

TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID KINDEROPVANG GEMEENTE ARNHEM 2020 Beleidsregels toezicht en handhaving Wet kinderopvang van de Gemeente Arnhem

Vastgesteld door het college op: 7 juli 2020

Publicatie op:

Inhoudsopgave

Inleiding 3

1. Landelijk kader 5

2. Ambitie 5

2.1 Toezicht en handhaving 6

3. Aanmelding en registratie 6

3.1 Starten van kinderopvang 6

3.2 Uitschrijven van kinderopvang 7

3.3 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) 8

3.4 Overname kinderopvangvoorziening 8

4. Toezicht 8

4.1 Risicogestuurd toezicht 8

4.2 Herstelaanbod 9

4.3 Schriftelijk bevel 9

5. Handhaving 9

6. Handhavingsmaatregelen 10

6.1 De waarschuwing 11

6.2 De aanwijzing 11

6.3 Last onder dwangsom/Bestuursdwang 11

6.4 Bestuurlijke boete 11

6.5 Exploitatieverbod 12

6.6 Uitschrijven register (LRK) 12

6.7 Publicatie handhavingsbrieven 13

7. Handhavingsafwegingen 13

Bijlage

1. Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang van de gemeente Arnhem 15

2. Afwegingsmodel 18

INLEIDING

De Kinderopvang is voortdurend in beweging en ontwikkeling. Landelijk volgen nieuwe plannen en regels elkaar razendsnel op. Enerzijds om het toezicht op de kinderopvang te vergroten, anderzijds om kinderopvangorganisaties juist meer de ruimte te geven voor een eigen invulling en een eigen pedagogische visie op de kinderopvang.

Eén van de belangrijkste wijzigingen sinds 2005 is de invoering van de Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK) per 2018 en 2019. Het doel van de aanpassing van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang van de Wet IKK was allereerst het behalen van een kwaliteitsverhoging waardoor binnen de kinderopvang meer aandacht is voor de ontwikkeling van kinderen. Een gerichte ontwikkelingsstimulering gedurende de opvang helpt kinderen bij een goede start in het onderwijs en de samenleving. De plannen voor deze maatregelen zijn gebaseerd op de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en op de constatering dat de pedagogisch medewerker de kern vormt voor kwalitatief goede opvang.

De Wet IKK gaat kort gezegd over vier pijlers:

1. De belangen van het kind staan centraal; het waarborgen van een pedagogische praktijk waar kinderen zich in een veilige en vertrouwde omgeving kunnen ontwikkelen. Kwaliteitsverhoging heldere doelen en duidelijke eisen die beter uitlegbaar zijn en meer gericht zijn op het realiseren van pedagogische kwaliteit in de praktijk.
2. Kinderopvang is veilig en gezond. De omgeving waar kinderen zich in ontwikkelen is veilig en gezond. We beschermen ze tegen grote risico's en leren ze omgaan met kleine risico's.
3. We bieden stabiliteit en pedagogisch maatwerk. Door maatwerk kunnen ondernemers, pedagogisch medewerker en oudercommissie innoveren en de pedagogische kwaliteit en de wensen en behoeften van kinderen en hun ouders centraal stellen.
4. Werken in de kinderopvang is een vak. We stellen hoge eisen aan de professionaliteit van de medewerkers en hebben doorlopend aandacht voor de ontwikkeling en vaardigheden van de beroepskrachten.

Dit is vervolgens in de Wet IKK vertaald naar pedagogische doelen.

Verantwoorde kinderopvang houdt in een veilige en gezonde omgeving;

- (emotionele) veiligheid wordt geboden aan kinderen
- de persoonlijke competentie van kinderen wordt bevorderd;
- de sociale competentie van kinderen wordt bevorderd; en
- de socialisatie van kinderen wordt bevorderd door overdracht van normen en waarden.

Ook geeft de Wet IKK meer ruimte aan het professioneel oordeel van de toezichthouder van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM).

Door de invoering van de Wet IKK dienen de beleidsregels voor toezicht- en handhaving kinderopvang van de gemeente Arnhem te worden aangepast.

In 2017 heeft de gemeente Arnhem reeds ingezet op verantwoorde kinderopvang. De gemeente Arnhem hecht grote waarde aan de kwaliteit van de kinderopvang en wil vanuit haar rol een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de kinderopvang.

