

Toezicht- en Handhavingsbeleid kinderopvang

Gemeente Nieuwkoop, 2009

1. Inleiding

Kinderopvang moet een goede kwaliteit bieden. Het gaat hier immers om de verantwoordelijkheid voor de zorg voor jonge kinderen. Houders zijn zelf verantwoordelijk voor het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving. Op basis van de in 2005 ingevoerde Wet kinderopvang spelen gemeenten een belangrijke rol in dit kwaliteitsproces. Zij zijn eindverantwoordelijke voor het naleven van de kwaliteitsregels voor kinderopvang via toezicht en handhaving.

De Wet kinderopvang en de bijbehorende aanvullende Beleidsregels kwaliteit kinderopvang bieden een wettelijk kader voor de kwaliteit. De GGD-en zijn aangewezen als toezichthouders op deze kwaliteit (verplichte winkelnering). Zij controleren kindercentra en gastouderbureaus op basis van landelijk vastgestelde toetsingskaders. Zij geven hun bevindingen door aan de gemeenten, die op basis hiervan waar nodig een handhavingstraject inzetten.

Begin 2008 is het Convenant kwaliteit kinderopvang tussen de MOgroep kinderopvang, de branchevereniging ondernemers in de kinderopvang en BOinK (Belangenvereniging Ouders in kinderopvang) aangepast, op basis van de ervaringen van de voorafgaande jaren. Dit nieuwe convenant heeft geleid tot een herziening van de Beleidsregels kinderopvang per 3 april 2008. De GGD-en hebben deze wijzigingen reeds in hun toezichtsfunctie opgenomen. De VNG heeft de afgelopen maanden een Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid en een nieuw afwegingsmodel handhaving kinderopvang ontwikkeld.

Deze recente ontwikkelingen vragen dat ook gemeenten hun toezicht- en handhavingsbeleid aanpassen. In de voorliggende beleidsnotitie wordt het nieuwe toezicht- en handhavingsbeleid vastgelegd.

In deze notitie wordt de term kinderopvang of kindercentra gebruikt voor de diverse vormen, dus zowel dagopvang als buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Daar waar verschillende regels gelden worden de verschillende vormen apart benoemd.

2. Gemeentelijke taken handhaven kwaliteit kinderopvang

Zoals gezegd zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van de kwaliteitsregels voor kinderopvang. Deze verantwoordelijkheid is onderverdeeld in vier taken:

Melding en registratie

Het College houdt een openbaar register bij van de gemelde centra, het gemeentelijk kinderopvangregister.

Nieuwe kinderopvang moet zich minimaal 8 weken voor opening bij het College van burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging melden (bij gastouderbureaus gaat het over de gemeente waar het bureau statutair gevestigd is). De gemeente kan deze melding niet weigeren en neemt de kinderopvang op in het gemeentelijke kinderopvangregister. Daarnaast wordt de melding zo spoedig mogelijk doorgegeven aan de GGD.

De houder dient wijzigingen in een kindercentrum of in de organisatie zo spoedig mogelijk door te geven aan de gemeente. De gemeente past het kinderopvangregister aan. Wijzigingen in het register worden aan de GGD en aan de houders en openbaar openbaar bekend gemaakt. Alleen kinderopvang die in het gemeentelijk kinderopvangregister is opgenomen, komt in aanmerking voor een bijdrage van de Belastingdienst.

Toezicht op naleving van de kwaliteit

Voor het naleven van de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en de aanvullende regelingen houdt de gemeente toezicht op de kindercentra. Hiertoe is de gemeente verplicht om ambtenaren van de GGD als toezichthouders aan te wijzen. Deze GGD-ambtenaren bezoeken in elk geval alle nieuw gemelde kindercentra. Ook bezoeken zij jaarlijks alle reeds bestaande kindercentra. Daarnaast kan in overleg met de gemeente tot incidentele (extra) inspecties besloten worden. De GGD rapporteert via een model inspectierapport haar bevindingen en afspraken met houders aan de gemeente.

In deze notitie wordt het toezichtbeleid verder besproken.

Gemeentelijk ingrijpen, handhaven en sanctioneren

Indien uit het rapport van de GGD blijkt dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, moet de gemeente in principe handhavend optreden. Er zijn verschillende handhavingsacties waaruit de gemeente een keus kan maken. In deze notitie wordt verder uitgewerkt welke overtredingen om welke acties vragen en welke hersteltermijnen daarvoor geadviseerd worden.

