

## Lokaal Handhavingsbeleid Kinderopvang Gemeente Maasgouw 2024 – 2027

Kinderopvang: een plek waar kinderen zich veilig voelen en de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen

### Hoofdstuk 1: Inleiding

De kinderopvang kan niet zonder gedegen toezicht op de kwaliteit vanuit de overheid, want het gaat immers om de verantwoordelijkheid voor jonge kinderen. De houders en gastouders zijn hoofdverantwoordelijk voor het aanbieden van verantwoorde kinderopvang in een veilige en gezonde omgeving en de gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op die kwaliteit.

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

#### 1.1 Definities kinderopvang

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

Er zijn verschillende soorten kinderopvang:

- Kinderdagverblijven (0 tot 4 jaar)
- Buitenschoolse opvang (4 tot 12 jaar).
- Gastouderopvang (geregistreerd bij een gastouderbureau) (0 tot 12 jaar)

De leeftijd tot 12 jaar is een flexibele grens, want er zijn ook kinderen die later doorstromen van het primaire onderwijs naar het voortgezet onderwijs.

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

### Hoofdstuk 2: Wettelijke bepalingen

#### 2.1 Wet kinderopvang (Wko)

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

#### 2.2 Bevoegdheid college

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

#### 2.3 Toezicht college

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

#### 2.4 Jaarverantwoording

Elk jaar stelt het college een jaarverslag omtrent toezicht en handhaving Wko op. Dit jaarverslag wordt aangeboden aan de gemeenteraad en digitaal aangeleverd bij de Inspectie van het Onderwijs.

## 2.5 Toezicht GGD

### 2.5.1 Inspectiecyclus

De Wko bepaalt dat alle locaties, met uitzondering van voorzieningen voor gastouderopvang, jaarlijks geïnspecteerd worden door de toezichthouder. Sinds 1 januari 2023 moet minimaal 50% van de gastouders worden geïnspecteerd.

### 2.5.2 Reguliere inspectie op basis van risico gestuurd toezicht

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

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

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

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

### 2.5.3 Onderzoek voor aanvang registratie

De houder die van plan is een voorziening voor kinderdagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderbureau te exploiteren dient hiertoe bij de gemeente een aanvraagformulier in te registreren van de voorziening in het register kinderopvang.

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

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

Binnen een termijn van 10 weken moet de gemeente een besluit nemen of de voorziening wel of niet in exploitatie mag worden genomen. De gemeente informeert de houder door het verzenden van een beschikking. Indien de voorziening in exploitatie wordt genomen, wordt tevens het registratienummer uit het landelijk register kinderopvang vermeld in de beschikking.

### 2.5.4 Onderzoek na aanvang exploitatie

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

### 2.5.5 Nader onderzoek

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

### 2.5.6 Incidenteel onderzoek

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

### 2.5.7 Inspectie n.a.v. wijzigingen

Een houder is verplicht alle wijzigingen direct door te geven aan de gemeente. De gemeente kan naar aanleiding van de wijzigingen de GGD opdracht geven tot een inspectie. Het wijzigen van de opvanglocatie geldt als een nieuw te exploiteren locatie. De gemeente verwerkt de gegevens na ontvangst en eventuele positief beoordeelde inspectie in het LRK.

### 2.5.8 Extra inspectie 2018

Door de invoering van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen wordt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gewijzigd in de Wet kinderopvang en bestaat er geen aparte definitie meer voor peuterspeelzalen. De peuterspeelzalen, vanaf 2018 peuteropvang, worden in het LRK geregistreerd als kinderdagverblijf en moeten daardoor aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen.

