

Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering en handhaving Wet kinderopvang

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Papendrecht;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;
gelet op de artikelen 1.61 lid 1, 1.65 lid 1 en 4, 1.66 en 1.72 lid 1 Wet kinderopvang;

B E S L U I T :

De Beleidsregels uitvoering gemeentelijke taken Wet kinderopvang, gemeente Papendrecht 2020, vast te stellen.

Hoofdstuk 1 Besluit, toepassing, citeertitel beleidsregels en definities

1.1. Besluit

Burgemeester en wethouders van gemeente Papendrecht

Gelet op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht;
Gelet op de artikelen 1.61 lid 1, 1.65 lid 1 en 4, 1.66 en 1.72 lid 1 Wet kinderopvang;

Besluiten:

de Beleidsregels uitvoering en handhaving gemeentelijke taken Wet kinderopvang gemeente Papendrecht 2020 vast te stellen.

1.2. Toepassing

Deze beleidsregels zijn van toepassing op de gemeentelijke inzet om:

- toezicht te houden op de kwaliteit van de kinderopvang;
- aanvragen tot exploitatie en wijzigingsverzoeken voor kinderopvang af te handelen;
- te handhaven naar aanleiding van het niet naleven van voorschriften van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde regelgeving;
- en eventuele preventieve activiteiten, zoals genoemd in paragraaf 6.1.

Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle gastouderbureaus, voorzieningen voor kinderopvang en gastouderopvang binnen de gemeente Papendrecht. Deze beleidsregels treden in werking de eerste dag na de bekendmaking.

Het college heeft op grond van artikel 1.61 Wet Kinderopvang de directeur publieke gezondheid van de GGD-ZHZ aangewezen en mandaat verleend om als toezichthouder kinderopvang op te treden of medewerkers van de GGD-ZHZ aan te wijzen als toezichthouder kinderopvang. De GGD-ZHZ voert voor de gemeente Papendrecht de onderzoeken uit. Het college heeft de registervoering en de handhavingstaken gemandateerd aan het team Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Papendrecht. De toezichthouder kinderopvang van de GGD-ZHZ komt jaarlijks op alle kindcentra en gastouderbureaus en onderzoekt middels een steekproef van de in het LRK geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang, hier een gedeelte van. De toezichthouder onderzoekt de naleving van de kwaliteitseisen en adviseert de gemeente over deze naleving. De GGD-ZHZ legt de resultaten van het onderzoek vast in het inspectierapport. Daarin geeft zij tevens een advies. De GGD-ZHZ stelt de houder in de gelegenheid om van het conceptrapport kennis te nemen en daarop een zienswijze te geven, met uitzondering van het inspectierapport nader onderzoek. De GGD-ZHZ neemt deze zienswijze op in het inspectierapport, stelt dit rapport vervolgens vast en publiceert het in het LRK.

De werkwijze van de GGD-ZHZ is vastgelegd in de Wet Kinderopvang en in de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang. Het college brengt jaarlijks verslag uit aan de Inspectie van het Onderwijs over de register- en handhavingstaken en de toezichttaken van de GGD-ZHZ. De Inspectie van het Onderwijs houdt als tweedelijns toezichthouder toezicht op de uitvoering van deze taken. De beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering en handhaving Wet kinderopvang wordt geactualiseerd indien wijzigingen in de landelijke wet- en regelgeving en/of gemeentelijk beleid hiertoe aanleiding geven.

1.3. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering en handhaving Wet kinderopvang gemeente Papendrecht 2020'.

1.4. Definities

Hieronder vindt u definities van de belangrijkste in dit beleid voorkomende termen. Voor alle (overige) definities wordt aangesloten bij de definities zoals deze zijn gegeven in de Wet Kinderopvang en onderliggende regelgeving.

Definitie	
Afwegingsmodel	In het afwegingsmodel worden per domein de kwaliteitseisen geclusterd weergegeven en voorzien van een hersteltermijn, de hoogte van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom. Het afwegingsmodel is als bijlage aan deze beleidsregels toegevoegd.
Awb	Algemene wet bestuursrecht
College	Het college van burgemeester en wethouders
Gemeente	Gemeente Papendrecht
GGD-ZHZ	GGD- Zuid-Holland Zuid
Kinderopvangvoorziening	Buitenschoolse opvang op een specifiek adres, dagopvang op een specifiek adres, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang
Kwaliteitseisen	De kwaliteitseisen vastgelegd in voorschriften, welke door de houder nageleefd moeten worden, staan genoemd in de Wet kinderopvang en alle onderliggende regelgeving
LRK	Landelijk register kinderopvang
Toezichthouder	De aangewezen toezichthouder van de GGD-ZHZ. De toezichthouder kinderopvang onderzoekt de naleving van de kwaliteitseisen en legt de bevindingen vast in een inspectierapport.
Wko	Wet kinderopvang

2. Inleiding

2.1. Waarom beleid

In deze beleidsregels zijn vastgelegd welk beleid de gemeente Papendrecht voert met betrekking tot de gemeentelijke taken die voortvloeien uit de Wet kinderopvang.

Het vastleggen van dit beleid draagt bij aan:

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

2.2. Wat komt aan de orde

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

In het afwegingsmodel (in de bijlage) is vastgelegd:

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

2.3. Landelijke en gemeentelijke ontwikkelingen

De Wet kinderopvang is sinds 2005 van toepassing. Sindsdien is het speelveld volop in beweging. Zo bestaan er sinds 2018 geen peuterspeelzalen meer. Ook is er in datzelfde jaar een personenregister kinderopvang ingevoerd om continue screening in de kinderopvang te versterken.

