

Beleidsnota Toezicht en Handhaving Kinderopvang

Gemeente Dronten

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

Inleiding

- 1.1 Definities kinderopvang 3
- 1.2 Aanleiding vernieuwing nota 3

Hoofdstuk 2:

Wettelijke kaders

- 2.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) 4
- 2.2 Bevoegdheid college 4
- 2.3 Toezicht college 4
- 2.4 Jaarverantwoording 4
- 2. 5 Toezicht GGD 4
 - 2.5.1 Inspectiecyclus 4
 - 2.5.2 Reguliere inspectie op basis van risicogestuurd toezicht 4
 - 2.5.3 Onderzoek voor aanvang van registratie 5
 - 2.5.4 Onderzoek na aanvang exploitatie 6
 - 2.5.5 Nader onderzoek 6
 - 2.5.6 Incidenteel onderzoek 6
 - 2.5.7 Inspectie n.a.v. wijzigingen 6
- 2. 6 Gastouderopvang 6
 - 2.6.1 Steekproef gastouders 6
 - 2.6.2 Aanvraag gastouderopvang 6
 - 2.6.3 Wijzigingen gastouders 7
 - 2.6.4 Gastouderopvang is niet in exploitatie 7
 - 2.6.5 Tijdelijke vervanging gastouder 7
 - 2.6.6 Verzoek tot uitschrijving zonder handtekening 7
- 2. 7 Continue screening 8

Hoofdstuk 3: Handhaving

- 3.1 Beleidsregels 8
- 3.2 Maatwerk 8
- 3. 3 Juridische sancties 8
 - 3.3.1 Herstellende sancties 9
 - 3.3.2 Bestraffende sancties 9

- 3.4 Fasering 9

Hoofdstuk 1:

Inleiding

1.1 Definities kinderopvang

Deze beleidsnota gaat over toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). De doelstelling van deze beleidsnota is om vast te leggen hoe de gemeente Dronten vorm geeft aan haar wettelijke taak van toezicht, handhaving en sanctionering van de kinderopvang. Deze taken worden uitgevoerd binnen de huidige begroting.

Onder kinderopvang wordt hierbij verstaan: het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint (artikel 1.1 lid 1 Wko).

Er zijn verschillende soorten kinderopvang:

- Kinderdagverblijven

- Buitenschoolse opvang
- Gastouderopvang (geregistreerd bij een gastouderbureau)

Daarnaast vallen ook gastouderbureaus, die zelf geen opvang bieden maar gastouderopvang tot stand brengen en begeleiden, onder toezicht en handhaving kinderopvang.

Onder een peuterspeelzaal wordt verstaan: een voorziening waar peuterspeelzaalwerk plaatsvindt, anders dan gastouderopvang of kinderopvang in een kindercentrum. Het peuterspeelzaalwerk is gericht op de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen uitsluitend bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van twee jaar tot het tijdstip waarop zij kunnen deelnemen aan het basisonderwijs (artikel 2.1 lid 1 Wko).

1.1 Aanleiding vernieuwing nota Toezicht en Handhaving kinderopvang

Een aantal wijzigingen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) geven aanleiding om het huidige beleid te herzien. De belangrijkste wijzigingen zijn de invoering van de continue screening van alle medewerkers in de kinderopvang, het vierogenprincipe en de meldcode kindermishandeling. Daarnaast werkt de GGD per januari 2014 met een nieuw format voor inspectierapporten. Het onderliggende toetsingskader is niet veranderd, maar de opmaak van de rapporten wel. Het nieuwe format sluit beter aan bij risicogestuurd toezicht, legt meer nadruk op de beschrijving van de praktijk en beschrijft zowel de positieve als negatieve aspecten per domein.

De beleidsregels, die gelijktijdig met deze nota ter vaststelling worden aangeboden aan het college, zijn gebaseerd op de "model beleidsregels" ontwikkeld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De beleidsregels zijn op enkele punten aangepast aan de situatie in Dronten.

Hoofdstuk 2:

Wettelijke bepalingen

2.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko)

De bepalingen inzake toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen hebben verschillende wettelijke grondslagen. De belangrijkste staan in de Wko en de Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen 2011. De Wko is nader uitgewerkt in verschillende AMvB's (Algemene Maatregel van Bestuur) en meerdere ministeriële regelingen. Daarnaast staan er relevante bepalingen in de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht.