De peuterspeelzaal wordt een kinderdagverblijf, maar de oorspronkelijk beschikking voor exploitatie van een peuterspeelzaal bestaat nog. Daarom is een overgangsbepaling opgenomen in de wetharmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen. Vanaf de inwerkingtreding van de wet geldt de beschikking tot exploitatie als peuterspeelzaal als beschikking tot exploitatie van een kinderdagverblijf totdat er een onherroepelijk nieuw besluit is genomen. Omdat de gemeente bij een jaarlijks onderzoek, zoals genoemd bij 2.5.2 geen signaal krijgt om een beschikking af te geven is voor 2018 met de GGD een andere werkwijze afgesproken voor de controle van omgezette peuterspeelzalen. In het eerste kwartaal worden alle omgezette peuterspeelzalen door de toezichthouder bezocht.

- a. De toezichthouder maakt een rapport voor onderzoek registratie aan waarin alle, voor de omgezette peuterspeelzaal, nieuwe kwaliteitseisen mee genomen worden.
- b. Het jaarlijkse onderzoek dat tijdens hetzelfde bezoek plaatsvindt, baseert de toezichthouder op het bestaande risicoprofiel van de voormalig peuterspeelzaal. Ook voor dit onderzoek wordt een rapport opgemaakt.

Beide rapporten worden aangeleverd aan de gemeente. Er zijn twee scenario's mogelijk:

1. De voorziening voldoet aan de wettelijke eisen voor een kinderdagverblijf. Er wordt een nieuwe beschikking afgeven waarin toestemming wordt gegeven voor het exploiteren van een kinderdagverblijf, hiermee vervalt de oorspronkelijk beschikking per ingangsdatum van de nieuwe beschikking.
2. De voorziening voldoet niet aan de wettelijke eisen voor een kinderdagverblijf. De gemeente bepaalt aan de hand van de ernst van de overtreding of er een handhavingstraject wordt gestart. Indien de verwachting is dat de overtreding niet te herstellen is, wordt de bestaande beschikking van de omgezette peuterspeelzaal ingetrokken. De voorziening mag niet verder exploiteren en zal uitgeschreven worden uit het LRK.

## 2.6 Gastouderopvang

### 2.6.1 Steekproef gastouders

Vanaf 2010 worden naast de voorzieningen voor kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus ook de voorzieningen voor gastouderopvang geïnspecteerd. Dit betekent dat ook gastouders geregistreerd moeten worden in het register kinderopvang. Jaarlijks wordt er per gastouderbureau een percentage van het gastouderbestand gecontroleerd. De omvang van de steekproef wordt bepaald op basis van het risicoprofiel van het gastouderbureau. Het aantal te inspecteren gastouders per gemeente is per 1 januari 2023, 50%. Jaarlijks worden hier nieuwe afspraken over gemaakt.

### 2.6.2 Aanvraag gastouderopvang

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

### 2.6.3 Wijzigingen gastouders

In de Wko is bepaald dat een houder van een gastouderbureau onmiddellijk mededeling moet doen van wijzigingen in de gegevens van de gastouder die bij de aanvraag zijn verstrekt. Het is wettelijk verplicht om alle opvanglocaties van een gastouder te registreren.

Aanmeldingen van extra locaties, evenals verhuizingen, gelden als een nieuwe aanvraag. In dat geval zal de toezichthouder inspectie op locatie uitvoeren.

#### **2.6.4 Gastouderopvang is niet in exploitatie**

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

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

#### **2.6.5 Tijdelijke vervanging gastouder**

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

#### **2.6.6 Verzoek tot uitschrijving zonder handtekening**

Wijzigingsformulieren die namens de gastouder worden ingediend door het gastouderbureau dienen voorzien te zijn van een handtekening van die gastouder. Als een wijzigingsformulier met verzoek tot uitschrijving uit het LRK wordt ingediend zonder handtekening, wordt eerst aan het gastouderbureau gevraagd om alsnog aan de gastouder een handtekening te vragen.

Mocht het gastouderbureau niet in staat zijn de handtekening te verkrijgen, moet worden aangetoond dat dit wel geprobeerd is. Als aanvullende informatie moet een kopie van het bewijsstuk opgestuurd worden, waaruit blijkt dat de bemiddelingsrelatie tussen het gastouderbureau en de gastouder is opgezegd. Het college stuurt, ook in dit geval voorafgaand aan de uitschrijving uit het register, aan de gastouder een voornemen tot uitschrijving. De gastouder heeft twee weken om te reageren op het voornemen middels een zienswijze.