Daarnaast is in 2018 en 2019 de wetgeving dankzij de (wijzigings-) Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang behoorlijk aangepast. Er is hard gewerkt aan efficiëntere toezicht en handhaving.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de gemeente Papendrecht de voor u liggende beleidsregels kinderopvang heeft herzien en vastgesteld.

3. Kader, visie, ambitie en speerpunten

3.1. Kader

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

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

- registratie, wijzigingen en administratie;
- het pedagogisch klimaat;
- personeel en groepen;

- veiligheid en gezondheid;
- accommodatie;
- ouderrecht.

De Wko bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor toezicht op en handhaving van deze eisen. De GGD-ZHZ is bij wet de aangewezen toezichthouder voor kinderopvang. Het college heeft de directeur publieke gezondheid van de GGD-ZHZ aangewezen als toezichthouder. De Inspectie van het Onderwijs is de tweedelijns toezichthouder en controleert jaarlijks of de gemeente haar wettelijke taken met betrekking tot de registrering en de uitvoering van het toezicht goed uitvoert.

3.2. Visie op handhaving

De gemeente heeft de volgende visie op handhaving. Wanneer geconstateerd wordt dat een kwaliteitseis niet nageleefd wordt grijpt de gemeente actief in met een handhavingsmaatregel. Feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan worden daarbij meegewogen. Het doel van het handhavend optreden is niet bestraffen, maar herstel van de overtreding(en). Wanneer na het opleggen van de herstelmaatregel geen verbetering optreedt, kan de gemeente alsnog bestraffend optreden en dus een bestuurlijke boete opleggen.

3.3. Ambities

De gemeente Papendrecht vindt kwalitatief goede kinderopvang zeer belangrijk. Toezicht en handhaving worden passend ingezet. De gemeente streeft een goede relatie met de houder na en werkt vanuit vertrouwen. De gemeente kan aan bepaalde kwaliteitseisen extra aandacht geven. Dit kan zij realiseren door intensiever toezicht te (laten) houden op voorschriften die al onderdeel uitmaken van het onderzoek. Gemeente Papendrecht heeft de volgende ambities:

1. Toezicht vanuit vertrouwen door het versterken van de verbinding tussen houders en gemeente;
2. In samenwerking met de GGD-ZHZ houders en gastouders actief informeren over nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen. Deze ambitie volgt vanuit de visie dat betere naleving zorgt voor minder handhaving;
3. Het intensiveren van het toezicht op de voorzieningen voor gastouderopvang.

4. Toezicht

De toezichthouder kinderopvang van de GGD-ZHZ komt jaarlijks op alle kindercentra en gastouderbureaus en ziet wat daar in de dagelijkse praktijk gebeurt. Daarnaast onderzoekt de toezichthouder middels een steekproef van de in het LRK geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang, een deel van deze voorzieningen. De toezichthouder fungeert daarmee als de ogen en oren van de gemeente. Hij onderzoekt de naleving van de kwaliteitseisen en adviseert de gemeente over deze naleving. De toezichthouder geeft geen advies aan de houder maar kan wel toelichten wat er wordt getoetst en waarom.

4.1. Onderzoeken

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

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

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

4.2. Risico gestuurd en onaangekondigd toezicht

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

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

4.3. Herstelaanbod

Gemeente Papendrecht en de GGD-ZHZ werken met de werkwijze "herstelaanbod". Dit is een uitwerking van de handhavingsmaatregel "overleg en overreding". 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 voordat het conceptrapport wordt opgesteld. Door te werken met herstelaanbod verwacht de gemeente dat een overtreding sneller beëindigd wordt.

Daarnaast verwacht de gemeente dat het aanbieden van een herstelaanbod op zowel de kortere als langere termijn een positief effect zal hebben op de kwaliteit van de kinderopvang.

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

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

In opdracht van de gemeente Papendrecht geeft de GGD-ZHZ **geen** herstelaanbod wanneer:

- Er recidive optreedt [een overtreding wordt voor de tweede keer of vaker begaan]
- Te veel overtredingen tijdens één en dezelfde controle
- De benodigde hersteltermijn langer is dan 4 weken
- Er een bevel wordt afgegeven voor een andere overtreding

De gemeente weegt de oorspronkelijke overtreding en de resultaten van herstelaanbod mee bij haar beslissing om wel of niet te handhaven.

4.4. Schriftelijk bevel

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

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

5. Aanvraag tot exploitatie

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

- Nieuwe voorziening
- Houderwijziging
- Verhuizing

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

5.1. Nieuwe voorziening

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

5.1.1. Illegale kinderopvang

Zonder, of voorafgaand aan de schriftelijke toestemming tot exploitatie mag een kinderopvangvoorziening niet geëxploiteerd worden. Indien dit toch gebeurt, wordt dit ook wel aangeduid met illegale kinderopvang. De gemeente Papendrecht treedt streng op tegen illegale opvang. Illegale opvang is op grond van de Wet Economische Delicten reden voor aangifte bij het Openbaar Ministerie¹ of het opleggen van een bestuurlijke boete door de gemeente.

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

5.1.2. Streng aan de Poort

De gemeente wil dat er direct vanaf de start van de exploitatie van een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang dat er verantwoorde en kwalitatief goede opvang geboden wordt. Voor een gastouderbureau geldt dat deze direct vanaf de start de werkzaamheden zo moet kunnen uitvoeren dat zowel het gastouderbureau als de door het gastouderbureau te begeleiden gastouders, aan de kwaliteitseisen voldoen. De gemeente laat daarom alle nieuwe aanvragen tot exploitatie uitgebreid toetsen door de GGD-ZHZ.

