naar overleg en overreding door de Inspectie van het Onderwijs heeft de VNG in overleg met GGD Nederland het besluit genomen om 'overleg en overreding' in te zetten als middel om overtredingen op te lossen. De resultaten van het onderzoek laten zien, dat bij inzet hiervan in veel gevallen geen of minder handhaving nodig is. Bij overleg en overreding moet gedacht worden aan een gesprek tussen de toezichthouder (GGD) en houder of tussen gemeente en houder alsmede het beïnvloeden van de houder door de toezichthouder om de geconstateerde overtreding op te lossen. Een dergelijk gesprek vindt plaats na afloop van de inspectie. De houder heeft gedurende de termijn die de toezichthouder heeft voor het opstellen van het conceptrapport (max. 6 weken) de tijd om de overtreding op te lossen. De gemeente kan na ontvangst van het inspectierapport ook besluiten over te gaan tot overleg en overreding alvorens een formele handhavingsactie te starten. Belangrijk is dat de gemeente hierbij voldoende onderbouwt waarom niet direct tot handhaving wordt overgegaan.

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

## 8. Sanctieprotocol

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

Een bestraffende sanctie onder de Wkcp is de bestuurlijke boete. Ingevolge artikel 1.72 en 2.27 Wkcp is het college van burgemeester en wethouders bevoegd terzake van een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. In het afwegingsmodel (bijlage 2) is aangegeven voor welke overtredingen het college een boete oplegt alsmede de hoogte van de boetes. Een bestuurlijke boete kan apart maar ook gelijktijdig met een herstellend handhavingstraject worden opgelegd. Om de sanctiestrategie te kunnen bepalen is een sanctieprotocol opgesteld (zie hieronder)

*Sanctieprotocol gemeente Meppel*

		Sanctie-instrument (Herstellende sanctie)	Hersteltermijn	Herinspectie	Boete (bestraffende sanctie)
Prioriteit hoog &	Stap 1	Bevel GGD (Bij direct gevaar) aanwijzing	Maximaal 14 dagen	Ja	Zie de genoemde bedragen in het

Onvoldoende score	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			afwegingsmodel (bijlage 2)
	Stap 3	Exploitatieverbod			
	Stap 4	Verwijdering uit landelijk register			
Prioriteit gemiddeld & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 2 maanden	Ja	Zie de genoemde bedragen in het afwegingsmodel (bijlage 2)
	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			
	Stap 3	Exploitatieverbod			
	Stap 4	Verwijdering uit landelijk register			
Prioriteit laag & Onvoldoende score	Stap 1	Aanwijzing	Maximaal 6 maanden	Ja	Zie de genoemde bedragen in het afwegingsmodel (bijlage 2)
	Stap 2	Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang			
	Stap 3	Exploitatieverbod			
		Verwijdering uit landelijk register			

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

In bepaalde gevallen kan de gemeente besluiten om alvorens een handhavingstraject te starten over te gaan tot overleg en overreding met de houder. De gemeente moet hierbij echter goed motiveren en onderbouwen waarom niet direct wordt overgegaan tot handhaving en waarom eventueel wordt afgeweken van de hersteltermijnen die opgenomen zijn in het afwegingsmodel.

#### Voorschoolse educatie

Met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van voorschoolse educatie en de handhaving daarvan hanteert het college een afwijkend sanctieprotocol. Handhaving zal in beginsel plaatsvinden in 3 stappen:

Stap 1: aanwijzing

Stap 2: verlaging van de subsidie

Stap 3: stopzetten van de subsidie

#### *Sanctieprotocol voorschoolse educatie*

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



	Stap 3	Stopzetting subsidie		
--	--------	----------------------	--	--

## 9. Evaluatie

Het handhavingsbeleid en het afwegingsmodel en de afspraken met de GGD zullen periodiek worden geëvalueerd. De evaluatie vindt in ieder geval jaarlijks plaats of na wijziging van wet- en/of regelgeving. Op basis van de evaluatie wordt bekeken of het handhavingsbeleid bijgesteld moeten worden.

### Bijlage 1: Handhaving volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Het college van burgemeester en wethouders kan op basis van de bevindingen van de toezichthouder ingrijpen. Hiertoe heeft het college op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (nader genoemd Wkcp of de Wet) en de Algemene wet bestuursrecht (nader genoemd Awb) een aantal instrumenten tot zijn beschikking. In deze bijlage worden de volgende sanctie-instrumenten besproken:

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

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

#### Herstellende sancties

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

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

Binnen dit handhavingsbeleid worden de volgende herstellende sancties onderscheiden:

#### Stap 1

##### **Of Bevel**

Dit is een handhavingsmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD-inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. Omdat het middel door de GGD-inspecteur wordt ingezet en niet door het college wordt dit bevel in het Afwegingsmodel (zie bijlage 2) niet nader genoemd. Inzet van dit middel wordt door de GGD-inspecteur bepaald. De GGD geeft alleen een bevel indien hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum of peuterspeelzaal zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. Ingeval van overtredingen met een lage of gemiddelde prioritering zal hier niet snel sprake van zijn.