#### **2.7 Overleg en overreding**

Indien mogelijk past de toezichthouder bij gesignaleerde overtredingen overleg & overreding toe om handhaving te voorkomen. De werkwijze van overleg en overreding:

1. Inspectie
2. Opstellen conceptrapportage
3. Hoor en wederhoor
4. Zienswijze waarin aangegeven wordt dat (praktijk) tekortkoming is opgelost
5. Aanvullend onderzoek door een extra (onaangekondigd) praktijkonderzoek (nader onderzoek overleg en overreding)
6. Opstellen definitieve rapportage:
  - Tekortkoming is opgelost en deze informatie wordt toegevoegd aan rapportage. Resultaat is geen advies tot handhaven.
  - Tekortkoming is niet opgelost. Ook deze informatie wordt toegevoegd aan de rapportage maar advies tot handhaven blijft van kracht.

#### **2.8 Continue Screening**

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

## Hoofdstuk 3: Handhaving

### 3.1 Beleidsregels

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

Beleidsregels zorgen voor:

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

De lokale beleidsregels worden tegelijk met deze nota ter vaststelling aangeboden aan het college.

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

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

### 3.2 Maatwerk

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

### 3.3 Juridische sancties

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

#### 3.3.1 Herstellende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een herstellende sanctie wordt verstaan: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Herstellende sancties zijn:

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

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

- *schriftelijk bevel*

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

#### 3.3.2 Bestraffende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een bestraffende sanctie wordt verstaan: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Een bestraffende sanctie bestraft een overtreding die 'in het verleden' begaan is. Er is dus een overtreding geconstateerd en dat feit wordt bestraft. De vorm van een bestraffende sanctie onder de Wko is de bestuurlijke boete.

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

### 3.4 Fasering

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

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

De eerste fase van de handhaving wordt uitgevoerd door de beleidsmedewerker die is gemandateerd om een aanwijzing te geven.

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

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

## Hoofdstuk 4 : Handhavingstrajecten

### 4.1 Herstelmaatregelen

1. Het college legt een herstelmaatregel op om de overtreding te beëindigen of om herhaling van de overtreding te voorkomen.
2. Het college volgt de volgende stappen bij het opleggen van een herstelmaatregel:

Stap 1:	aanwijzing
Stap 2:	last onder dwangsom; of last onder bestuursdwang; of exploitatieverbod.
Stap 3	intrekken van de beschikking waarin toestemming tot exploitatie is gegeven en verwijdering uit het LRK

### 4.2 Hersteltermijnen

Bij het geven van een aanwijzing of het opleggen van een last gelden de volgende hersteltermijnen:

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

Het college kan een langere hersteltermijn geven, als de overtreding of de omstandigheden waar onder deze is begaan hiervoor aanleiding geven.

### 4.3 Bestuurlijke Boete

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. De sanctie is gericht op leedtoevoeging. Daarmee onderscheidt de boete zich van de reeds besproken handhavingsmiddelen die reparatoir van karakter zijn. Een reparatoire sanctie is gericht op het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding in de (nabije) toekomst terwijl met een punitieve sanctie is beoogd een overtreding in het verleden te bestraffen. Dit verschil brengt mee dat de bestuurlijke boete al dan niet in combinatie met een last onder dwangsom, bestuursdwang of een andere reparatoire sanctie kan worden opgelegd.

Voor het bepalen van de hoogte van de boete kan gewerkt worden met verschillende systemen. In geval van eenvoudige overtredingen en relatief lage boetes wordt vaak gewerkt met vaste boetebedragen. De hoogte van de boete in een concreet geval kan worden vastgelegd bij of krachtens formele wet of in een beleidsregel. Bij dit systeem legt het bestuursorgaan alleen in bijzondere omstandigheden een lagere boete op dan het vooraf bepaalde bedrag.