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

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

De gemeente kijkt naast de beoordeling 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. Gemeente Papendrecht 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. De houder is verplicht alle benodigde vergunningen hiertoe vooraf aan te vragen.

5.1.3. Startdatum exploitatie

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

5.1.4. Onderzoek na registratie

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

5.1.5. Mogelijkheden na afwijzing aanvraag tot exploitatie

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

5.2. Houderwijziging

Een kindercentrum of gastouderbureau dat wordt overgenomen, is veelal al in exploitatie en er worden kinderen opgevangen/bemiddeld. Het is voor de continuïteit daarom van groot belang dat de oude en nieuwe eigenaar samen een overname goed regelen. Een houderwijziging wordt ingediend middels een door de rijksoverheid vastgesteld wijzigingsformulier. Deze formulieren zijn te vinden op www.rijksoverheid.nl en www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

¹) Het exploiteren van een kinderopvangvoorziening zonder toestemming van het college is strafbaar gesteld. Dit is een economisch delict (artikel 1 lid 2 Wet op de economische delicten).

De gemeente Papendrecht hanteert de volgende uitgangspunten bij een overname:

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

5.3. Verhuizing

5.3.1. Verhuizing van een kindcentrum of voorziening voor gastouderopvang

Wanneer een kindcentrum of voorziening voor gastouderopvang verhuist moet dit in behandeling worden genomen als zijnde een nieuwe aanvraag. Bij de gemeente wordt ingediend:

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

5.3.2. Verhuizing van een gastouderbureau

Wanneer een gastouderbureau (GOB) verhuist, geldt een andere procedure. Wettelijk is vastgelegd dat een GOB geen nieuwe aanvraag tot exploitatie hoeft in te dienen wanneer het adres van een GOB wijzigt. Bij de gemeente wordt ingediend:

- Een wijzigingsverzoek tot wijziging van het vestigingsadres.

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

6. Handhaving

Het college is wettelijk verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en kan een handavingsbesluit nemen indien is geconstateerd dat de kwaliteitseisen niet nageleefd zijn. Dit zal doorgaans blijken uit de inspectierapporten van de GGD-ZHZ. Het niet naleven van de kwaliteitseisen kan echter ook door de gemeente zelf worden geconstateerd. In beide gevallen zal de gemeente in principe handhaven. De Wet kinderopvang verplicht gemeenten om na het onherroepelijk worden van een handavingsbesluit, deze te publiceren in het LRK. Een handavingsbesluit is pas onherroepelijk wanneer de procedures met betrekking tot bezwaar en beroep ten aanzien van dat besluit zijn afgerond. Hoe in bezwaar en/of beroep gegaan kan worden, wordt bij ieder besluit bekend gemaakt aan de ontvanger.

6.1. Preventie

De gemeente Papendrecht vindt het van belang om het niet naleven van kwaliteitseisen (zoveel mogelijk) te voorkomen. In dit kader informeren wij houders over ons toezicht en handavingsbeleid. De gemeente Papendrecht zet de volgende preventieve middelen in:

1. **Houderbijeenkomst/hoofdkantoor gesprek**
Tijdens een houderbijeenkomst of hoofdkantoor gesprek informeert de gemeente samen met GGD-ZHZ de houder(s) over actualiteiten, ontwikkelingen en aandachtspunten in toezicht en handhaving.
2. **Nieuwsbrief**
Periodiek verstuurt de gemeente in samenwerking met de GGD-ZHZ nieuwsbrieven naar de houders.

6.2. Maatwerk in handhaving

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

Het inspectierapport van de GGD-ZHZ vormt in de regel de basis voor een handhavingstraject. Het uitgangspunt is het advies van de GGD-ZHZ in het inspectierapport te volgen. Het college is bevoegd om gemotiveerd af te wijken van dit advies.

6.2.1. Herstellend en/of bestraffend handhaven

De gemeente Papendrecht heeft de mogelijkheid om zowel herstellend als bestraffend te handhaven:

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

Herstellend en bestraffend kan naast elkaar ingezet worden. In paragraaf 3.2. is aangegeven dat de gemeente Papendrecht de volgende visie heeft op handhaven: wanneer geconstateerd wordt dat een kwaliteitseis niet nageleefd wordt, grijpt de gemeente actief in met een handhavingsmiddel zoals genoemd onder 6.3. Feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan worden daarbij meegewogen. Het doel van het handhavend optreden is niet bestraffen, maar herstel van de overtreding(en). Mocht na het opleggen van de herstelmaatregel geen verbetering zijn opgetreden, dan kan de gemeente alsnog een bestuurlijke boete opleggen.

6.2.2. Escalatieladder

In beginsel start een herstellend handhavingstraject met overleg of overreding: een herstelaanbod of een schriftelijke waarschuwing. Na de hersteltermijn kan er een nader onderzoek plaatsvinden.