Daarom is in 2017 ook gestart met 'meer toezicht waar nodig, minder waar mogelijk'. Hiermee wil de gemeente Arnhem voorkomen dat handhaving nodig is.

Handhaving is daarin het sluitstuk en wordt ingezet als toezicht niet tot het gewenste resultaat leidt.

Met dit vernieuwde toezicht- en handavingsbeleid blijven we uitgaan van het vertrouwen in de houder: high trust, high penalty. Hierbij houden we oog voor preventie en maatwerk. Een eventuele handhavingsactie is (meer) maatwerk, maar er kan als dat nodig is, ook direct worden doorgepakkt.

Het afwegingsmodel voor handhaving is aangepast op de Wet kinderopvang en aanverwante wet- en regelgeving en treedt na vaststelling door burgermeester en wethouders direct in werking.

1. Landelijk kader

Aan kinderopvang, buitenschoolse opvang, gastouderbureau en voorziening van gastouderopvang worden wettelijke kwaliteitseisen gesteld. Er zijn voorschriften voor het pedagogisch klimaat, personeel, de veiligheid en gezondheid, accommodatie en het ouderrecht. Deze kwaliteitseisen staan in de Wet kinderopvang (Wko) en in enkele daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

De regelgeving stelt kwaliteitseisen aan de volgende onderwerpen:

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

De Wko bepaalt dat gemeenten in dit kader een toezicht- en handhavingstaak hebben.

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (hierna: VGGM) is per wet aangewezen om de kwaliteit van alle kindcentra (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, en gastouders) in de gemeente Arnhem te inspecteren en zij adviseert het college (de gemeente) naar aanleiding van deze inspecties over de te handhaven voorschriften

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

2. Ambitie

De gemeente Arnhem wil (zeer) goede kinderopvang en voorschoolse educatie. Dat wil de gemeente in het belang van kinderen en ouders.

Zij moeten erop kunnen rekenen dat de kinderopvang:

- een veilige, gezonde en stabiele omgeving is
- waarin de belangen van het kind centraal staan
- en waar de ontwikkeling van het kind wordt gestimuleerd.

De gemeente Arnhem wil dat overtredingen worden voorkomen en als deze er zijn, ze zo snel mogelijk worden opgelost. Met een goed toezicht wil de gemeente Arnhem in 90% van de gevallen voorkomen dat handhaving nodig is. Daarom zetten we meer in op toezicht en komt handhaving pas als het niet meer anders kan.

Een goed toezicht en handhavingsbeleid voor kinderopvang is daarmee van belang voor zowel het kind, de ouder als de samenleving.

2.1 Toezicht en handhaving

Herstelaanbod

De VGGM werkt met herstelaanbod. Doordat gewerkt wordt met herstelaanbod kan een overtreding sneller worden beëindigd. Dit komt de kwaliteit in 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.

Met het herstelaanbod beoogt de gemeente Arnhem om:

- a. op een niet-formele wijze en zonder gebruikmaking van een handhavingsinstrument de overtreding te herstellen of te beëindigen
- b. de nalevingsbereidheid te versterken
- c. het wederzijds begrip en dialoog tussen de toezichthouder en de houder te bevorderen.

Handhaving

Als handhaving nodig is maakt de gemeente gebruik van de handhavingscriteria 'Big Five'.

Bij partijen in het werkveld is 'de Big Five' een begrip. Hiermee worden de kwaliteitseisen bedoeld met de grootste invloed op de kwaliteit van de kinderopvang

De Big Five zijn:

1. Goed pedagogisch klimaat
2. Voldoende gekwalificeerd personeel
3. Veilige situatie
4. Gezonde omgeving
5. Goede accommodatie

3. Aanmelding en registratie

3.1 Starten van kinderopvang

De gemeente ziet graag dat ondernemers zich goed realiseren dat zorg voor kinderen een grote verantwoordelijkheid is. Het aanbieden van verantwoorde kinderopvang, die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen, vraagt veel van een ondernemer. Het vraagt naast goed ondernemerschap een pedagogische visie en de vaardigheid om die pedagogische visie in de pedagogische praktijk te vertalen. Daarom is de gemeente Arnhem kritisch op de kwaliteit, meteen vanaf de start van een kinderopvangvoorziening.