De hoogte van boetes voor ernstige overtredingen worden vaak vastgesteld door voor elke (groep) overtreding(en) een bandbreedte te bepalen. De hoogte van de boete dient in beginsel binnen die bandbreedte te liggen. Aan de hand van een aantal nadere criteria wordt het exacte boetebedrag vastgesteld. Dit systeem heeft als voordeel dat de hoogte van de boete exact kan worden toegesneden op de concrete omstandigheden van de overtreding en overtreder. Aan de andere kant is deze wijze van vaststelling arbeidsintensiever en minder transparant dan de eerste methode.

Voor de vaststelling van hoogte van de boetes in het kader van de Wet Kinderopvang is een model boetebeleidsregels Wko (VNG) ontwikkeld. Het model is online te raadplegen en wordt door de VNG steeds bijgewerkt. Deze uitwerking van boetebeleidsregels geven voldoende houvast voor het bepalen van de hoogte van de boete en tegelijkertijd houdt het college voldoende armslag om de boete aan te passen aan de omstandigheden van het geval.

Het afwegingsmodel handhaving Wet Kinderopvang (model VNG) is toegevoegd als bijlage 1.



## Bijlage 1 Handhaving in het algemeen

Het college van burgemeester en wethouders ziet op grond van artikel 61 van de Wet Kinderopvang (hierna: Wko) toe op de naleving van de eisen uit de Wet Kinderopvang. Om aan deze handhavingsoverplichting uitvoering te geven kent de WKO diverse handhavingso- en sanctiemiddelen. Zo zijn er:

- de aanwijzing of het bevel
- bestuursdwang
- last onder dwangsom
- exploitatieverbod
- uitschrijving uit het register
- bestuurlijke boete

In de VNG-brochure 'Handreiking voor een transparant handhavingso beleid', die in medio 2008 is uitgegeven, worden al deze middelen nader besproken en uitgewerkt.

In dit beleidsstuk zal verder worden ingegaan op de bestuurlijke boete. In de toelichting wordt het gehele proces dat vooraf is gegaan aan het besluit om een bestuurlijke boete op te leggen nader besproken.

### **De bestuurlijke boete**

Eén van de handhavingsoinstrumenten is de bestuurlijke boete. Deze wordt geregeld in de artt 72 t/m 86 WKO. Op grond van artikel 72 WKO is het college bevoegd terzake een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Deze boetebeleidso regels hebben betrekking op overtredingen die in relatie staan met (het toezicht op) de kwaliteitsnormen en enkele andere verplichtingen. Bij de boetebeleidso regels wordt schending van de informatieverplichtingen als bedoeld in artikel 28 WKO buiten beschouwing gelaten, de maximale boetebedragen hiervoor zijn wel in artikel 72 WKO bepaald.

De bestuurlijke boete is een instrument om de naleving van de Wet Kinderopvang te bevorderen. Een bestuurlijke boete mag ten hoogste € 45.000 bedragen.

Het opleggen van een bestuurlijke boete acht het college in ieder geval aangewezen in de volgende situaties:

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 45 tot en met 60 WKO (hoofdstuk 3 Kwaliteit);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel niet nakomt (art 65 WKO);
- In geval de houder een kinderopvangcentrum blijft exploiteren terwijl op grond van artikel 66 WKO aan hem een exploitatieverbod is opgelegd;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (5:20 Awb).
- In geval een houder niet onverwijld melding doet van wijzigingen op grond van art 47 lid 1 WKO.

Het college legt geen boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Het college legt ook geen boete op indien de houder, zijnde een natuurlijk persoon (en geen rechtso persoon), is overleden.

Het college geeft met deze boetebeleidso regels invulling aan zijn beleidsovrijheid ten aanzien van zijn bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarbij wordt aandacht besteed aan de situaties waarin tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt overgegaan en verder aan de wijze waarop de hoogte van een boete in een concreet geval wordt vastgesteld.