##### **Of Aanwijzing**

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal bevindt dat de bij of krachtens hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3, of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragrafen 2 en 3 gegeven voorschriften (de 'kwaliteitseisen') niet of in onvoldoende mate naleeft, kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven. In een aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder genomen dienen te worden.

### *Hersteltermijn*

Bij een aanwijzing wordt de houder een hersteltermijn gegeven. De hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de prioritering. De hersteltermijn in dit model wordt aangegeven in een bandbreedte. De handhaver geeft per concreet geval de exacte hersteltermijn aan. Na het verstrijken van een hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de handhaver schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel de GGD de opdracht geven voor een herinspectie. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

## **Stap 2.**

### ***Last onder dwangsom***

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

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

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

### ***Of eventueel Last onder bestuursdwang***

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

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

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

## **Stap 3**

### ***exploitatieverbod***

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

Ook kan het college van burgemeester en wethouders de houder verbieden dat kindercentrum, die voorziening voor gastouderopvang, dat gastouderbureau of die peuterspeelzaal in exploitatie te nemen, zolang niet of niet langer aan de kwaliteitseisen uit hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 2 of hoofdstuk 2, afdeling 2, paragraaf 2 is voldaan.

## **Stap 4**

### ***verwijdering uit landelijk register***

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

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

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

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

## **Verloop herstellend handhavingstraject**

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

### **Bestraffende sancties.**

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

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

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

### **Grondslag bestuurlijke boete**

#### Bij kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus

Op grond van artikel 1.72 Wkcp is het college bevoegd terzake een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete mag ten hoogste € 45.000,-- bedragen. Het opleggen van een bestuurlijke boete acht het college in ieder geval aangewezen in de volgende situaties:

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 1.45 tot en met 1.60a Wkcp (hoofdstuk 1 afdeling 3 Kwaliteit kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureau's);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 1.65 Wkcp) niet nakomt;
- In geval de houder een kinderopvangcentrum blijft exploiteren terwijl op grond van artikel 1.66 Wkcp aan hem een exploitatieverbod is opgelegd;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (5:20 Awb).
- In geval een houder niet onverwijld melding doet van wijzigingen op grond van artikel 1.47 lid 1 Wkcp.
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt.

#### Gastouders

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

#### Bij peuterspeelzalen

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

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

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

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 2.2 tot en met 2.13 Wkcp (hoofdstuk 2 afdeling 2 Kwaliteit peuterspeelzalen);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 2.23 Wkcp) niet nakomt;
- In geval de houder een peuterspeelzaal in stand blijft houden terwijl op grond van artikel 2.24 Wkcp de voortzetting van de instandhouding is verboden;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (5:20 Awb).
- In geval een houder niet onverwijld melding doet van wijzigingen op grond van artikel 2.4 lid 1 Wkcp.
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt

### **Opleggen bestuurlijke boete**

#### Wanneer wordt een boete opgelegd?

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

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

### Wanneer geen bestuurlijke boete?

Het college legt geen boete op indien:

- de overtreder aannemelijk maakt dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt
- de houder, zijnde een natuurlijk persoon (en geen rechtspersoon), is overleden.
- het gaat om een opzettelijke of bewust roekeloze overtreding die een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen tot gevolg heeft.

### **Hoogte bestuurlijke boete**

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

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

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

### **Het traject dat uiteindelijk kan leiden tot het opleggen van een boete**

Het is geenszins de bedoeling heel snel over te gaan tot het opleggen van een boete. De bestuurlijke boete is een sluitstuk van een handhavingproces en is één van de uiterste middelen die ingezet zullen worden. Voordat een boete wordt opgelegd heeft er veelal een lang traject van handhaving plaatsgevonden, helaas zonder dat het gewenste resultaat is bereikt. In dat geval kan door het college worden besloten een boete op te leggen.

Mogelijke stappen die voorafgaand aan een boetebesluit kunnen zijn gezet zijn:

- Een inspectie door de GGD-inspecteur.
- Overleg over het inspectierapport met de houder door de GGD-inspecteur.
- Aanwijzing of bevel met hersteltermijn.
- Herinspectie naar aanleiding van de aanwijzing of het bevel met hersteltermijn.
- Toepassing handhavinginstrument anders dan een bestuurlijke boete naar aanleiding niet nakomen aanwijzing of bevel.
- Herinspectie
- Voornemen om bestuurlijke boete op te leggen.

Bovenstaande opsomming is niet voorgeschreven of uitputtend, maar geeft weer dat er al vele momenten zijn geweest waarop de houder op een overtreding is gewezen en de houder ook vele mogelijkheden heeft gehad de overtreding te beëindigen. Als dit alles niet tot een oplossing heeft geleid kan dat reden zijn voor het college om te besluiten een bestuurlijke boete op te leggen met als overweging de houder voor het niet nakomen te bestraffen.

### **Bezwaar**

Het inzetten van een sanctie-instrument is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De belanghebbende kan hiertegen bezwaar aantekenen.

### **Bijlage 2: Afwegingsmodel handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen gemeente Meppel 2012 (apart document)**

---

[1] In te zien via [www.ggdkennisnet.nl](http://www.ggdkennisnet.nl)

[2] In bijlage 1 is een omschrijving van de verschillende sanctiemaatregelen opgenomen.

