

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gouda houdende regels omtrent de toezicht en handhaving van kinderopvang (Handhavingsbeleid kinderopvang Gouda 2021)

1. Aanleiding

Goede en verantwoorde kinderopvang zijn belangrijke aandachtspunten in de huidige samenleving. Het gaat immers over de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de meest kwetsbare groep van onze samenleving, jonge kinderen. In de kinderopvang wordt een veilige basis gelegd voor de toekomst van kinderen. Zij worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Ouders krijgen via de kinderopvang bovendien de mogelijkheid om volwaardig deel te nemen aan het arbeidsproces, omdat ze erop kunnen vertrouwen dat ze hun kind in een veilige, stimulerende en vertrouwde omgeving achterlaten.

Houders van voorzieningen voor kinderopvang zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun voorziening. De gemeente is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit. De GGD Hollands Midden voert het toezicht uit en rapporteert aan de gemeente over de kwaliteit. De gemeente handhaaft indien noodzakelijk. De manier waarop de gemeente dit doet is vastgelegd in onderhavig handhavingsbeleid kinderopvang

Het vaststellen van een lokaal (actueel) toezicht- en handhavingsbeleid kinderopvang, zorgt voor een eenduidige uitvoering binnen de gemeente. Nadat het algemene kader is geschetst waarbinnen de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden liggen, wordt uiteengezet wat de gemeentelijke taken zijn, op welke manier en in samenwerking met wie de gemeente deze taken uitvoert en op welke wijze er voor naleving van de kwaliteitseisen volgend uit de Wet kinderopvang wordt gezorgd, oftewel op welke wijze het college haar rol als handhaver invult. Het is in het belang van houders van kindercentra, gastouderbureaus, gastouders, inspecteurs van de GGD, ouders en de gemeente zelf om dit helder in beeld te hebben.

2. Kader

De gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden zijn landelijk vastgelegd in de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving.

De belangrijkste kaders zijn:

- Wet kinderopvang;
- Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang;
- AMvB "Besluit kwaliteit kinderopvang";
- AMvB "Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang";
- AMvB "Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang";
- AMvB "Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie";
- Ministeriële regeling "Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang";
- Ministeriële regeling "Regeling Wet kinderopvang";
- Algemene wet bestuursrecht.

Iedere houder die in Gouda een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang wil exploiteren, dient daarnaast te voldoen aan andere van toepassing zijnde regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het toepasselijke bestemmingsplan op de vestigingslocatie en een gebruiksvergunning brandveilig gebruik (omgevingsvergunning activiteit gebruik). Indien dit niet op orde is, kan een houder niet overgaan tot exploitatie, ook wanneer de kwaliteitseisen op basis van de Wet kinderopvang en aanverwante regelgeving wel in orde zijn.

3. Gemeentelijke taken

De gemeentelijke verantwoordelijkheid is onderverdeeld in vier taken: exploitatieonderzoek en registratie, toezicht op de naleving van de kwaliteit, handhavend optreden en verantwoording afleggen aan het Rijk.

3.1 Exploitatieonderzoek en registratie

Degene die voornemens is een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang in exploitatie te nemen, moet daarvoor een aanvraag indienen bij het college van de gemeente van vestiging. Daarnaast moet het gastouderbureau een aanvraag indienen voor degene die voornemens is door zijn tussenkomst gastouderopvang aan te bieden. Bij een positief advies van de toezichthouder en indien anderszins is gebleken dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en aanverwante regelgeving, mag het kindercentrum, gastouderbureau dan wel de voorziening voor gastouderopvang tot exploitatie overgaan en zal het college zorgen voor inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

De gemeente draagt ook zorg voor actuele registratie van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang (gastouders). Hiervoor werkt de gemeente, zoals toegelicht, met het LRK. Het register is openbaar toegankelijk via www.landelijkregisterkinderopvang.nl. Alleen wanneer een kinderdagverblijf, BSO, gastouderbureau en/of gastouder opgenomen staat in dit LRK, heeft een ouder (mogelijk) recht op kinderopvangtoeslag voor een kind dat deze voorziening bezoekt.

3.2 Toezicht op de naleving van de kwaliteit

Het college van burgemeester en wethouders ziet er op toe dat de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving wordt nageleefd. Hiervoor heeft het college de directeur van de GGD Hollands Midden aangewezen als toezichthouder.