### **Hoogte van de bestuurlijke boete**

De hoogte van de boete moet op grond van artikel 72, tweede lid, WKO worden afgestemd op:

- de ernst van de overtreding,
- de mate waarin de overtreding de (rechts)persoon kan worden verweten en
- de omstandigheden waarin die persoon verkeert.

Bij de vaststelling van de hoogte van de boete maakt het college onderscheid tussen overtreding van de bij of krachtens hoofdstuk 3 van de wet gestelde kwaliteitsoeisen enerzijds en de (informatie)verplichtingen op grond van artikel 5:20 Awb, 45 WKO, 47 lid 1 WKO, 65 WKO en 66 WKO anderzijds. In geval van overtreding van die laatste bepalingen gelden in beginsel de volgende boetebedragen.

Bepaling	Boete
5:20 Awb	€ 2.500
45 WKO	€ 10.000
47 lid 1 WKO	€ 500



65 Wko	Zie de genoemde bedragen bij de desbetreffende bevelen/aanwijzingen in het afwegingsmodel handhaving kinderopvang
66, lid 1 of lid 2 Wko	€ 10.000

In bijlage 1 wordt een nadere toelichting op deze bedragen gegeven.

In het geval de overtreder in de afgelopen drie jaar al eerder is beboet voor eenzelfde type overtreding kan het college de boete verhogen. Daarbij is irrelevant of de in het verleden gepleegde overtreding(en) al dan niet betrekking hadden op hetzelfde kindercentrum of gastouderopvang waarvoor de nieuwe boete wordt opgelegd. Bepalend is of de overtreder als *houder* al eerder een boete is opgelegd. Het college hanteert de volgende verhogingen als richtsnoer in geval van recidive.

Bepaling	Verhoging op de basisboetebedragen per herhaling	Maximum
5:20 Awb	€ 600	€ 3.700
45 Wko	€ 2.500	€ 18.500
47 lid 1 Wko	€ 500	€ 45.000
65 Wko	Genoemde bedragen in afwegingsmodel handhaving kinderopvang	€ 45.000
66, lid 1 of lid 2 Wko	€ 2.500	€ 18.500

### **Kwaliteitsnormen (hoofdstuk 3 Wko)**

De Wet Kinderopvang kent globale kwaliteitsnormen. De hoogte van de boete is afhankelijk van de mate waarin de desbetreffende wettelijke kwaliteitsnormen niet zijn nageleefd. In de Beleidsregel kwaliteit kinderopvang (Stcrt. 2004, nr. 222, p. 18, laatst gewijzigd bij Stcrt. 2006, nr. 250, p. 39) en de Beleidsregels kwaliteit en handhaving kwaliteit kinderopvang (model VNG) zijn deze kwaliteitsnormen uitgewerkt in concrete gedragingen en/of verplichtingen.

De mate waarin de wettelijke kwaliteitsnormen niet zijn nageleefd wordt vastgesteld aan de hand van deze concrete gedragingen of verplichtingen die in de Boetebeleidsregels zijn overgenomen. Het college heeft met in achtneming van artikel 72, lid 1 en 2, Wko aan elke gedraging of verplichting een bedrag gekoppeld.

De hoogte van deze bedragen is afgestemd op de prioritering van de overtreding. Een hoge prioritering betekent dat er ook in algemene zin sprake is van een ernstige overtreding terwijl aan minder ernstige overtredingen een lage(re) prioritering is toegekend.

Mede gelet op het in artikel 72 neergelegde boetemaximum heeft dit geleid tot de volgende verdeling.

Prioritering	Bedrag
Hoog	€ 4.000 - € 10.000
Gemiddeld	€ 2.000 - € 5.000
Laag	€ 0 - € 2.500

Per overtreding is binnen deze bandbreedte een bedrag vastgesteld waarbij mede acht is geslagen op de aard en het aantal gedragingen waaruit de overtreding bestaat. De 'totale' boete voor deze overtreding is over deze onderdelen verdeeld. De hoogte van de boete wordt in eerste instantie vastgesteld door de verschillende onderdelen van een overtreding bij elkaar op te tellen. Als bijlage 2 is een voorbeeld toegevoegd.