Jaarlijkse verantwoording van de werkzaamheden aan de minister

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 verzendt het College naar de gemeenteraad en de minister.

3. Toezichtbeleid

Het College van burgemeester en wethouders ziet er op toe dat de Wet kinderopvang in de gemeente wordt nageleefd. De gemeente wijst hiervoor ambtenaren bij de GGD aan als toezichhouders. De gemeente heeft gekozen voor een categorale aanwijzing van de toezichthouder. Dit houdt in dat in het aanwijzingsbesluit de dienst genoemd is waartoe de met toezicht belaste personen behoren. Er zijn door de gemeente geen personen met toezicht belast door hen met name te noemen of door middel van de aanduiding van hun functie¹.

De medewerkers van de GGD Hollands Midden, afdeling Jeugdgezondheidszorg, product Toezicht Kinderopvang zijn aangewezen als toezichthouder.

De toezichthouder onderzoekt of elk kindercentrum of gastouderbureau aan de kwaliteitseisen voldoet. Hiervoor bezoekt zij jaarlijks alle reguliere en nieuwe kindercentra in Holland Rijnland en de Rijnstreek. De GGD probeert zoveel mogelijk in constructief overleg met de houder van het kindercentrum te inspecteren en te beoordelen. Daarnaast voert de GGD in overleg met gemeenten herinspecties uit.

Jaarlijks worden er door de GGD Hollands Midden afspraken gemaakt met de afzonderlijke gemeenten, het zogeheten inspectiearrangement (in contractvorm). Hierin zijn onder andere opgenomen:

- een overzicht van de te inspecteren kindercentra
- de planning van de jaarlijkse inspecties
- het aantal uren per inspectie, afhankelijk van het soort opvang
- het uurtarief
- de wijze waarop de inspecties worden uitgevoerd
- de wijze waarop de inspecties aan de gemeente gerapporteerd worden

Daarnaast worden er ook afspraken gemaakt over hoe om te gaan met herinspecties. De Wet kinderopvang regelt dat de kosten voor de inspecties, zowel regulier als extra, voor rekening van de gemeente zijn.

4. Handhavingsbeleid en afwegingsmodel

De VNG heeft een afwegingsmodel handhaving kinderopvang voorgelegd aan de gemeenten. Hierin is per inspectie-item van de GGD opgenomen hoe om te gaan met overtredingen van de houders. Per item is aangegeven welke prioriteit een overtreding moet hebben en wat de geadviseerde handhavingsacties zijn.

¹ Dit gebeurt op grond van artikel 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van artikel 61 van de Wet kinderopvang.

In overleg met de regio Holland Rijnland en de GGD Hollands Midden is ervoor gekozen om dit afwegingsmodel integraal over te nemen, op basis van de volgende argumenten:

- Het afwegingsmodel is op hoofdlijnen goed. Kleine nuances aanpassen, zoals het splitsen van onderwerpen, is niet mogelijk en volgens de GGD ook niet nuttig.
- De genoemde hersteltermijnen lijken in sommige gevallen kort. Er is echter al vóór het handhavingstraject ingezet wordt contact met de GGD, dus de houder weet al langer dat hij geconstateerde overtreding op moet lossen. Het is daarom niet aan te raden om in afwijking van het afwegingsmodel langere hersteltermijnen te bieden.
- In januari 2009 start de VNG met de implementatie van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) kinderopvang. De GIR automatiseert het proces van het toezicht en de handhaving op de

1) Dit gebeurt op grond van artikel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht en op grond van artikel 61 van de Wet kinderopvang.

kwaliteit van de kinderopvang. Er wordt samengewerkt met GGD Nederland en de Inspectie van het Onderwijs. De GIR zorgt voor meer efficiency en uniformiteit in het toezicht en de handhaving. Door het afwegingsmodel in zijn geheel over te nemen, is de verwachting dat er straks binnen de GIR automatisch een advies geformuleerd worden.

Zie voor het model *bijlage 1*.

Indien uit de inspectierapporten van de GGD blijkt dat een houder niet aan de kwaliteitseisen voldoet, moet de gemeente handhavend optreden. Hiervoor heeft de gemeente verschillende handhavingsinstrumenten. Voor welk instrument gekozen wordt volgt uit het bovengenoemde afwegingsmodel. De gemeente kan er ook voor kiezen om eerst een (schriftelijke) waarschuwing te geven aan houders.