De toezichthouder onderzoekt of een bestaand kinderdagverblijf, BSO, gastouderbureau of gastouder aan de kwaliteitseisen voldoet. Hiervoor inspecteert hij volgens de wettelijke kaders de in de regio gevestigde voorzieningen voor kinderopvang.

Jaarlijks worden er door de gemeente en de GGD Hollands Midden afspraken gemaakt over toezicht, het zogeheten inspectiearrangement. Hierin zijn onder andere opgenomen:

- een overzicht van de te inspecteren kinderopvangvoorzieningen;
- de planning van de jaarlijkse inspecties;
- het aantal uren per inspectie, afhankelijk van het soort opvang;
- het inspectietarief.

De GGD en de gemeente bespreken dit inspectiearrangement minimaal één keer per jaar gezamenlijk. Daarnaast is er minimaal één keer per jaar een regio-overleg, waarbij alle gemeenten uit de regio Hollands Midden en de verantwoordelijke GGD aanwezig zijn. Vanaf 2009 is risico gestuurd toezicht ingezet onder het motto "meer toezicht waar nodig, minder waar mogelijk". Doel hiervan is ervoor te zorgen dat de aandacht van het toezicht vooral uitgaat naar locaties die minder goed presteren op het gebied van kwaliteit.

Daarnaast wordt de toezichtlast minder voor houders die goed presteren. Het risico gestuurd toezicht is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doorontwikkeld. De GGD werkt vanaf begin 2012 met landelijk ontwikkelde risicoprofielen. Voor iedere locatie wordt een risicoprofiel opgesteld. Aan de hand van de uitkomst van het risicoprofiel wordt nagegaan of er een verhoogde kans bestaat op het niet naleven van de kwaliteitseisen. De uitkomsten worden benut voor het bepalen van de vorm en mate van een volgend inspectieonderzoek. Dit leidt tot een inspectie op maat voor iedere locatie.

Er zijn verschillende soorten inspecties:

- de aanvraag "onderzoek voor registratie" inspecties (bij nieuwe voorzieningen voor kinderopvang en bij bestaande voorzieningen die verhuizen);
- de drie maanden inspecties "onderzoek na registratie" (inspectie binnen drie maanden na het in exploitatie nemen van een nieuwe voorziening voor kinderopvang);
- de reguliere (jaarlijkse) inspecties;
- de nadere onderzoeken (naar aanleiding van reeds geconstateerde tekortkomingen);
- de incidentele inspecties (naar aanleiding van signalen of incidenten).

Elke inspectie levert een inspectierapport op (naar een landelijk model). Als er gebruik gemaakt is van het herstelaanbod staat dit in het inspectierapport.

3.3 Niet- geregistreerde kinderopvang

Blijkens artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang (Wko) wordt onder 'kinderopvang' 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 begin. Degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen, dan wel voornemens is om gastouderopvang aan te bieden, moet hiervoor een aanvraag bij het college indienen (artikel 1.45, Wko). Pas na een positieve beschikking (toestemming exploitatie) van het college, mag worden gestart met het bieden van kinderopvang in de zin van de Wko.

Op het moment dat bij het college het vermoeden bestaat dat er sprake is van kinderopvang in de zin van de Wko waarvoor geen toestemmingsbeschikking is afgegeven, wordt gesproken over (mogelijke) niet-geregistreerde kinderopvang. Een dergelijk vermoeden kan bij het college ontstaan door bijvoorbeeld een signaal van een burger of van de toezichthouder. Het college onderzoekt een dergelijk signaal in samenspraak met de toezichthouder. Het uitgangspunt hierbij is om de (mogelijke) niet-geregistreerde aanbieder van kinderopvang met het vermoeden te confronteren en tot een oplossing te komen. Hierbij kan gedacht worden aan het alsnog indienen van een aanvraag onder de afspraak dat de kinderopvang pas wordt hervat op het moment dat een positieve beschikking wordt afgegeven.

Het bieden van kinderopvang zonder toestemmingsbeschikking is een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (artikel 1). Op het moment dat de niet-geregistreerde aanbieder van kinderopvang niet bereid is om mee te werken aan een oplossing als vernoemd, gaat het college over tot het doen van aangifte. Daarnaast kan het opleggen van een bestuurlijke boete worden overwogen.