Streng aan de Poort

De gemeente wil dat er direct vanaf de start van de exploitatie van een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang er verantwoorde en kwalitatief goede opvang wordt geboden. 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 gastouders, aan de kwaliteitseisen voldoen. De gemeente laat daarom alle nieuwe aanvragen tot exploitatie uitgebreid toetsen door de VGGM.

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 totaalonderzoek vormt de toezichthouder een oordeel over de aanvraag tot exploitatie.

De uitgangspunten die de gemeente Arnhem hanteert om redelijkerwijs aan de vereisten voor de start van een kinderopvangvoorziening te voldoen zijn:

- de houder voldoet bij aanvang aan alle kwaliteitseisen;
- het pedagogische beleidsplan voldoet aan de eisen;
- de ondernemer (houder) laat motivatie en verantwoordelijkheid zien om goede kinderopvang te bieden.

De gemeente neemt, naast het advies van de toezichthouder, 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 op de eisen vanuit 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. De gemeente Arnhem 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.

VGGM

Voordat een voorziening mag starten vindt er een uitgebreid vooronderzoek plaats door de VGGM waarbij gebruik wordt gemaakt van de methode 'Streng aan de Poort'.

Nadat de voorziening is gestart wordt de uitvoering van het beleid van de houder van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of het gastouderbureau door de toezichthouder beoordeeld.

Door de VGGM wordt na circa 1 jaar voor de eerste keer een risicoprofiel van de locatie opgesteld. Op basis daarvan vindt er jaarlijks een (al dan niet beperkt) onderzoek plaats.

Het gastouderbureau meldt een gastouder aan bij de gemeente als de gastouder een voorziening voor gastouderopvang wil starten. De VGGM onderzoekt of de gastouder over de juiste kwalificaties beschikt en of de opvanglocatie geschikt is. Het toezicht op een gastouder is beperkter dan bij een KDV/BSO/GOB. Wettelijk is bepaald dat de VGGM minimaal 5% van de gastouders jaarlijks onderzoekt. Omdat de gastouders een kwetsbare groep binnen de kinderopvang is maakt de gemeente Arnhem gebruik van haar beleidsvrijheid en laat jaarlijks een hoger percentage toetsen door de VGGM.

3.2 Uitschrijven van kinderopvang

Als uit onderzoek of anderszins blijkt dat er binnen of langer dan 3 maanden geen kinderopvang (meer) plaatsvindt én er geen concreet zicht is dat er binnen één maand kinderen worden opgevangen dan wordt de toestemming tot exploitatie ingetrokken en de locatie verwijderd uit het LRK.

3.3 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

De houder die voor- en vroegschoolse educatie (VVE) wil aanbieden dient hiervoor een separate aanvraag bij de gemeente in. Voor het in aanmerking komen van een VVE-subsidie moet voldaan zijn aan de voorwaarden van de Subsidieregeling Voorschools Aanbod gemeente Arnhem. Zo mogen er geen handhavingsacties tegen de houder en de locatie lopen en moet deze over een actueel scholingsplan (VVE-scholing en deskundigheidsbevordering) en een inhoudelijk pedagogisch plan VVE beschikken. Het personeel op de locatie moet VVE geschoold zijn en de training Actief Betrokken met positief gevolg hebben afgelegd.

3.4 Overname kinderopvangvoorziening

Het wisselen van eigenaar van een kinderopvangvoorziening betreft meer dan een (administratieve) wijziging. De gemeente behandelt dit als een nieuwe aanvraag. De gemeente kijkt daarbij naar de persoon achter de houder en naar het specifieke karakter van de overname en maakt daarbij gebruik van de werkwijze 'Streng aan de Poort'.

4. TOEZICHT

De VGGM voert het toezicht uit en de gemeente Arnhem is verantwoordelijk voor de handhaving. De gemeente en de VGGM werken daarbij samen aan kwalitatief goede kinderopvang.

De VGGM:

- voert het toezicht risicogestuurd uit: minder toezicht waar mogelijk, meer waar nodig
- maakt gebruik van herstelaanbod bij een inspectie
- zet het instrument 'schriftelijk bevel' in als dit nodig is
- controleert of eerdere overtredingen zijn hersteld
- onderzoekt naar aanleiding van signalen en klachten
- onderzoekt in het beginsel onaangekondigd

4.1 Risicogestuurd toezicht

Risicogestuurd toezicht betekent dat, aan de hand van een vooraf opgesteld risicoprofiel, onderscheid wordt gemaakt in de zwaarte van het toezicht. Het risicoprofiel wordt bepaald aan de hand van verschillende indicatoren die een voorspellende waarde hebben voor de kwaliteit van de opvang.