Tot slot kan het college bij de vaststelling van de boete boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden betrekken. Dit kan ertoe leiden dat van de vastgestelde bedragen per overtreding wordt afgevoerd. Daarbij wordt gedacht aan een verhoging dan wel verlaging van 10% van het basisboetebedrag per omstandigheid.

Als boeteverhogende omstandigheden kunnen onder meer in aanmerking worden genomen:

- De omstandigheid dat de houder al eerder eenzelfde type overtreding heeft gepleegd. Daaronder wordt ook een overtreding in een ander kindercentrum of gastouderbureau van dezelfde houder begrepen.
- De omstandigheid dat de overtreding betrekking heeft op een kindercentrum waar meer dan [XX] kinderen worden opgevangen. In geval van gastouderopvang speelt deze omstandigheid geen rol.
- De omstandigheid dat de overtreding in verhoogde mate aan de houder kan worden verweten. Hiervan kan sprake zijn indien de overtreding met opzet is gepleegd of als de overtreding heeft voortgeduurd nadat de houder er nadrukkelijk op is gewezen.
- De omstandigheid dat de overtreder door de verboden gedraging een aanzienlijk voordeel heeft verkregen.
- De omstandigheid dat de overtreding een direct gevaar heeft opgeleverd voor de veiligheid of gezondheid van personen.
- Een andere omstandigheid die naar het oordeel van het college aanleiding geeft tot verhoging van de boete.

Als boeteverlagende omstandigheden kunnen onder meer in aanmerking worden genomen:

- De omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging derden, aan wie direct of indirect door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld.
- De omstandigheid dat de overtreding betrekking heeft op een kindercentrum waar meer dan XX kinderen worden opgevangen. In geval van gastouderopvang speelt deze omstandigheid geen rol.
- Een andere omstandigheid die naar het oordeel van het college aanleiding geeft tot verlaging van de boete.

#### **Toelichting op het boetebeleid.**

Het vaststellen van boetebeleid vergemakkelijkt het opleggen van een boete. Ook komt het de rechtszekerheid ten goede, daar inzichtelijk is hoe bepaalde overtredingen bestraft kunnen worden.

Een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, met andere woorden er is sprake van bestraffing. Hierdoor is het opleggen van een bestuurlijke boetes een met veel waarborgen omkleed proces.

#### ***Procedurele aandachtspunten***

De procedurele aandachtspunten hierbij zijn:

- alvorens een bestuurlijke boete opgelegd kan worden, moet het college de houder van dit voornemen op de hoogte stellen en de gronden waarop dit besluit rust mede te delen. Tevens dient hierbij het rapport te worden overlegd (art 80 jo 77 WKO). In art 77 WKO wordt bepaald aan welke eisen dit rapport moet voldoen. Belangrijk is om erop te letten dat de GGD-inspectierapporten aan deze vereisten voldoen, zodat deze in ieder geval ook als boeterapport kunnen dienen en in het boetebesluit naar het inspectierapport kan worden verwezen.
- Het opleggen van een bestuurlijke boete is aan een termijn gebonden (art 81 WKO). Het college dient binnen 13 weken na dagtekening van het rapport een besluit nemen. Opschorting van deze termijn is slechts mogelijk indien de gedraging aan het OM is voorgelegd (art 82 lid 2). Ook kan het College na verstrijken van de termijn van een GGD-rapport zelf een nieuw boeterapport opstellen, waarna de termijn van 13 weken opnieuw gaat lopen.
- Let erop dat voor het opstellen van een boeterapport door het College zelf de bevoegdheid hiervoor is geregeld voor de betreffende ambtenaar/ambtenaren. Een boeterapport is een feitelijke handeling. Het College kan hiervoor een machtiging verlenen aan de ambtenaar/ambtenaren op basis van art 10:5 Awb.
- Het College dient de houder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze op het voornemen naar voren te brengen. Dit kan mondeling of schriftelijk gebeuren. Indien de houder zijn zienswijze mondeling naar voren wenst te brengen, rust op de ambtenaar die dit verhoor afneemt de cautieplicht. Hij dient de houder te wijzen op zijn zwijgrecht (art 78 WKO) Dit omdat er sprake is van een criminal charge, vanaf het moment dat de houder redelijkerwijs kan vermoeden dat hem een boete wordt opgelegd.  
Voor een schriftelijke zienswijze geldt de cautieplicht in beginsel niet, omdat er daarbij vanuit gegaan wordt dat de houder niet onder druk wordt gezet tijdens het afleggen van de verklaring.
- De cautieplicht is een onderdeel van het nemo-tenetur-beginsel. Deze houdt in dat niemand mag worden gedwongen mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Dit beginsel is vastgelegd in art 6 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).
- Het feit dat een bestuurlijke boete geldt als bestraffing heeft ook gevolgen voor een eventuele toetsing door een rechter. De feiten, de kwalificatie van de feiten, de cautie, de schuldvraag, de