Ook bij een kinderopvangvoorziening waarvan de toestemming tot exploitatie is ingetrokken (artikel 1.46, lid 5 en 6, Wko) en die desondanks in exploitatie blijft, is sprake van niet-geregistreerde opvang met dezelfde gevolgen als hiervoor beschreven.

3.4 Herstelaanbod

Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder kinderopvang aan de houder om binnen de wettelijke termijn van 6 weken van het opstellen van het concept inspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen. Het herstelaanbod is een eerste stap in het bevorderen van de naleving. Het is echter geen handhavingsmiddel en het valt ook niet onder 'lichte handhaving'. Het betreft een informele methode zonder juridische status en is niet opgenomen in wet- en regelgeving.

Het herstelaanbod kan als werkwijze worden ingezet bij het onderzoek na registratie, het jaarlijks onderzoek en het incidenteel onderzoek. Het herstelaanbod wordt niet ingezet bij een onderzoek voor registratie en nader onderzoek volgend op een handhavingbesluit van de gemeente.

Het herstelaanbod kan als werkwijze ingezet worden bij de in de beleidsregels genoemde overtredingen met een gemiddelde prioriteit.

Wanneer volgens de methode herstelaanbod gewerkt wordt, biedt de toezichthouder tijdens een inspectieonderzoek aan de houder een herstelmogelijkheid aan om de geconstateerde tekortkoming binnen een redelijke termijn met een maximum van 4 weken, te herstellen. De houder kan vervolgens besluiten om hier wel of geen gebruik van te maken. Wanneer de houder gebruik maakt van het herstelaanbod, stelt de toezichthouder een periode vast waarin de houder het herstel kan realiseren. De maximale termijn voor herstelaanbod bedraagt vier weken. Na deze periode vindt een herbeoordeling door de toezichthouder plaats.

In het inspectierapport wordt vastgelegd dat bij een eerste inspectie het voorschrift werd overtreden. Daarnaast wordt vastgelegd of er een herstelaanbod is gedaan en zo ja, of de overtreding daarna nog bestaat of niet meer. De gemeente weegt de oorspronkelijke overtreding en de resultaten van herstelaanbod mee bij haar beslissing om wel of niet te handhaven.

De methode herstelaanbod kan niet ingezet worden indien er sprake is van recidive; er teveel (3 of meer) voorschriften niet nageleefd worden; indien herstel niet binnen de 4 weken te realiseren is en/of een overtreding is geconstateerd waarvoor een bevel wordt opgelegd.

Overtreedingen en herstelaanbod

Wanneer van de toezichthouder een inspectierapport met overtredingen ontvangen is, zijn er vier scenario's mogelijk die daar in toezicht aan vooraf zijn gegaan:

1. Herstelaanbod gedaan met positief resultaat



2. Herstelaanbod aangeboden maar geen herstel
3. Geen herstelaanbod aangeboden door toezichthouder
4. Herstelaanbod niet aangenomen door houder

Handhaving

Ad 1. Herstelaanbod gedaan met positief resultaat

Op het moment dat de gemeente het rapport ontvangt, is de overtreding verholpen na herstelaanbod. De overtreding is echter in eerste instantie wel geconstateerd. Er wordt daarom gehandhaafd conform het handhavingsbeleid. Omdat er enkel een herstelaanbod wordt gedaan bij overtredingen met een prioriteit gemiddeld, betekent dit gelet op pagina 9 van onderhavig beleid, dat er een bestuurlijke boete kan (en niet per definitie zal) worden opgelegd. Aan de hand van de omstandigheden van het geval wordt beoordeeld of het opleggen van een bestuurlijke boete aan de orde is.

Ad 2. Herstelaanbod aangeboden maar geen herstel

Als de overtreding na herstelaanbod niet is opgelost, wordt gehandhaafd conform het handhavingsbeleid.

Ad 3. Geen herstelaanbod aangeboden door toezichthouder.

Ad 4. Herstelaanbod niet aangenomen door houder

In deze gevallen wordt er gehandhaafd conform het handhavingsbeleid.

Het behoort tot de mogelijkheden om in bijzondere situaties gemotiveerd af te wijken van het handhavingsbeleid.