De VGGM kijkt naar:

- eerdere inspecties op het gebied van veiligheid, gezondheid, pedagogische kwaliteit en de inzet van (voldoende) beroepskrachten
- klachten en signalen over de kwaliteit van de opvang
- kwaliteit van het personeel, personeelsverloop en de aanwezigheid van een leidinggevende
- de mate van nalevingsbereidheid bij handhaving.

Heeft een kindercentrum een groen risicoprofiel, dan vindt er slechts toezicht plaats op enkele belangrijke punten. Deze zijn:

- het pedagogisch klimaat
- diploma's
- verklaring Omtrent Gedrag (VOG)/ koppeling in het Personenregister
- beroepskracht-kind-ratio (BKR)

Risicoprofiel

Het risicoprofiel is geen oordeel, maar een hulpmiddel voor de toezichthouder (VGGM) om de benodigde toezichtcapaciteit voor het komende jaar in te schatten. Het risicoprofiel is een intern planningsinstrument voor de VGGM. Het risicoprofiel is gebaseerd op een inschatting van de risico's en niet op in de praktijk geconstateerde feiten.

Kleur Betekenis

Groen: Geen zorg over actuele situatie of situatie in de nabije toekomst

Geel: Geen of lichte zorg over actuele situatie, lichte zorg over nabije toekomst

Oranje: Lichte zorg of zorg over actuele situatie, zorg over nabije toekomst

Rood: (Serieuze) zorg over actuele situatie, serieuze zorg over nabije toekomst

Naar mate de inschatting van het risicoprofiel wordt er op meer punten geïnspecteerd.

4.2. Herstelaanbod

Bij een tekortkoming beoordeelt de toezichthouder op basis van zijn/haar deskundigheid of de overtreding in aanmerking komt voor het herstelaanbod. De houder is vrij om wel of niet van dit aanbod gebruik te maken. Accepteert de houder het herstelaanbod dan wordt schriftelijk vastgelegd wat verwacht wordt om de tekortkoming op te lossen en binnen welke termijn. Dit traject maakt onderdeel uit van de inspectie en wordt vastgelegd in het inspectierapport. Indien de tekortkoming niet -tijdig- wordt opgelost of de houder maakt geen gebruik van het herstelaanbod, zal de tekortkoming op de reguliere wijze in het inspectierapport worden opgenomen en volgt een advies tot handhaving.

4.3 Schriftelijk bevel

Het schriftelijk bevel is een maatregel die gericht is op herstel met een spoedeisend karakter en kan worden opgelegd door de VGGM. De houder krijgt met een schriftelijk bevel de gelegenheid om, zelf en in eigen beheer de overtreding op te lossen, zonder tussenkomst van de gemeente als handhaver. Het bevel heeft een geldigheidsduur van 7 dagen.

Afhankelijk van de geconstateerde overtreding(en) en het advies van de VGGM is het aan de gemeente om wel of niet handhavend op te treden.

5. HANDHAVING

Handhaving op de wet geschiedt door de gemeente. Die is verantwoordelijk voor de op te leggen maatregel op grond van de Wko en het toezicht- en handhavingsbeleid.

De gemeente stelt nadrukkelijk prioriteiten in de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorziening. Er wordt meer en sneller aandacht besteed aan overtredingen met de grootste gevolgen voor de kwaliteit van de kinderopvang. Tegelijk vermindert de gemeente het ingrijpen bij overtredingen met minder ernstige gevolgen voor de kwaliteit van de kinderopvang.

Als een kinderopvangvoorziening niet aan de kwaliteitseisen voldoet, dan komt handhaving in beeld. De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten:

- De handhaving is risicogestuurd. Dit betekent:
 - strikte handhaving op de belangrijkste kwaliteitseisen (Big Five)
 - terughoudendheid bij geringe overtredingen
 - handavingshistorie en het aantal overtredingen wegen mee in het kiezen van de maatregel
- handhavingsmaatregelen bestaan uit herstelsancties en bestraffende sancties
- handhaving is maatwerk. Individuele omstandigheden kunnen een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming en de richtlijnen in dit beleid bieden de mogelijkheid dat zorgvuldig af te wegen.