bevoegdheid te beboeten, de redelijke termijn en de hoogte van de boete worden vol getoetst. De rechter heeft een wettelijke matigingsbevoegdheid maar kan (art. 8:69 Awb) eventueel ook besluiten tot een hogere boete dan door het bestuur bij beschikking is opgelegd.

- Ingeval van grove opzettelijkheid dient, alvorens te beboeten, eerst een beoordeling door het O.M. plaats te vinden m.b.t. eventueel strafrechtelijk ingrijpen. Ook bij andere samenloop met strafrechtelijke handhaving dient voorafgaand overleg met het O.M. plaats te vinden (art 72 en 75 WKO).

#### **Het traject dat uiteindelijk kan leiden tot het opleggen van een boete**

Het is geenszins de bedoeling heel snel over te gaan tot het opleggen van een boete. De bestuurlijke boete is een sluitstuk van een handhavingproces en is een van de uiterste middelen die ingezet zullen worden. Voordat een boete wordt opgelegd heeft er al een lang traject van handhaving plaatsgevonden, echter helaas zonder dat het gewenste resultaat is bereikt. In dat geval kan door het College worden besloten een boete op te leggen.

Mogelijke stappen die voorafgaand aan een boetebesluit kunnen zijn gezet zijn::

- \* een inspectie door de GGD-inspecteur
- \* overleg over het inspectierapport met de houder door de GGD-inspecteur
- \* aanschrijving of bevel met een hersteltermijn
- \* herinspectie nav de aanwijzing of het bevel met hersteltermijn
- \* toepassing handhavinginstrument anders dan een bestuurlijke boete nav niet nakomen aanschrijving of bevel
- \* herinspectie
- \* voornemen om bestuurlijke boete op te leggen

Bovenstaande opsomming is niet voorgeschreven of uitputtend, maar geeft weer dat er al vele momenten zijn geweest waarop de houder op een overtreding is gewezen en de houder ook vele mogelijkheden heeft gehad de overtreding te beëindigen. Als dit alles niet tot een oplossing heeft geleid kan dat reden zijn voor het College om te besluiten een bestuurlijke boete op te leggen met als overweging de houder voor het niet nakomen te bestraffen.

VNG februari 2009

#### **Bijlage 1 Hoogte van de boete bij overtreding van art 45, 47 lid 1, 65 en 66 WKO en art 5:20 AWB**

De overtreding van artikel 66 WKO, artikel 5:20 Awb en artikel 45 lid 1 WKO betreffen een strafrechtelijk delict. De boetebedragen hiervoor zijn dan ook afkomstig uit het strafrecht. De andere 2 overtredingen zijn vastgesteld in het licht van het boetebeleid.

Het verdient aanbeveling om ook deze 5 overtredingen aan het Afwegingsmodel toe te voegen om het gehele boetebeleid bijelkaar te houden.

Overtreding van artikel 5:20 Awb is een strafrechtelijk delict, geregeld in art 184 Wetboek van Strafrecht.