Inspectierapport

Via een concept-inspectierapport heeft de toezichthouder zijn bevindingen met de kinderopvanghouder gecommuniceerd. De kinderopvanghouder heeft de gelegenheid gehad om een zienswijze te geven, die in het rapport wordt opgenomen. Het is mogelijk dat de toezichthouder op basis van deze zienswijze de naleving van de inspectievoorwaarden anders beoordeelt.

In het definitieve inspectierapport adviseert de toezichthouder aan de gemeente om al dan niet te handhaven. Als er volgens de toezichthouder verzwarende omstandigheden zijn indien een overtreding na de gegeven hersteltermijn in het kader van herstelaanbod niet is opgelost, wordt dat vermeld. Ook als er verzachtende omstandigheden zijn, maakt de toezichthouder daarvan een aantekening in het inspectierapport.

De inspectierapporten zijn openbaar. De meest recente rapporten zijn te raadplegen via www.landelijk-registerkinderopvang.nl. Daarnaast zijn ze op te vragen bij de voorzieningen voor kinderopvang en bij de gemeente.

3.5 Gemeentelijk ingrijpen, handhaven en sanctioneren

Indien uit het rapport van de toezichthouder blijkt dat een voorziening voor kinderopvang niet aan de kwaliteitseisen voldoet, zal de gemeente in principe handhavend optreden.

Hiervoor heeft de gemeente verschillende handhavingsinstrumenten en sancties tot haar beschikking. Enerzijds zijn het sancties gericht op het herstellen van de overtreding, anderzijds zijn het zogenaamde bestraffende sancties. Een herstelsanctie en een bestraffende sanctie kunnen naast elkaar lopen. De gemeente kan er ook voor kiezen om eerst een (schriftelijke) waarschuwing te geven. Dit is formeel geen onderdeel van het handhavingstraject.

De voorkeur van het college gaat uit naar het handhaven middels herstelsancties. Het doel van het handhavingsbeleid is immers om de kwaliteit te waarborgen en niet zo zeer de betreffende houder te bestraffen, ondanks dat het college zich daarbij realiseert dat bestraffende sancties ook preventieve werking kunnen hebben. Als er echter sprake is van een overtreding met prioriteit hoog, dan wordt in beginsel naast de herstelsanctie ook een bestuurlijke boete opgelegd.

In het hierna volgende zal allereerst worden aangegeven volgens welke stappen het op herstel gerichte handhavingsbeleid verloopt. Daarna zal het bestraffende handhavingsbeleid uiteengezet worden.

3.5.1 Op herstel gericht handhavingsbeleid

Bij het uitvoeren van de handhavingsacties die nodig zijn indien een houder van een kindercentrum, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang niet voldoet aan één of meer kwaliteits-eisen van de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving, hanteert het college in beginsel de volgende stappen:

1. aanwijzing;



2. last onder dwangsom/last onder bestuursdwang;
3. exploitatieverbod;
4. verwijdering uit het landelijk register kinderopvang.

Hierbij wordt aangetekend dat handhaving maatwerk is en dat er in elke situatie apart afgewogen zal moeten worden of en zo ja op welke wijze gehandhaafd zal worden. Proportionaliteit is daarbij van belang. Daardoor zijn niet automatisch alle genoemde stappen onverkort van toepassing op een geconstateerde overtreding.

Stap 1: aanwijzing (artikel 1.65, eerste en tweede lid, van de Wko)

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum (kinderdagverblijf of BSO), een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau bevindt dat de bij of krachtens hoofdstuk 1 afdeling 3, paragrafen 2 en 3, gegeven voorschriften (de 'kwaliteitseisen') niet of in onvoldoende mate naleeft, geeft de houder een schriftelijke aanwijzing.

In een aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder binnen de gestelde termijn genomen dienen te worden. De duur van de hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de overtreding, die afgeleid is van de prioritering, zoals vastgelegd in het afwegingsoverzicht behorende bij de beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gouda 2019. In geval van een overtreding met de prioriteit hoog, zal de hersteltermijn maximaal 14 dagen bedragen. Is er sprake van een overtreding met een gemiddelde prioriteit, dan bedraagt de hersteltermijn maximaal 10 weken.

Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kunnen schriftelijke bewijsstukken worden opvraagd, dan wel opdracht worden gegeven voor een nader onderzoek (herinspectie). Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

Stap 2: last onder dwangsom of last onder bestuursdwang (Artikel 125, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb))

De algemene bestuursdwangbevoegdheid is neergelegd in artikel 125 van de Gemeentewet. In gevallen waarin het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om zelf de overtreding te beëindigen (op kosten van de overtreder) kan een last onder bestuursdwang opgelegd worden. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is een van de bestuursdwangbevoegdheid afgeleide bevoegdheid; neergelegd in artikel 5:32 Awb. 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.

De last onder dwangsom kan ook preventief worden opgelegd. Van een preventieve last is sprake als de last wordt opgelegd voordat enige overtreding heeft plaatsgevonden. Hiervoor geldt dat het gevaar van de overtreding 'klaarblijkelijk dreigt', dat wil zeggen dat de overtreding zich met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen.

Stap 3: exploitatieverbod (artikel 1.66 Wko)

Het college kan de houder verbieden de exploitatie van een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau voort te zetten. Dit kan het college zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is of als blijkt dat een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang naar verwachting niet of niet langer aan de bij of krachtens de artikelen 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gegeven voorschriften zal voldoen.

Stap 4: verwijdering uit het LRK (artikel 1.46, vijfde en zesde lid en 1.47a van de Wko en artikel 8 van het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang.

Er zijn verschillende gronden waarop het college, in het kader van handhaving, een voorziening uit het LRK kan verwijderen:

- indien is gebleken dat de houder niet langer de kinderopvangvoorziening exploiteert en er geen verzoek tot wijziging is ingediend;
- indien uit een GGD-inspectie of anderszins 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, van de Wko gegeven voorschriften;
- indien drie maanden na de registratie de exploitatie van de organisatie voor kinderopvang niet daadwerkelijk is aangevangen.



Voortzetting van de exploitatie na intrekking van de toestemming en verwijdering van de registratie uit het landelijk register kinderopvang, leidt tot niet geregistreerde kinderopvang en kan leiden tot een bestuurlijke boete of vervolging door het Openbaar Ministerie in verband met overtreding van de Wet op de economische delicten.

3.5.2 Bestraffend handhavingsbeleid

Een bestraffende sanctie wordt opgelegd voor 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 (artikel 1.72, eerste lid, van de Wko).

In de Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gouda 2019 is neergelegd op welke wijze het college invulling geeft aan zijn beleidsvrijheid. Het beleid houdt in dat het college in geval van een overtreding met prioriteit hoog altijd gebruikt maakt van zijn bevoegdheid en een boete ter hoogte van het in het afwegingsoverzicht genoemde bedrag op zal leggen.

Uitzondering hierop is de voorziening voor gastouderopvang. Hiervoor geldt dat de hoogte van de boete zoals opgenomen in het afwegingsoverzicht wordt gehalveerd, tenzij het gaat om overtreding van kwaliteitseisen die enkel voor de gastouderopvang gelden. Bij deze boetebedragen is thans rekening gehouden met het bijzondere karakter van deze voorziening.

Bij overtredingen met een prioriteit gemiddeld, kan het college besluiten een boete op te leggen. De hoogte van de boete zal met inachtneming van de algemene bepalingen hieromtrent worden bepaald.

3.6 Jaarlijkse verantwoording van de werkzaamheden aan het Rijk

Jaarlijks stelt het college van burgemeester en wethouders een verslag vast van de toezichts- en handhavingsacties die de gemeente in het kader van de Wet kinderopvang heeft verricht. Dit verslag zendt het college aan de minister en ter kennisgeving aan de gemeenteraad.

3.5 Vermelding handhaving

De gemeente is wettelijk verplicht om het besluit met daarin de opgelegde handhaving te publiceren. Dit gebeurt in het LRK op het moment dat het besluit onherroepelijk is en blijft tot drie jaar na start van de publicatie voor eenieder zichtbaar. Een besluit is zes weken na de datum van bekendmaking onherroepelijk. Indien er bezwaar of beroep is aangetekend, is het besluit onherroepelijk na het volledig doorlopen van de bezwaar- en/of (hoger)beroepsprocedure.

4. Slotbepalingen

4.1 Intrekking oude regeling

Het 'Handhavingsbeleid kinderopvang Gouda', zoals door het college vastgesteld op 18 december 2018, wordt ingetrokken.

4.2 Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

4.3 Citeertitel

Dit beleid wordt aangehaald als 'Handhavingsbeleid kinderopvang Gouda 2021'.