Als door herstel aanbod de tekortkoming is opgelost, dan geeft de VGGM geen advies tot handhaving. Dit betekent niet dat de gemeente - als daar dringende redenen toe zijn - alsnog kan besluiten om tot handhaving over te gaan. Hier wordt in uitzonderlijke gevallen gebruik van gemaakt.

In dat geval kiest de gemeente bij lichte overtredingen, waarbij is geconstateerd dat ze inmiddels zijn opgelost, in eerste instantie voor een waarschuwing. Zijn er meerdere (kleine) overtredingen of zijn de overtredingen eerder geconstateerd dan volgt een handhavingstraject. Ook wordt er gekeken naar de overtredingen in de laatste drie jaar.

Goede handhaving betekent ook: oog hebben voor de specifieke situatie, gezond verstand gebruiken en praktijkervaring benutten. Niet alle situaties zijn onderling vergelijkbaar en dan kunnen regels en richtlijnen tekort schieten. Goed gemotiveerd maatwerk - weergegeven in het besluit - vullen elkaar aan. Niet alle situaties zijn 'standaard'.

6. HANDHAVINGSMAATREGELEN

De gemeente (het college) maakt gebruik van de volgende handhavingsmaatregelen:

- de waarschuwing
- de aanwijzing
- last onder dwangsom/bestuursdwang
- bestuurlijke boete
- exploitatieverbod
- registeruitschrijving

Hieronder volgt een beschrijving in welke situaties en omstandigheden meestal (of vaak) voor de betreffende maatregel wordt gekozen.

Indien er geen of gedeeltelijk herstel plaatsvindt, volgt een nieuwe handhavingsafweging. Dit betreft maatwerk en kent geen 'vast' verloop.

De ernst van een overtreding bepaalt de dosering van een maatregel. Dit komt tot uitdrukking in de hoogte van het bedrag (boete/dwangsom) en de hersteltermijn.

Bij meerdere overtredingen tegelijk worden maatregelen en hersteltermijn indien mogelijk samengevoegd, vanwege de handhaafbaarheid.

6.1 De waarschuwing

De gemeente hanteert de waarschuwing als een 'milde maatregel'. Een waarschuwing wordt gegeven bij overtredingen met een laag risico. In het eerstvolgende reguliere onderzoek wordt het betreffende voorschrift als extra inspectie-item meegenomen.

6.2. De aanwijzing

De gemeente geeft in beginsel een aanwijzing bij overtredingen. In de aanwijzing wordt aangegeven welke maatregelen de houder moet nemen. De houder krijgt hiervoor een hersteltermijn.

Als de houder een aanwijzing niet (voldoende) opvolgt of de overtreding herhaalt, dan volgt een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete.

Ook bij een vast patroon van overtredingen zal niet eerst een aanwijzing worden gegeven, maar wordt direct een last onder dwangsom opgelegd.

6.3. Last onder dwangsom/Bestuursdwang

Een last onder dwangsom is erop gericht om de overtreding te herstellen. Met een last onder dwangsom krijgt de houder de plicht opgelegd om een overtreding te herstellen binnen een aangegeven termijn. Als de houder binnen de hersteltermijn de overtreding opheft, dan wordt de dwangsom niet in rekening gebracht. De dwangsom is zo vastgesteld dat deze bij elke overtreding van de last wordt verhoogd. Tijdig herstel - hersteld houden - betekent dat het betalen van de dwangsom voorkomen kan worden.

Een last onder dwangsom kan ook ingezet worden om herhaling van de overtreding te voorkomen. Hiermee wordt de houder gestimuleerd om te blijven voldoen aan het voorschrift. Als bij later onderzoek dezelfde overtreding wordt geconstateerd, dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd. De houder moet dan de dwangsom betalen.

Een opgelegde dwangsom blijft twee jaar in stand. Er zijn meerdere controle-momenten om te zien of de overtreding blijvend opgeheven is. De houder kan de gemeente (het college) na één jaar zonder overtredingen van de betreffende kwaliteitseis schriftelijk verzoeken om de last te beëindigen.