De mogelijke handhavinginstrumenten zijn (in willekeurige volgorde):

- Aanwijzing (door College) of bevel (door toezichthouder)
- Bestuursdwang
- Last onder dwangsom
- Exploitatieverbod
- Uitschrijven uit register
- Bestuurlijke boete

Het is vanuit juridisch oogpunt aan te bevelen om altijd eerst een aanwijzing of een bevel te geven voordat zwaardere instrumenten ingezet worden.

De werking en de inhoud van deze handhavinginstrumenten bij de kinderopvang worden beschreven in de VNG-Handreiking "Handreiking voor een transparant handhavingsbeleid" van 2008. Hieraan zijn ook door de VNG vastgestelde boetebeleidsregels gekoppeld.

5. Uitvoering handhavingsbeleid

Bij het in 2006 vastgestelde handhavingsbeleid werd er vanuit gegaan dat overtredingen veelal in constructief overleg opgelost kunnen worden. Handhavingacties werden gezien als een uiterste middel, waartoe een gemeente niet snel overgaat. Ervaringen uit de afgelopen jaren hebben geleerd dat de houders, gemeente en GGD zeker regelmatig in overleg tot oplossingen voor de geconstateerde overtredingen komen. Echter landelijk is ook duidelijk dat er voor de kinderopvangsector een striktere uitvoering van het handhavingsbeleid neergezet moet worden. Het marktregulerende principe, waarbij kwaliteit zich wel moet tonen omdat ouders anders bij een andere organisatie kindplaatsen afnemen, werkt in de huidige context niet door de enorme druk op de wachtlijsten. Hierbij moet wel in het oog gehouden worden dat de zwaardere handhavinginstrumenten forse gevolgen kunnen hebben die niet in het belang zijn van gemeente, kindercentrum en/of ouder en kind.

Voordat een definitief inspectierapport van de GGD over een kindercentrum bij de gemeente binnenkomt, is er al een behoorlijk traject afgelegd. De inspecteur heeft het kindercentrum bezocht en op basis daarvan via een conceptrapport haar bevindingen met de houder van het kindercentrum gecommuniceerd. Voor geconstateerde overtredingen biedt de GGD aan de houder een informele hersteltermijn. Daarnaast heeft de houder de mogelijkheid om te reageren op het conceptrapport daar waar houder van mening is dat de geconstateerde overtredingen in een ander licht bekeken moeten worden. Deze reactie (de zienswijze) wordt opgenomen in het definitieve inspectierapport.

Als dit definitieve inspectierapport bij de gemeente binnen is, kan de gemeente op basis van de aanbevelingen van de GGD verschillende acties ondernemen. In het inspectierapport adviseert de GGD altijd één van onderstaande acties:

- Handhaven volgens gemeentelijk handhavingsbeleid
- Niet handhaven
- Anders,.....

Indien deze actie wordt aanbevolen, geeft de GGD altijd een toelichting. Hier worden ook de met de houder afgesproken hersteltermijnen aangegeven.

Op basis van deze aanbevelingen ondernemen de gemeenten de volgende acties.

Advies: Handhaven volgens gemeentelijk handhavingsbeleid

De gemeente start een handhavingstraject. In principe betekent dit dat er een aanwijzing of een bevel aan de houder van het kindercentrum gestuurd wordt. Indien nodig kunnen hierna zwaardere handhavingsinstrumenten ingezet worden.

Advies: Niet handhaven

De houder van het kindercentrum krijgt een bevestiging dat het centrum volledig aan de kwalitatieve eisen van de Wet kinderopvang voldoet.

Advies: Anders,

De houder van het kindercentrum krijgt een schriftelijke waarschuwing. Hierin worden de overtredingen en de met de GGD afgesproken hersteltermijnen genoemd. Ook wordt de houder gewezen op de gevolgen van het niet nakomen van de hersteltermijnen. Na afloop van de hersteltermijnen communiceert de GGD met de gemeente of de afspraken wel of niet zijn nagekomen. Als na afloop van de termijn de houder volledig voldoet, wordt overgegaan tot het sturen van een bevestiging dat de het kindercentrum voldoet aan de eisen van de Wet. Als de houder alsnog in gebreke blijft, wordt het eerder genoemde handhavingstraject gestart.

Mocht een geconstateerde overtreding van een dusdanig ernstige aard zijn dat er direct gevaar is voor de gezondheid of de veiligheid van de kinderen, dan zal de GGD altijd direct contact opnemen met de houder van het kindercentrum en de gemeente waarin deze gevestigd is. Er wordt dan in overleg besproken welke directe acties nodig zijn. Het advies van de GGD zal hierbij in zware mate meetellen.