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

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

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

6.2.3. Handhavingsafwegingen

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

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

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

6.2.4. Hersteltermijn/begunstigingstermijn

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

- a. maximaal twee weken voor herstel van overtredingen met gevolgen voor de directe veiligheid, gezondheid of pedagogisch welbevinden van de kinderen in de dagelijkse opvangpraktijk;
- b. maximaal twee maanden voor herstel of wijziging van beleidsvoering en administratieve vereisten die redelijkerwijs moeten leiden tot verantwoorde kinderopvang;

- c. maximaal zes maanden voor herstel van andere overtredingen die geen directe gevolgen hebben voor de veilige en gezonde omgeving van de kinderen;

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

6.3. Handhavingsmiddelen

De gemeente kan de volgende herstellende en bestraffende handhavingsmiddelen inzetten:

Traject	Handhavingsmiddel
Informeel herstellend	Overleg en Overreding: Herstelaanbod (schriftelijke) Waarschuwing in de zin van overleg en overreding
Formeel herstellend	Aanwijzing Last onder dwangsom Last onder bestuursdwang Exploitatieverbod
Formeel bestraffend	Intrekken toestemming tot exploitatie Bestuurlijke boete

Niet ieder middel is in iedere situatie geschikt om in te zetten. Gemeente Papendrecht kiest altijd het meest passende middel. Hieronder volgt een toelichting op de diverse middelen die de gemeente Papendrecht zal inzetten.

6.3.1. De aanwijzing

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

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

6.3.2. De last onder dwangsom (LOD)

De last onder dwangsom is een herstelmaatregel die doorgaans wordt gegeven na het niet opvolgen van een aanwijzing. Of indien in het verleden al eerder een aanwijzing voor eenzelfde overtreding gegeven is. Met een last onder dwangsom krijgt een houder wederom de plicht (last) opgelegd om een overtreding van een kwaliteitseis te herstellen binnen een aangegeven (begunstigings-)termijn en daarna hersteld te houden. Na afloop van de begunstigingstermijn geeft de gemeente de GGD-ZHZ opdracht om te controleren of de houder aan de last heeft voldaan. Wanneer de houder niet of niet op tijd herstelt verbeurt de dwangsom van rechtswege en moet de houder deze van rechtswege betalen.

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

- Het bedrag is gelijk aan het bedrag dat in het afwegingsmodel staat genoemd als boete.

Een dwangsom kan worden opgelegd:

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

Het betalen van de dwangsom kan voorkomen worden door tijdig herstellen en hersteld houden van de overtreding. De houder waaraan een last onder dwangsom is opgelegd, kan, indien een jaar nadat de last van kracht is geworden geen overtreding van de betreffende kwaliteitseis is geconstateerd, verzoeken om de last op te heffen.

6.3.3. Last onder bestuursdwang (LOB)

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

6.3.4. Het exploitatieverbod

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

De gemeente Papendrecht kan een houder in de volgende gevallen een exploitatie verbod op leggen:

- Zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt (en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is)

Bij het exploitatieverbod stelt de gemeente een maximale termijn. Dit is geen hersteltermijn zoals eerder in paragraaf 6.2.4. beschreven. Zodra de houder de maatregelen uit het exploitatieverbod of het eventueel daaraan voorafgaande bevel of de aanwijzing heeft opgevolgd, dient hij de gemeente daarover schriftelijk te berichten. De houder geeft in dat bericht een opsomming van de genomen maatregelen waaruit moet blijken dat hij aan de kwaliteitseisen zal gaan voldoen. De gemeente kan de GGD-ZHZ opdracht geven om naar aanleiding van deze melding op korte termijn te onderzoeken of de kinderopvangvoorziening voldoet aan de kwaliteitseisen van de Wko en onderliggende regelgeving. Hierna informeert de gemeente de houder of het verbod nog blijft gelden.

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

6.3.5. Intrekken toestemming tot exploitatie in vervolg op handhaving

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

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

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

Wanneer de toestemming tot exploitatie is ingetrokken, wordt de voorziening uit het Landelijk Register Kinderopvang (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.

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

6.3.6. De bestuurlijke boete (hierna: boete)

Een boete bestraft een overtreding die in het verleden begaan is. Er is dus een overtreding geconstateerd en dat feit wordt bestraft. Een boete kan gelijktijdig opgelegd worden met een aanwijzing, een last onder dwangsom of een exploitatieverbod. Een boete is onvoorwaardelijk en moet altijd worden betaald. Het is, in tegenstelling tot de andere hierboven behandelde maatregelen, een punitieve (bestraffende) sanctie. De boete verschilt daarin van de dwangsom. Bij de dwangsom kan het betalen van het bedrag namelijk worden voorkomen door de overtreding tijdig te herstellen en hersteld te houden. Bij de boete is dat niet het geval.

Een boete kan door de gemeente Papendrecht worden opgelegd bij :

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

Hoogte van een boete en grootte van de organisatie

De Wet kinderopvang geeft de gemeente de bevoegdheid om voor een overtreding / het niet naleven van een kwaliteitseis uit de Wko een boete op te leggen van maximaal €45.000. Voor de hoogte van boetes zijn in het afwegingsoverzicht normbedragen opgesteld. Proportionaliteit en een goede dosering zijn een belangrijk uitgangspunt bij handhaving. Gemeente Papendrecht hanteert daarom vier categorieën waar de boetebedragen op worden afgestemd:

1. Grote organisaties: een totale capaciteit van meer dan 150 kindplaatsen / bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang.
2. Middelgrote organisaties: een totale capaciteit van 51 tot en met 150 kindplaatsen / bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang.
3. Kleine organisaties: een totale capaciteit van minder dan 51 kindplaatsen / bemiddelde voorzieningen voor gastouderopvang.
4. Voorzieningen voor gastouderopvang.

Ad 1. Voor een grote organisatie geldt het volledige normbedrag zoals opgenomen in het afwegingsmodel handhaving (zie bijlage).