De gemeente legt een last onder dwangsom op bij:

- het niet ondernemen van actie (bijv. het niet volgen van de aanwijzing)
- overtredingen van groot belang voor de kwaliteit (een aantal van de 'Big Five')
- niet meewerken aan het onderzoek van de toezichthouder

6.4 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een strafmaatregel, die wordt gebruikt als er een overtreding heeft plaatsgevonden. De bestuurlijke boete moet altijd betaald worden. Bij de dwangsom kan het betalen van de boete worden voorkomen door de overtreding tijdig te herstellen. Bij de bestuurlijke boete is dit niet het geval.

De gemeente legt een bestuurlijke boete op bij:

- het starten van de exploitatie, voordat er een positief advies is
- het niet tijdig melden van wijzigingen van de in het LRK geregistreerde gegevens
- overtredingen van de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang en aanverwante regelgeving, genoemd in de richtlijnen

Aanvullend geldt dat naast een boete de houder de verplichting krijgt opgelegd om de tekortkoming te herstellen. Een bestuurlijke boete zorgt namelijk niet voor het herstel en voorkoming van de overtreding.

Een bestuurlijke boete kan verhoogd worden als binnen drie jaar een soortgelijke overtreding wordt geconstateerd.

Voor de hoogte van de boetes zijn normbedragen opgesteld. Hierbij wordt onder meer gekeken naar het aantal opvanglocaties dat de houder landelijk heeft en het aantal gastouders dat een gastouderbureau landelijk bemiddelt. De hoogte van de boete is hierop afgestemd.

De gemeente hanteert voor de hoogte van de boete bij een kinderdagopvang/buitenschoolse opvang (KDV/BSO) drie categorieën:

1. kleine houder: 1 locatie = 50%
2. middelgrote houder: 2 tot en met 6 locaties = 75%
3. grote houder: 7 locaties en meer = 100%

De gemeente hanteert voor de hoogte van de boete van bij gastouderbureaus (GOB) drie categorieën:

1. klein gastouderbureau: tot 40 gastouders = 50%
2. middelgroot gastouderbureau: van 40 tot en met 99 gastouders = 75%
3. groot gastouderbureau: 100 gastouders en meer = 100%

Bij de bepaling van het aantal locaties en gastouders is de registratie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) het uitgangspunt. Na bepaling van de categorie en het bijbehorende normbedrag kan er

nog een verlaging of verhoging van het bedrag van toepassing zijn. Dit is afhankelijk van eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden.

6.5 Exploatieverbod

De gemeente legt een exploitatieverbod op als een kinderopvangvoorziening niet of niet langer voldoet aan de kwaliteitseisen. Dit middel zet de gemeente in als er ernstig moet worden betwijfeld dat de houder de macht, de middelen of de motivatie heeft om de overtredingen te herstellen.

En in het uiterste geval als de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het toepassen van bestuursdwang niet mogelijk is (bijv. het inzetten van beroepskrachten). Het opleggen van een exploitatieverbod is ook mogelijk bij veel overtredingen ineens, maar ook na langdurige handhaving waarbij verbeteringen uitblijven of onvoldoende zijn en/of waarbij de overtredingen zich in de loop van de tijd opstapelen.

6.6 Uitschrijven register (LRK)

Een voorziening kan uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) worden verwijderd:

- indien is gebleken dat de houder niet langer een kinderopvangvoorziening exploiteert;
- indien uit de VGGM-inspectie blijkt dat de houder niet langer voldoet aan de Wko;
- indien na drie maanden na registratie niet met exploitatie van de opvangvoorziening is begonnen.

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 exploitatie leidt tot illegale opvang en tot een boete of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

6.7 Publicatie handhavingsbrieven

De gemeente is wettelijk verplicht om de opgelegde sanctie(s) te publiceren. Dit gebeurt in het LRK op het moment dat het besluit onherroepelijk is en blijft tot 3 jaar na start van publicatie voor eenieder zichtbaar.

7. HANDHAVINGSAFWEGINGEN

De gemeente kiest voor de herstellende en de bestraffende lijn. Bij het inzetten van de herstellende lijn kiest de gemeente in beginsel voor een aanwijzing. De hoogtes van de boetes in de bijlagen zijn mede afgestemd op de volgende overwegingen:

- de aard en ernst van de overtreding
- het aantal overtredingen
- de consequenties van de overtreding (de "winst" voor de houder)

Deze overwegingen kunnen ertoe leiden dat de gemeente geen aanwijzing toepast in een herstellende lijn, maar direct een last oplegt.