Indien de handhavingacties weinig tot geen effect hebben, zal de gemeente steeds zwaardere handhavinginstrumenten gebruiken (zie paragraaf 4 Handhavingsbeleid en afwegingsmodel). Op het moment dat overgegaan wordt tot een exploitatieverbod of uitschrijving uit het gemeentelijk kinderopvangregister, zal de gemeente daarover zo spoedig mogelijk ook de belastingdienst informeren.

Kindercentra die zich niet gemeld hebben bij de gemeente voor opname in het register, plegen in principe een economisch delict in de zin van de Wet Economische Delicten. Gemeenten gaan niet actief aan de slag om deze centra op te sporen. Krijgt de gemeente of de GGD echter signalen dat er niet geregistreerde kinderopvang plaats vindt, dan zal de gemeente de GGD de opdracht geven om hier nader onderzoek naar te doen. Blijkt dit inderdaad het geval te zijn, dan kan de gemeente besluiten om aangifte te doen of het reguliere handhavingstraject in te zetten.

De Wet verplicht gemeenten de kosten van de GGD-inspecties te betalen. Daar waar het gaat om reguliere of meldingsinspecties is dit volkomen logisch. De gemeente is uiteindelijk als verantwoordelijke voor het handhavingsbeleid opdrachtgever van de inspecties. Echter daar waar herinspecties nodig zijn omdat houders in gebreke gebleven zijn moeten de kosten momenteel ook door gemeenten gedragen worden. Indien mogelijk zal aan landelijke beleidsmakers meegegeven worden dat kosten hiervan volgens Holland Rijnland en de Rijnstreek bij de houders zelf zouden moeten liggen.

6. Openbaarheid van gegevens

Openbaarheid van gegevens betekent dat ouders zelf actief kunnen bekijken welke kindercentra geregistreerd zijn en wat de bevindingen van de GGD met betrekking tot de kwaliteit zijn. Dit kan een belangrijke stimulans zijn voor ouders om een actieve rol te spelen en voor kindercentra om hun kwaliteit hoog te houden.

De gemeente houdt hiervoor een kinderopvangregister bij. Dit doet zij én op papier én digitaal. Burgers kunnen een uittreksel uit dit register opvragen bij de betreffende gemeente, maar kunnen ook op de website van de gemeente terecht. Daarnaast hebben (houders van) kindercentra die zijn opgenomen in het register altijd een uittreksel uit het kinderopvangregister van de gemeente ontvangen. Dit dienen zij op verzoek ook aan ouders te overleggen. Wijzigingen (exclusief wijzigingen in aantal kindplaatsen) in het register zullen via de website en via huis- aan huisbladen onder de bewoners van de betreffende gemeente verspreid worden.

De inspectierapporten van de GGD zijn eveneens openbaar. Deze (definitieve) rapporten worden op de gemeentelijke website geplaatst en zijn bij het kindercentrum of de houder op te vragen.

Daarnaast zal de gemeente ook (wijzigingen in) de aanwijzing van de inspecteurs bekend maken en in huis- aan huisbladen afkondigen.

7. Procedures

Voor het werken binnen wettelijke kaders is het belangrijk dat de juiste procedures gevolgd worden. Hiertoe zijn verschillende standaard formulieren ontworpen door de VNG (bijvoorbeeld voor melding en wijziging kindercentra). Daarnaast zijn er ook regels over waaraan bijvoorbeeld een aanwijzing of een kinderopvangregister moet voldoen.

Het is handig om regionaal op eenzelfde manier te werk te gaan. Eenduidigheid maakt de communicatie en de afspraken met de GGD Hollands Midden en de houders die in meerdere gemeenten werkzaam zijn helderder.

Om en op dezelfde manier, en volgens wettelijke richtlijnen te werk gestaan, wordt er naast dit handhavingsbeleid een werkdocument opgesteld. In dit werkdocument komen de correcte procedures en formuleringen te staan, waarvan de regiogemeenten gebruik kunnen maken bij de uitvoering van het toezicht- en het handhavingsbeleid. Ook wordt de uitvoering van het toezichtbeleid door de GGD hierin beschreven. Dit is de regionaal gekozen basis van het inspectiearrangement. Dit wordt per gemeente verder uitgewerkt op basis van de in paragraaf 3 genoemde punten.