2.2 Bevoegdheid college

Het college van Burgemeester en Wethouders is op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang & peuterspeelzalen die in de gemeente wordt aangeboden.

2.3 Toezicht college

Het college van Burgemeester en Wethouders ziet toe op de naleving van de kwaliteitseisen. Voor het uitvoeren van het toezicht is het college verplicht de GGD aan als toezichthouder aan te wijzen. Toezicht geschiedt door middel van een inspectie op basis van een toetsingskader. Het resultaat van een inspectie wordt vastgelegd in een inspectierapport wat na de hoor- en wederhoorfase openbaar wordt. Indien uit een inspectierapport blijkt dat er gebreken zijn geconstateerd, kan de gemeente handhavend optreden.

2.4 Jaarverantwoording

Elk jaar stelt het college een jaarverslag omtrent toezicht en handhaving Wko op. Dit jaarverslag wordt aangeboden aan de gemeenteraad en digitaal aangeleverd bij de Inspectie van het Onderwijs. Dit gebeurt via de website [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

2.5 Toezicht GGD

2.5.1 Inspectiecyclus

De Wko (art. 1.62 lid 2 en art. 2.20 lid 2) bepaalt dat alle locaties, met uitzondering van voorzieningen voor gastouderopvang, jaarlijks geïnspecteerd worden door de toezichthouder.

2.5.2 Reguliere inspectie op basis van risicogestuurd toezicht

Vanaf 2009 zetten GGD en gemeente in op risicogestuurd toezicht. Hierdoor kan de GGD doelgericht maatwerk leveren onder het motto 'meer toezicht waar nodig, minder waar het kan'. Doel hiervan is ervoor te zorgen dat de aandacht van het toezicht vooral uitgaat naar locaties die minder goed of slecht presteren op het gebied van kwaliteit. Via onaangekondigd toezicht krijgt de toezichthouder een realistisch beeld van de dagelijkse praktijk. Vanaf 2012 is onaangekondigd bezoek het principe voor alle inspecties.

Aan de hand van een landelijk model risicoprofiel stelt de toezichthouder van iedere locatie een risicoprofiel op. Doel hiervan is om op uniforme wijze per locatie de kans in te schatten of een houder verantwoorde kinderopvang blijft bieden. Hiermee wordt nagegaan of er een verhoogde kans bestaat op niet-naleving van de kwaliteitseisen. De uitkomsten worden benut voor het bepalen van de vorm en mate van een volgend inspectieonderzoek.

Risicoprofielen voor risicogestuurd toezicht

Risicoprofiel

Toelichting kleur

*Inspectie tijd**

GROEN	Geen reden tot zorg; noch over de actuele situatie noch over de nabije toekomst 6 uur	
GEEL	Geen reden tot zorg actuele situatie; lichte zorg over nabije toekomst	10 uur
ORANJE	Lichte zorg over actuele situatie; zorg over de nabije toekomst	13 uur
ROOD	Zorg of serieuze zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst 16 uur	

**inspectietijd in 2014*

Vanaf 2014 zal ook voor peuterspeelzalen een risicoprofiel gemaakt worden. Dit gebeurt na afloop van een inspectie.

Op basis van de uitkomst van het risicoprofiel werkt de GGD de benodigde inspectieactiviteit uit. De GGD stelt de inspectieactiviteit vast binnen de kaders van de afspraken met de gemeente. Daarbij kijkt de toezichthouder naar de omvang, diepgang, frequentie en type van het onderzoek. Dit leidt tot een inspectie op maat voor iedere locatie. Locaties waarvan op basis van de risico-inschatting wordt verwacht dat er geen zorg bestaat over de kwaliteit worden tijdens het inspectiebezoek minimaal getoetst op de belangrijkste kwaliteitseisen.

Het bepalen van de inspectieactiviteit is een voortdurend proces zonder start of eindpunt. Een inspectie levert namelijk veel informatie op die van invloed is op de risico-inschatting. In de perioden tussen de locatiebezoeken kan het risicoprofiel en daarmee de inspectieactiviteit bijgesteld worden als daarvoor aanleiding is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn na melding van een klacht of signaal of omdat een handhavingsmaatregel van de gemeente niet tot verbetering heeft geleid.