Ad 2. Voor een middelgrote organisatie is twee derde van het normbedrag de richtlijn.

Ad 3. Voor een kleine organisatie is dat één derde deel.

Ad 4. Voor voorzieningen voor gastouderopvang is dat één vijfde deel van het normbedrag. Dit geldt níet voor die voorwaarden in het afwegingsmodel waar specifiek gastouder staat vermeld. Daar is de hoogte van de som al afgestemd op deze voorziening.

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

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

Verzachtende en verzwarende omstandigheden

Verzachtende omstandigheden

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

- Bij het gedeeltelijk niet opvolgen van een aanwijzing

Verzwarende omstandigheden

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

- Herhaling van de overtreding (recidive)

Wanneer er meerdere overtredingen zijn die op een moment bij een locatie worden geconstateerd en waar een boete voor wordt opgelegd, worden de bedragen bij elkaar opgeteld tot één bedrag.

6.4. Handhaving na herstelaanbod

Wanneer er herstelaanbod heeft plaatsgevonden, kan dit van invloed zijn op de handhaving die de gemeente inzet op de overtredingen die primair door de toezichthouder geconstateerd zijn.

Wanneer het herstelaanbod niet gedaan is, of wanneer de houder het niet aangenomen heeft, wordt dit gezien als verzwarende omstandigheid voor de handhaving.

6.4.1. Herstelaanbod gedaan met positief resultaat

Wanneer een overtreding na herstelaanbod is opgelost treedt de gemeente Papendrecht niet handhavend op. De overtreding is immers verholpen. Wel wordt er nader onderzoek gedaan als er gezien de aard van de overtreding meer risico op herhaling is dan bij andere overtredingen.

6.4.2. Herstelaanbod aangeboden maar geen (volledig) herstel

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

7. Slotbepalingen

Onder bijzondere omstandigheden kan het college gemotiveerd afwijken van de beleidsregels. Deze beleidsregels worden aangehaald als 'Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering en handhaving Wet kinderopvang gemeente Papendrecht 2020' en treden in werking op de dag van bekendmaking in de gemeente Papendrecht.

Met inwerking van de Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering en handhaving Wet kinderopvang gemeente Papendrecht 2020 komt het Afwegingsmodel handhaving kinderopvang 2011 van de Gemeente Papendrecht, zoals vastgesteld door het college op 29 november 2011 te vervallen.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van gemeente Papendrecht in de vergadering van 15 december 2020.

*de burgemeester, de secretaris,
A.J. Moerkerke J.M. Ansems*

Toelichting op Hoofdstuk 4,5 en 6

Hoofdstuk 4: toezicht

4.2. Risico gestuurd en onaangekondigd toezicht

In deze paragraaf wordt aangegeven dat de onderzoeken in principe onaangekondigd plaats vinden.

4.3. Herstelaanbod

Gemeente Papendrecht werkt samen met GGD-ZHZ volgens de landelijke werkwijze Herstelaanbod. In de basis is herstelaanbod mogelijk bij:

- Alle type voorzieningen
- Alle kleuren risicoprofielen

En bij verschillende type onderzoeken:

- Onderzoek na registratie
- Jaarlijks onderzoek
- Incidenteel onderzoek

Maar niet bij:

- Onderzoek voor registratie
- Nader onderzoek

Herstelaanbod is voor de houder geen recht of plicht maar een mogelijkheid. De GGD-ZHZ bepaalt op basis van hun professionele inzicht en de geldende afspraken met de gemeente of herstelaanbod wordt ingezet. Wanneer een houder een herstelaanbod heeft geaccepteerd maar niet binnen de door de GGD-ZHZ gestelde termijn de overtreding(en) herstelt, zal de gemeente Papendrecht in beginsel handhaven. De gemeente kan ook nog steeds handhaven wanneer na herstelaanbod de overtredingen wel beëindigd zijn, er was immers sprake van een overtreding van de Wko. Gemeente Papendrecht streeft hier niet naar, maar houdt deze mogelijkheid wel open.

4.4. Schriftelijk bevel

Het schriftelijk bevel is een handhavingsmiddel van de toezichthouder. De toezichthouder kan dit middel enkel inzetten indien tijdens een onderzoek een situatie bestaat waarin de kwaliteit van de opvang of het gastouderbureau zodanig tekort schiet, dat het nemen van maatregelen niet kan wachten tot er een rapport is opgesteld en het college de handhaving kan gaan inzetten. Met andere woorden, er moet nu

iets gebeuren omdat voortduren kinderen in gevaar brengt. De aangetroffen situatie is van dien aard, dat ook een herstelaanbod teveel tijd zal kosten.

Hoofdstuk 5: aanvraag tot exploitatie

5.1. Nieuwe voorziening

In deze paragraaf wordt in de basis uitgelegd hoe de aanvraag wordt ingediend en behandeld.

5.1.1. Illegale kinderopvang

Elke kinderopvangvoorziening moet toestemming hebben van de gemeente om te mogen exploiteren en geregistreerd te zijn in het LRK. Als dit niet het geval is dan is er sprake van illegale kinderopvang. Illegale opvang is grond voor een bestuurlijke boete. Of deze wordt opgelegd door de gemeente en wat het bedrag ervan is bepaalt de gemeente. Omdat het een economisch delict betreft moet de gemeente als zij gaat straffen (beboeten) éérs hierover afstemmen met het Openbaar Ministerie (O.M.). De gemeente geeft aan het O.M. door dat dit delict heeft plaatsgevonden en verzoekt hen om óf zelf te gaan vervolgen en de gemeente daarover te berichten, of de gemeente te laten weten dat men de afhandeling aan de gemeente overlaat. In het laatste geval, of indien de gemeente 13 weken na haar bericht aan het O.M. geen reactie ontvangen heeft, kan de gemeente zelf de procedure van de bestuurlijke boete in gang zetten.