Voorbeelden van afwegingen zijn:

- Wat is de ernst van de overtreding?

Als een overtreding een lage prioriteit heeft met weinig consequenties voor de directe veiligheid en gezondheid, zal de gemeente doorgaans kiezen voor een 'lichte' handhavingsactie. Dit betekent: een waarschuwing of een aanwijzing met een langere hersteltermijn. Het omgekeerde geldt voor een hogere prioriteit en herhaalde overtredingen. In het afwegingoverzicht (bijlage) staan de prioriteiten en de hoogte van de bestuurlijke boete per overtreding vermeld. Een grote hoeveelheid van kleine overtredingen tegelijk zegt ook iets over de kwaliteit en kan leiden tot zwaardere handhaving. Dit betekent dat er gemotiveerd afgeweken kan worden.

- Wat is de aard van de overtreding?

Hierbij maken we onderscheid tussen de zwaarte van de overtredingen en het belang van het (blijvende) herstel daarvan.

Hierbij kan gedacht worden aan de dagelijkse inzet van beroepskrachten. Bij een dergelijke overtreding zal in de regel gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van het geven van een aanwijzing.

- Hoeveel overtredingen zijn er?

Bij meerdere overtredingen tegelijk, is de afweging of er nog sprake is van verantwoorde kinderopvang. Het aantal overtredingen is mede bepalend voor de handhavingroute. Als er geen sprake meer is van verantwoorde kinderopvang kan dit uiteindelijk ook leiden tot een (tijdelijk) exploitatieverbod.

- Heeft de overtreding een financieel raakvlak?

Met het inzetten van bijvoorbeeld te weinig personeel heeft een houder een financieel voordeel ten opzichte van houders die zich wel voldoende personeel inzet. Met het opleggen van een boete en/of last onder dwangsom wordt de houder geprikkeld om voortaan voldoende personeel in te zetten.

- Betreft het herhaling van een overtreding?

Als zich binnen een tijd van drie jaar een gelijke overtreding voordoet, leidt dit in de regel tot een strengere handhaving. De gemeente geeft dan geen aanwijzing meer maar verhoogt de eerder opgelegde boete of dwangsom dan wel verbeurt de houder een eerder opgelegde last.

Bijlage 1:

Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gemeente Arnhem

Burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem

Gelet op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht;

Gelet op de artikelen 1.61, eerste lid, 1.65, eerste lid, 1.66 en 1.72, eerste lid Wet kinderopvang;

besluiten:

de Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang van de gemeente Arnhem vast te stellen.

Het toezicht- en handhavingbeleid kinderopvang dat in oktober 2017 is vastgesteld, komt hiermee te vervallen.

Hoofdstuk 1 Algemeen

Begripsbepaling

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

Afwegingsoverzicht/richtlijnen: de bij deze beleidsregels behorende lijst met prioriteiten en boetes; kwaliteitseisen: de kwaliteitseisen die bij of krachtens de Wet kinderopvang aan de kinderopvang worden gesteld;

Artikel 1 Toepassing

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

Artikel 2 Vormen van sanctioneren

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

- a. herstelsanctie;
- b. bestraffende sanctie;
- c. uitschrijven uit het Landelijk register kinderopvang

Artikel 3 Hersteltermijnen

- a) prioriteit hoog: maximaal 2 weken
- b) prioriteit gemiddeld: maximaal 2 maanden
- c) prioriteit laag: maximaal 6 maanden

Hoofdstuk 2 Herstellend traject

Artikel 4 Herstelsanctie

1) Indien gebleken is dat een houder van een kindercentrum, een gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen, legt het college in beginsel een aanwijzing op met de in het afwegingsoverzicht genoemde hersteltermijn.