2.5.3 Onderzoek voor aanvang registratie (Wko, art 1.62 lid 1 en art. 2.20 lid 1)

De houder die van plan is een voorziening voor kinderopvang, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of peuterspeelzaal te exploiteren dient hiertoe bij de gemeente een aanvraagformulier in ter registratie van de voorziening in het register kinderopvang of register peuterspeelzaalwerk. Deze beide registers zijn samengebracht in één systeem: Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Na ontvangst van de aanvraag controleert de gemeente of deze volledig is. Indien, na een eventuele hersteltermijn van 14 dagen, de aanvraag volledig is, stuurt de gemeente de toezichthouder een kopie van het aanvraagformulier samen met een opdracht tot een "onderzoek voor aanvang registratie".

De GGD bezoekt de houder en meldt aan de gemeente middels een inspectierapport of de exploitatie redelijkerwijs in overeenstemming met de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zal plaatsvinden. Tevens stuurt de GGD een kopie van het inspectierapport naar de houder.

Binnen een termijn van tien weken moet de gemeente een besluit nemen of de voorziening wel of niet in exploitatie mag worden genomen. De gemeente informeert de houder door het verzenden van een beschikking. Indien de voorziening in exploitatie wordt genomen, wordt tevens het registratienummer uit het LRKP vermeld in de beschikking. Een kopie van de beschikking wordt in het LRKP geplaatst. (zichtbaar voor GGD Flevoland)

Als het college niet binnen de gestelde tien weken een besluit heeft genomen, wordt de locatie, in verband met de Lex Silencio Positivo, van rechtswege ingeschreven in het LRKP – ook indien het advies tot opname in dit register negatief was. Het is dus belangrijk om binnen de termijn van 10 weken een besluit te nemen.

2.5.4 Onderzoek na aanvang exploitatie

Binnen 3 maanden nadat een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal in exploitatie is genomen, voert de GGD een 'onderzoek na aanvang' exploitatie uit. De opdracht hiertoe is door de gemeente aan de GGD verstrekt bij het verzoek tot inspectie van de locatie voor registratie. Het onderzoek na registratie richt zich op dezelfde onderdelen als een reguliere inspectie.

2.5.5 Nader onderzoek (Wko, art 1.62 lid 5 en art. 2.20 lid 4)

Een nader onderzoek (in de praktijk vaak herinspectie genoemd) wordt ingezet als tijdens een eerdere inspectie tekortkomingen zijn geconstateerd. Dit onderzoek is alleen gericht op de voorwaarden waaraan tijdens de vorige inspectie niet werd voldaan. De toezichthouder toetst of de locatie nu wel aan de voorwaarden voldoet. De gemeente geeft de opdracht voor een nader onderzoek.

2.5.6 Incidenteel onderzoek

De Wko (art. 1.62 lid 4 en art. 2.20 lid 3) schrijft voor dat de GGD, als daar aanleiding toe is, incidenteel onderzoek verricht. Dit kan bijvoorbeeld op basis van signalen, klachten of berichten uit de media. Incidenteel onderzoek vindt onaangekondigd plaats en in opdracht van de gemeente.

2.5.7 Inspectie n.a.v. wijzigingen

Een houder is verplicht alle wijzigingen direct door te geven aan de gemeente (Wko, art 1.47 en art. 2.4). De gemeente verwerkt de gegevens na ontvangst in het LRKP. De gemeente kan naar aanleiding van de wijzigingen de GGD opdracht geven tot een inspectie. Het wijzigen van de opvanglocatie geldt als een nieuw te exploiteren locatie.

2.6 Gastouderopvang

2.6.1 Steekproef gastouders (Wko, art. 1.62 lid 3)

Vanaf 2010 worden naast de voorzieningen voor kinderdagopvang, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus ook de voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. Dit betekent dat ook gastouders geregistreerd moeten worden in het register kinderopvang. Jaarlijks wordt er per gastouderbureau een percentage van het gastouderbestand gecontroleerd. De omvang van de steekproef wordt bepaald op basis van het risicoprofiel van het gastouderbureau. Het aantal te inspecteren gastouders per gemeente bevindt zich in een bandbreedte van 5% tot 30%. De gemeente Dronten is voor 2014 uit gegaan van een steekproef van 30%. Jaarlijks worden hier nieuwe afspraken over gemaakt.