5.1.2. Streng aan de poort

Bij alle aanvragen voor nieuwe kinderopvangvoorzieningen, maar ook bij verhuizingen en houderwijzigingen wordt er streng aan de poort getoetst. De werkwijze Streng aan de poort is een landelijke manier van werken.

5.2. Houderwijziging

De gemeente houdt het belang van de continuïteit van de opvang – en daarmee het belang van ouders – goed in de gaten, door bij een overname goed regie te voeren. Zo kan de overname zo soepel en snel mogelijk worden afgehandeld. Een houderwijziging wordt ingediend als wijziging maar moet worden afgehandeld als een aanvraag.

Hoofdstuk 6: Handhaving

6.1. Preventie

Bij deze middelen kan de gemeente kiezen wat zij doet (en of de gemeente hier inzet voor levert) om overtredingen te voorkomen. Bijkomstigheid is dat de gemeente hiermee een goede relatie kan opbouwen met de houders. De gemeentelijke preventieve middelen zijn niet verplicht. Het zijn opties waar de gemeente voor kan kiezen om te voorkomen dat er overtredingen van de kwaliteitseisen op treden en de gemeente moet ingrijpen.

6.2. Maatwerk

6.2.1. Herstellend en/of bestraffend optreden

Er zijn twee lijnen in handhaving. Herstellend en bestraffend. De gemeente zal bij een nog openstaande overtreding altijd aansturen op herstel. Hiervoor is een aantal middelen beschikbaar. Daarnaast kan de gemeente ook straffen door middel van de bestuurlijke boete.

6.2.2. Escalatieladder

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de escalatie van handhaving in de basis zal verlopen. Gemeente Papendrecht start de handhaving in principe met een aanwijzing. Wanneer dit onvoldoende effect heeft, kan daarna een last onder dwangsom worden ingezet, gevolgd door een exploitatieverbod en als ultieme handhavingsmaatregel het intrekken van toestemming tot exploitatie.

6.2.3. Handhavingsafwegingen

Om te komen tot de uiteindelijke beoordeling van de situatie en de in te zetten handhaving worden meerdere afwegingen gemaakt om te bepalen of en zo ja welke actie nodig is.

Voor de herstellende handhaving zijn dit de volgende afwegingen:

- Wat is de *ernst* van de overtreding?

Heeft de overtreding direct gevolgen voor de dagelijkse opvangpraktijk en de veiligheid, gezondheid of het welbevinden van de kinderen in de opvang? Of is er sprake van een overtreding met name gericht op beleidsvoering of administratieve eisen die moeten leiden tot verantwoorde kinderopvang.

- Wat is de *aard* van de overtreding?

Er wordt onderscheid gemaakt tussen overtredingen die gelet op hun aard gemakkelijk op korte termijn herhaald kunnen worden en overtredingen die na herstel gewoon hersteld zijn. Bij overtredingen met een herhaalkans op korte termijn kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de dagelijkse inzet van beroepskrachten. Een voorbeeld van een overtreding waar na herstel weinig herhaalkans is op korte termijn, is een pedagogisch beleidsplan. Immers als het product eenmaal aangepast is, is de overtreding meteen "blijvend" verholpen en is er weinig risico op herhaling.

- *Hoeveel* overtredingen zijn er?

Als er erg veel overtredingen tegelijk zijn, dan wordt de afweging gemaakt of er alles bij elkaar nog sprake is van verantwoorde kinderopvang. Als dat niet het geval is, dan zal de handhaving sneller richting een (tijdelijk) exploitatieverbod kunnen gaan.

Veel overtredingen ineens is mede bepalend voor de keuze voor de in te zetten handhavingsactie en het afstemmen van hersteltermijnen aan de situatie.

- Heeft het begaan van de overtreding een *financieel* voordeel?

Het inzetten van te weinig personeel bijvoorbeeld heeft een directe financieel voordeel voor de houder. Bij deze overtreding kan handhaving met een financiële component (last onder dwangsom of boete) ervoor zorgen dat de houder een prikkel krijgt om daadwerkelijk over te gaan tot herstel van de kwaliteit.

- Betreft het een *herhaalde* overtreding?

De gemeente hecht aan veilige en gezonde kinderopvang. Daarbij is het voorkomen van overtredingen van groot belang. Daar dient een ieder in de kinderopvang naar te streven. De gemeente beseft dat er weleens sprake kan zijn van een overtreding, maar gaat er daarbij vanuit dat de houder direct maatregelen treft gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van de overtreding. De gemeente is dan ook extra streng in geval van herhaalde overtreding van dezelfde eis (recidive). In geval van recidive zal de gemeente zwaarder sanctioneren. Er zal een kortere hersteltermijn worden gehanteerd en/of een zwaardere handhavingsmaatregel worden ingezet. In geval van een boete zal het boetebedrag verhoogd worden.