Als de houder de aanwijzing niet, niet voldoende opvolgt legt het college een last onder bestuursdwang of dwangsom op;

2) Als de houder een overtreding herhaalt, en als de overtreding zelf daartoe aanleiding geeft, kan het college in plaats van een aanwijzing direct een last onder bestuursdwang of dwangsom opleggen;

Hoofdstuk 3 Bestraffend traject

Artikel 5 Bestuurlijke boete

Het college legt een bestuurlijke boete op als de houder:

- 1) de exploitatie start voordat een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, eerste lid van de Wet kinderopvang, heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens de paragrafen 2 en 3 van afdeling 3 van de Wet kinderopvang;
- 2) in strijd handelt met lid 1 van artikel 1.47 van de Wet kinderopvang (relevante wijzigingen niet tijdig melden).
- 3) 'overige overtredingen' genoemd in het afwegingsoverzicht

Artikel 6 Hoogte bestuurlijke boete

1. Het college legt voor iedere overtreding de bestuurlijke boete op overeenkomstig het in het afwegingsoverzicht bij de betreffende overtreding opgenomen bedrag;
2. Voor voorzieningen voor gastouderopvang halveert het college het boetebedrag, tenzij het in het afwegingsoverzicht genoemde boetebedrag specifiek en alleen voor een voorziening voor gastouderopvang bedoeld is.

Artikel 7 Verhoging boetebedrag bij recidive

Als een overtreding zich binnen drie jaar na de eerste constatering opnieuw voordoet, verhoogt het college de boete met 50%. Als een overtreding zich binnen drie jaar na de eerste constatering voor een tweede keer of meer voordoet, verhoogt het college de boete met 100%.

Artikel 8 Matiging

1. Het college kan besluiten om de bestuurlijke boete te matigen, indien de belanghebbende aannemelijk maakt dat op grond van
 - de ernst van de overtreding,
 - de mate van verwijtbaarheid,
 - de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan of
 - de omstandigheden waarin de overtreder verkeert, boeteoplegging volgens deze beleidsregels onevenredig is.
2. Van een situatie als bedoeld in het vorige lid kan in beginsel slechts sprake zijn in bijzondere omstandigheden waarin deze beleidsregels niet voorzien.

Artikel 12 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als "Beleidsregels handhaving kinderopvang gemeente Arnhem 2020".

Bijlage 2: Afwegingsmodel

Diversen mbt naleving, registratie en wijzigingen

Wettelijke bepaling / kwaliteits eis	Maximale hersteller-mijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering (1)
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 (2) of voor de datum waarop college bepaald heeft dat exploitatie mag aanvangen	n.v.t.	Gelijk aan bedrag boete 4e categorie (2019: € 20.750)	€ 20.750 (3)
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 2e categorie (2019: € 4.150)	Gelijk aan bedrag boete 2e categorie
Niet opvolgen van een aanwijzing / bevel	2 weken	€ 4.000	n.v.t.
Niet opvolgen van een exploitatieverbod gegeven opgelegd op grond van art. 1.66 Wko	n.v.t.	€ 20.750	n.v.t.
Niet nakomen van een afspraak zoals genoemd in 1.67 Wet op het primair onderwijs	n.v.t.	€ 4.000	n.v.t.

Praktijk / uitvoering

Wettelijke bepaling / kwaliteits eis	Maximale hersteller-mijn	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 (4)	2 weken	€ 3.000 GO: € 500	€ 3.000 GO: € 500
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: groeps-grootte)	2 weken	€ 3000 GO: € 300	€ 3000 GO: € 300
De houder voldoet niet aan de eisen mbt de VOG's en het personenregister kinderopvang	2 weken	€ 3000 GO: € 500	€ 3000 GO: € 500
De houder voldoet niet aan de eis mbt de voertaal, taaleis VE en de taaleis BSO	2 weken	€ 3000 (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

Documenten

Wettelijke bepaling / kwaliteits eis	Maximale hersteller-mijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering
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 voor het ontbreken van het document € 750 voor iedere (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

(1) 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.

(2) Overtreding van art. 1.45 en 1.48 Wko is een misdrijf conform art. 1 lid 2 Wet op de economische delicten. College zal eerst aangifte hiervan doen bij het OM, indien het OM aangeeft niet de 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.

(3) Betreft een preventieve last onder dwangsom.

(4) Met uitzondering van het niet handelen conform beleid, dat valt onder "houder zorgt er niet voor dat conform het beleid gehandeld wordt".

Bij overtredingen van de Wet kinderopvang en aanverwante regelgeving die niet met name worden genoemd in het afwegingsmodel worden de hoogte van de dwangsom, de boete en de herstellertermijn bepaald aan de hand van de in het afwegingsmodel opgenomen overtredingen die naar aard en zwaarte vergelijkbaar zijn.