2.6.2 Aanvraag gastouderopvang

Bij de aanvraag voor een gastouder moet het gastouderbureau kopieën overhandigen, zoals diploma's, de verklaring(en) omtrent gedrag (VOG), de risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid en een kopie van een identiteitsbewijs van de gastouder. De gemeente controleert of de aanvraag volledig is en of alle papieren aanwezig zijn. Als dat niet het geval is, dan doet de gemeente een verzoek tot aanvulling. Zijn alle documenten compleet, stuurt de gemeente de aanvraag incl. bijlagen door naar de GGD. De GGD beoordeelt of de inhoud van deze documenten aan de vereisten voldoet. Vervolgens gaat de GGD langs om de opvanglocatie te bekijken en te beoordelen of deze aan de eisen voldoet. Als aan alle eisen wordt voldaan, geeft de GGD een positief advies aan de gemeente. De gemeente bepaalt op basis van het advies van de GGD of de gastouder wel/niet wordt opgenomen in het LRKP. Het gastouderbureau en de gastouder (in kopie) worden hierover geïnformeerd door de gemeente.

2.6.3 Wijzigingen gastouders

In de Wko is in artikel 1.47 bepaald dat een houder van een gastouderbureau onverwijld mededeling moet doen van wijzigingen in de gegevens van de gastouder die bij de aanvraag zijn verstrekt. Vanaf 1 oktober 2012 is het wettelijk verplicht om alle opvanglocaties van een gastouder te registreren. Aanmeldingen van extra locaties, evenals verhuizingen, gelden als een nieuwe aanvraag. In dat geval zal de toezichthouder inspectie op locatie uitvoeren.

2.6.4 Gastouderopvang is niet in exploitatie

Wanneer is gebleken dat de houder niet langer de voorziening voor gastouderopvang exploiteert en er geen verzoek tot wijziging is ingediend, wordt de voorziening uit het LRKP uitgeschreven. Dit gebeurt op grond van artikel 8, lid 1a van het Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Aan een uitschrijving uit het register gaat een voornemen tot uitschrijving vooraf. De gastouder wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om binnen 2 weken een zienswijze in te dienen op de voorgenomen uitschrijving.

Wanneer sprake is van tijdelijke onderbreking (bijvoorbeeld door ziekte of zwangerschap van de gastouder), waarbij een duidelijk perspectief is op het binnen afzienbare tijd hervatten van de opvang, kan de registratie gehandhaafd blijven. Dit is ter beoordeling aan de gemeente.

2.6.5 Tijdelijke vervanging gastouder

Het is toegestaan, dat een geregistreerde gastouder een andere gastouder vervangt tijdens (kortdurende) ziekte of vakantie op het adres van die andere gastouder. Wel is belangrijk, dat deze gastouder door hetzelfde gastouderbureau bemiddeld wordt.

2.6.6 Verzoek tot uitschrijving zonder handtekening

Wijzigingsformulieren die namens de gastouder worden ingediend door het gastouderbureau dienen voorzien te zijn van een handtekening van die gastouder. Als een wijzigingsformulier met verzoek tot uitschrijving uit het LRKP wordt ingediend zonder handtekening, wordt eerst aan het gastouderbureau gevraagd om alsnog aan de gastouder een handtekening te vragen. Mocht het gastouderbureau niet in staat zijn de handtekening te verkrijgen, moet worden aangetoond dat dit wel geprobeerd is. Als aanvullende informatie moet, een kopie van het bewijsstuk opgestuurd worden waaruit blijkt, dat de bemiddelingsrelatie tussen het gastouderbureau en de gastouder is opgezegd. Het college stuurt ook in dit geval voorafgaand aan de uitschrijving uit het register, aan de gastouder een voornemen tot uitschrijving. De gastouder heeft twee weken om te reageren op het voornemen middels een zienswijze.

2.7 Continue Screening

Alle medewerkers in de kinderopvang moeten een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hebben. Tevens moeten de huisgenoten (boven de 18 jaar) van gastouders over een VOG beschikken. De VOG toont aan dat een medewerker geen strafbare feiten heeft gepleegd waardoor hij niet met kinderen mag werken. Op 1 maart 2013 is de continue screening in de kinderopvang gestart. Met de invoering van dit systeem is de screening van medewerkers in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk aangescherpt. Bij continue screening wordt vanuit een bestand van werknemers in de kinderopvang voortdurend bijgehouden of iemand die in de kinderopvang werkt in aanraking komt met Justitie. Wanneer sprake is van strafbare feiten, wordt door de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie beoordeeld of de betrokken medewerker nog aan de eisen voor een Verklaring omtrent Gedrag (VOG) voldoet. Als dit niet het geval is, gaat er een signaal naar GGD en de gemeente die actie zullen ondernemen.