6.2.4. Hersteltermijn/begunstigingstermijn

De gemeente geeft de overtreder altijd een redelijke termijn om een overtreding te herstellen. Bij een last onder dwangsom heet de hersteltermijn de begunstigingstermijn. In de beleidsregels zijn uitgangspunten opgenomen van verschillende termijnen bij verschillende overtredingen. De hersteltermijn zal met deze uitgangspunten bij elk handhavingsbesluit aan de hand van de specifieke situatie worden bepaald. De gemeente moet er hierbij op letten dat de termijn in het beleid ook in de specifieke situatie redelijk is. Soms zijn bijvoorbeeld de termijnen bij Justis voor het afhandelen van een VOG aanvraag langer dan gemiddeld (dit kan maximaal 4 tot 8 weken duren voor een VOG natuurlijke personen). In zo'n geval is het niet redelijk een hersteltermijn van twee weken te hanteren.

6.3. Handhavingsmiddelen

In deze paragraaf en bijbehorende tabel zijn alle formele en informele handhavingsinstrumenten die de gemeente kan inzetten opgenomen. De informele middelen die gemeente Papendrecht inzet zijn:

Overleg en overreding

Indien de gemeente het informele middel overleg en overreding toepast is het verstandig aan de houder schriftelijk te bevestigen wat er is overeen gekomen. Dit voorkomt dat er later misstanden ontstaan.

De waarschuwing

De gemeente hanteert de (schriftelijke) waarschuwing als een 'milde maatregel'. Een waarschuwing wordt gegeven bij overtredingen met een laag risico, die voor het eerst in twee jaar tijd voorkomen bij een houder. Het herstel van de overtreding wordt in dat geval in een eerstvolgend regulier onderzoek van de GGD-ZHZ gecontroleerd, er volgt geen apart/extra (nader) onderzoek. Dat is zowel voor de houder als voor de gemeente efficiënt en minder belastend.

6.3.1. Aanwijzing

Wanneer is een aanwijzing passend?

Een aanwijzing is een formele waarschuwing en wordt in principe gegeven bij overtredingen zonder een reële herhaalkans op korte termijn in de dagelijkse opvangpraktijk. Dat is bijvoorbeeld het geval als er een bepaald product (pedagogisch beleidsplan) moet worden hersteld, dat daarna voorlopig blijvend hersteld is. De aanwijzing is dan ook meteen uitgewerkt na het herstel en de handhaving kan worden beëindigd.

6.3.2. Last onder dwangsom

Wanneer is een last onder dwangsom passend?

Een dwangsom kan als het beleid daar ruimte voor geeft bij de start van een handhavingstraject in principe opgelegd als de overtreding zich gemakkelijk opnieuw kan voordoen op korte termijn gezien de aard van de overtreding. Dat zijn vooral de overtredingen die betrekking hebben op frequente, terugkerende handelingen en afwegingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het inzetten van voldoende beroepskrachten. De inzet van te weinig beroepskrachten kan meestal op korte termijn goed hersteld worden, maar is niet per se blijvend hersteld in de toekomst (anders dan bij het herstel van bijvoorbeeld een document, dat na herstel ook voorlopig hersteld blijft). Een houder wordt met de last onder dwangsom gedurende een langere periode gestimuleerd om te blijven voldoen aan het voorschrift. Als bij een later onderzoek weer een overtreding wordt geconstateerd, wordt de dwangsom meteen van rechtswege verbeurd.

Een last onder dwangsom kan ook worden ingezet als vervolgactie in een handhavingstraject dat gestart is met een aanwijzing, waarbij de aanwijzing niet tot herstel heeft geleid en de overtredingen voortduren.

Bij een last onder dwangsom is het een mogelijkheid om de hoogte van de dwangsom gelijk te trekken of een factor te baseren op de hoogte van de boetes in het afwegingsoverzicht. Let wel dat een last een prikkel tot herstel moet zijn. Is de last te laag dan zal de houder niet gaan herstellen.

Het is aan de gemeente om te bepalen hoe de last onder dwangsom zich verhoudt tot het boetebedrag in het afwegingsoverzicht. Hierbij kan gekozen worden uit verschillende scenario's. Zo kan de gemeente ervoor kiezen om het boetebedrag rechtstreeks over te nemen, of bijvoorbeeld te verhogen met een x bedrag of bijvoorbeeld te verdubbelen.

Het college hanteert in beginsel het afwegingsmodel als uitgangspunt bij de bepaling van de hoogte van de last onder dwangsom. De bepaling van de hoogte van de last onder dwangsom laat onverlet dat het college gehouden is de hoogte van de dwangsom af te stemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij het college zo nodig rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Er kan sprake zijn van verzachtende en verzwarende omstandigheden.

6.3.3. Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang wordt nagenoeg niet toegepast in de kinderopvang. De houder is zelf eindverantwoordelijk voor de kwaliteit.

6.3.4. Exploitatieverbod

Wanneer is een exploitatieverbod passend?

Een belangrijke afweging bij het wel of niet opleggen van een exploitatieverbod is: is de kwaliteit dermate onder de maat dat er redelijkerwijs niet langer gesproken kan worden van verantwoorde kinderopvang? Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij veel overtredingen ineens, maar ook na langdurige handhaving waarbij verbeteringen telkens uitblijven of minimaal zijn en/of waarbij overtredingen zich in de loop van de tijd opstapelen.

6.3.5. Intrekken toestemming tot exploitatie in vervolg op handhaving

Wanneer is intrekken toestemming exploitatie passend?

Dit instrument is het ultieme handhavingsinstrument. Dit wordt alleen ingezet wanneer de andere hiervoor genoemde handhavingsmiddelen onvoldoende een herstellend effect op de kwaliteit van de kinderopvang hebben gerealiseerd.