Artikel 184 Sr:

1. Hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten, alsmede hij die opzettelijk enige handeling, door een van die ambtenaren ondernomen ter uitvoering van enig wettelijk voorschrift, belet, belemmert of verijdelt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden **of geldboete van de tweede categorie**.
2. Met de in het eerste gedeelte van het vorige lid bedoelde ambtenaar wordt gelijkgesteld ieder die, krachtens wettelijk voorschrift, voortdurend of tijdelijk met enige openbare dienst is belast .....
3. Met een vordering of handeling als bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld een vordering of handeling van de schipper of gezagvoerder van een luchtvaartuig die een bevoegdheid uitoefent of een verplichting vervult, welke hem als zodanig is toegekend of opgelegd bij een bepaling van het Wetboek van Strafvordering. Onder schipper wordt begrepen hij die het hoogste gezag uitoefent op een overeenkomstig artikel 136a, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering aangewezen installatie.
4. Indien tijdens het plegen van het misdrijf nog geen twee jaren zijn verlopen sedert een vroegere veroordeling van de schuldige wegens gelijk misdrijf onherroepelijk is geworden, kan de gevangenisstraf met een derde worden verhoogd.

De overtreding van artikel 45 en 66 WKO zijn economische delicten, gesanctioneerd in de Wet op de Economische Delicten (WED). In artikel 1 en art 6 WED wordt bepaald dat deze overtredingen beboet kunnen worden met een boete van **de 4e categorie**.

### Boetecategorieën

De categorieën zijn als volgt opgebouwd:

Eerste categorie	Tot € 370
Tweede categorie	Tot € 3.700
Derde categorie	Tot € 7.400
Vierde categorie	Tot € 18.500
Vijfde categorie	Tot € 74.000
Zesde categorie	Tot € 740.000

### Bijlage 2 Voorbeeld

Uit een inspectierapport komt naar voren dat de accommodatie en inrichting van een kindercentrum waar dagopvang plaatsvindt niet voldoet aan eisen. Het college heeft aan de houder in dit verband een aanwijzing opgelegd. De houder heeft de aanwijzing op de volgende punten niet nageleefd.

1. de stamgroepen beschikken niet over een afzonderlijke vaste groep ruimte.
2. de binnenspeelruimte is niet ingericht in overeenstemming met het aantal op te vangen kinderen
3. er is geen afzonderlijke slaapruijnte voor kinderen tot anderhalf jaar.

4. Accommodatie en inrichting	Prioriteit	Boete (in €)
Binnenruimte		
<b>4.1 Binnenspeelruimte</b>	hoog	
1 Elke stamgroep beschikt over een afzonderlijke vaste groep ruimte.		2.000
2 Er is minimaal 3,5m <sup>2</sup> bruto oppervlakte in de groepsruimte beschikbaar per kind, waaronder mede begrepen passend voor spelactiviteiten ingerichte ruimtes buiten de groepsruimte.		3-3,5 m2: 2000 <3m2: 4000
3 De binnenspeelruimte is ingericht in overeenstemming met het aantal op te vangen kinderen.		2.000
4 De binnenruimte is passend ingericht in overeenstemming met de leeftijd van de op te vangen kinderen.		2.000
<b>4.2 Slaapruijnte</b>	hoog	
1 Er is een afzonderlijke slaapruijnte voor kinderen tot anderhalf jaar.		2.500
2 De slaapruijnte is ingericht in overeenstemming met het aantal op te vangen kinderen.		2.500

Aangezien de houder de aan hem opgelegde aanwijzing niet of onvoldoende heeft nageleefd, zal het college overwegen om een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van de boete wordt afgestemd op de mate waarin de aanwijzing niet is nageleefd door bij de bepaling van de hoogte van de boete alleen te letten op de punten waarop de houder in gebreke is gebleven. Dit betekent dat de boete in dit geval in beginsel € 6.500 zal bedragen, te weten € 2.000 voor de eerste, € 2.000 voor de tweede en € 2.500 voor de derde gedraging.