Hoofdstuk 3:

Handhaving

3.1 Beleidsregels

De kwaliteitseisen waaraan de houder van een voorziening voor kinderopvang, een gastouderbureau, peuterspeelzaal of voorziening voor gastouderopvang moet voldoen, worden geregeld in de Wko en aanverwante regelgeving (beschreven in hoofdstuk 2). De handhaving vindt plaats op lokaal niveau. Hiervoor zijn lokaal vastgestelde beleidsregels nodig.

Beleidsregels zorgen voor:

- Eenduidigheid in de uitvoering;
- Voorkomen van willekeur;
- Betere motivering van besluiten;
- Duidelijkheid voor betrokken partijen.

De lokale beleidsregels worden tegelijk met deze nota ter vaststelling aangeboden aan het college. Indien de houder niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen, start na ontvangst van het inspectierapport van de GGD door de gemeente het handhavingstraject. Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen moeten worden. Het college kan in alle gevallen gemotiveerd afwijken van het GGD-advies.

Het college kan overwegen een schriftelijke waarschuwing te geven. Ook kan worden overwogen eerst op basis van mondelinge overreding de houder te bewegen de overtreding te herstellen. Zowel de waarschuwing als de overreding hebben geen juridische status.

3.2 Maatwerk

Omdat niet elke overtreding in dezelfde mate gesanctioneerd kan / moet worden, is maatwerk van belang. In het afwegingsmodel (onderdeel van de beleidsregels) wordt uitgegaan van de prioriteit hoog, gemiddeld en laag. Elke prioriteit schrijft een hersteltermijn voor. Het college kan gemotiveerd afwijken van deze hersteltermijnen.

3.3 Juridische sancties

Binnen de handhaving kunnen twee typen sancties worden onderscheiden, te weten herstellende sancties en bestraffende sancties. Deze typen sancties bestaan naast elkaar en derhalve kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd. De verschillende sancties worden nader beschreven in de algemene toelichting in de beleidsregels.

3.3.1 *Herstellende sancties*

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een herstellende sanctie 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.

Herstellende sancties zijn:

- Schriftelijke aanwijzing
- Last onder dwangsom
- Last onder bestuursdwang
- Exploitatieverbod
- Verwijdering uit het register kinderopvang of het register peuterspeelzaalwerk.

Ook de GGD kan bij constatering van een ernstige overtreding een herstellende sanctie opleggen:

-schriftelijk bevel

Het schriftelijk bevel is een handhavingsmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD-inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. De toezichthouder geeft een bevel indien hij/zij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum, gastouderbureau, peuterspeelzaal of gastouderopvang zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan hebben. In geval van overtredingen met een lage of gemiddelde prioritering zal hier niet snel sprake van zijn. De inzet van dit middel wordt door de toezichthouder bepaald en niet door het college. Daarom wordt deze sanctie in de beleidsregels niet nader genoemd.

3.3.2 *Bestraffende sancties*

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een bestraffende sanctie 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 Wko is de bestuurlijke boete.

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

3.4 Fasering

Handhaving vindt plaats in twee fasen. De eerste fase begint met de constatering van de overtreding door de GGD. De GGD kan zelf een schriftelijk bevel geven. Doorgaans zal de GGD de gemeente echter

adviseren te handhaven volgens gemeentelijk handhavingsbeleid. De gemeente start vervolgens het handhavingstraject. In deze eerste fase geeft het college de houder een aanwijzing tot herstel van de overtreding binnen een bepaalde termijn. De aanwijzing is de eerste formele stap in het juridische proces. De eerste fase wordt afgerond met een controle om te bepalen of de overtredingen beëindigd zijn (nader onderzoek).

De eerste fase van de handhaving wordt uitgevoerd door de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Beleidsmedewerker en uitvoerend medewerker MO zijn gemandateerd om een aanwijzing te geven.

De tweede fase start op het moment dat de hersteltermijn genoemd in de aanwijzing is verlopen, terwijl de overtreding niet is beëindigd. Dit is het moment waarop zwaardere handhavingsinstrumenten ingezet kunnen worden. De tweede fase is beëindigd als de overtreding hersteld is of als de betreffende voorziening voor kinderopvang of peuterspeelzaal niet langer in exploitatie is.

Bij de uitvoering van fase 2 wordt een beroep gedaan op de afdeling Vergunning, Handhaving en Veiligheid (VHV), vanwege de daar aanwezige expertise. De afdeling MO blijft gedurende het gehele proces inhoudelijk verantwoordelijk.