6.3.6. De bestuurlijke boete

Een boete is bedoeld om te corrigeren met een goed gedoseerde prikkel en niet om onevenredige financiële 'schade' toe te brengen. Een bestuurlijke boete mag daar ook niet toe leiden. Bijvoorbeeld bij een kleine organisatie met een geringe omzet bestaat er de kans dat een hoge boete dat onbedoelde, onevenredige effect heeft. Omgekeerd bestaat de kans dat een relatief lage boete bij een grote onderneming ook niet het gewenste effect heeft. Om zoals hierboven benoemd geen onevenredige financiële schade toe te brengen, wordt er in de concept beleidsregels gewerkt met vier categorieën om het bedrag proportioneel te houden. De gemeente Papendrecht heeft ervoor gekozen deze categorieën over te nemen. De voorgestelde indeling is in de praktijk toepasbaar door de in het LRK geregistreerde vestigingen van een houder in beeld te brengen.

Verzwarende en verzachtende omstandigheden

Matiging of verhoging van de boete

Het college kan besluiten om de bestuurlijke boete te matigen, indien **de belanghebbende aannemelijk maakt** dat én naar het oordeel van het college op grond van

- a. de ernst van de overtreding;
- b. de mate van verwijtbaarheid;
- c. de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan of;
- d. de omstandigheden waarin de overtreder verkeert, (bijvoorbeeld de financiële situatie van een houder en de grote van een organisatie)

oplegging van het volledige boetebedrag volgens deze beleidsregels handhaving Wet kinderopvang onevenredig is.

Herhaalde overtredingen (recidive)

Bij de vaststelling van de boete wordt uitgegaan van:

- a. 1,5 maal het in het afwegingsmodel opgenomen boetebedrag indien een overtreding plaatsvindt binnen een periode van twee jaar nadat een eerdere overtreding van dezelfde wettelijke norm heeft plaatsgevonden waarvoor eveneens een bestuurlijke boete was opgelegd;
- b. 2 maal het in het afwegingsmodel opgenomen boetebedrag indien er sprake is van een derde of volgende overtreding van dezelfde wettelijke norm binnen een periode van twee jaar nadat de daaraan voorafgaande overtreding zich heeft voorgedaan waarvoor eveneens een bestuurlijke boete was opgelegd.

De totale bij boetebeschikking op te leggen boete bestaat, ingeval er sprake is van meerdere overtredingen, uit de som van de per overtreding berekende boetebedragen.

6.4. Herstelaanbod

Uitgangspunt is dat wanneer er bij overtredingen geen herstelaanbod is aangeboden of aangenomen, de gemeente haar reguliere handhavingstraject inzet. Indien de houder zich wel heeft ingespannen om het aanbod van de toezichthouder na te komen maar daar door omstandigheden daar nog niet in geslaagd is, dan zal de gemeente handhaven conform haar reguliere beleid.

Het kan echter zijn dat uit de bevindingen van de toezichthouder (vastgelegd in het inspectierapport of formeel aan de gemeente meegedeeld) blijkt, dat de houder ondanks toezeggingen om dit wel te doen, zich niet of onvoldoende heeft ingespannen om het herstelaanbod uit te voeren. In dat geval kan de gemeente dit uitgangspunt toepassen om gemotiveerd van de escalatieladder af te wijken en een zwaarder handhavingsinstrument in te zetten aan de start van het handhavingstraject.

Bijlage 1 Afwegingsmodel

Diversen mbt naleving, registratie en wijzigingen

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Maximale hersteltermijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering ²
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 ³ 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 ⁴
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 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 / kwaliteitseis	Maximale hersteltermijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom per constatering
De houder biedt geen verantwoorde opvang.	2 weken	€ 8.000 GO: € 2.000	€ 8.000 GO: € 2.000
Het gastouderbureau voldoet niet aan zijn zorgplicht	2 weken	€ 4.000	€ 4.000
De houder voldoet niet aan zijn informatieplicht.	2 maanden	€ 1.000	€ 1.000
De houder voldoet niet aan de eisen gesteld aan veilige en gezonde kinderopvang ⁵ .	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: groepsgrootte).	2 weken	€ 3.000 GO: € 300	€ 3.000 GO: € 300
De houder voldoet niet aan de eisen mbt de VOG's en het personenregister kinderopvang.	2 weken	€ 3.000 GO: € 500	€ 3.000 GO: € 500
De houder voldoet niet aan de eis mbt de voertaal, taaleis VE en de taaleis BSO.	2 weken	€ 3.000 (voertaal) € 1.500 (overige) GO: € 200	€ 2.000 GO: € 200
De binnen- en buitenspeelruimtes voldoen niet aan de eisen. De VGO voldoet 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
De houder gebruikt geen VE programma dat voldoet aan de eisen	2 maanden	€ 1.000	€ 1.000 per constatering

Documenten

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Maximale hersteltermijn	Bestuurlijke boete	Last onder dwangsom
-------------------------------------	-------------------------	--------------------	---------------------

- 2) 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.
- 4) Betreft een preventieve last onder dwangsom
- 3) Overtreding van art. 1.45 en 1.46 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 te vervolgen of de bestraffing aan het college over te laten, volgt oplegging van een boete maximaal gelijk aan de boete zoals genoemd in de Wet op de economische delicten.
- 5) Met uitzondering van handelen conform beleid, dat valt onder "houder zorgt ervoor dat conform het beleid gehandeld wordt"

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	€ 3.000 het ontbreken van het document
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	€ 750 voor iedere (sub)eis waaraan niet is voldaan € 3.000 per ontbrekend document	€ 750 voor ieder(e) (sub)eis waaraan niet is voldaan € 3.000 per ontbrekend document