

Beleidsregel toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang gemeente Utrecht

Burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht,
Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 1.61 lid 1, 1.65 lid 1, 1.66 en 1.72 lid 1 Wet kinderopvang;

Overwegende dat:

- Zij op grond van de artikelen 1.61 lid 1, 1.65 lid 1, 1.66 en 1.72 lid 1 Wet kinderopvang toeziet op de naleving van diverse bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde regels en daar ook handhavend tegen kan optreden.
- het gewenst is ter invulling van hun beleidsruimte een beleidsregel vast te stellen over de taken en bevoegdheden op grond van de Wet kinderopvang en krachtens deze wet gestelde regels.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Algemeen

Kinderopvang heeft een belangrijke plaats in onze samenleving. Kwalitatief goede kinderopvang draagt bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij en aan een goede ontwikkeling en het welbevinden van kinderen. Kinderopvang kan ook een bijdrage leveren aan het verminderen van achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen. In de kinderopvang moeten kinderen zich veilig voelen en de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Het gaat daarbij om een brede ontwikkeling met aandacht voor sociale activiteiten zoals samenspelen, samenwerken en leren van en met elkaar. Zo draagt kinderopvang bij aan een goede start voor kinderen in het basisonderwijs en de samenleving.

De eerste jaren van een kind hebben grote invloed op de latere ontwikkeling. Het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang in een gezonde en veilige omgeving is daarom belangrijk. Er is sprake van kwalitatief goede kinderopvang wanneer de opvang:

- Structureel voldoet aan de geldende kwaliteitseisen;
- Plaatsvindt in een veilige en gezonde omgeving;
- Wordt verzorgd door vaste en vertrouwde personen in vaste groepen;
- Bijdraagt aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen, en
- Belangrijke normen en waarden meegeeft aan kinderen.

Verschillende partijen dragen bij aan een goede kwaliteit van de kinderopvang. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor hun keuze voor een opvangvoorziening. In de Wet kinderopvang heeft de landelijke wetgever kwaliteitseisen opgenomen voor een goede en verantwoorde kinderopvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de registratie en wijzigingen van toegelaten kinderopvangvoorzieningen en het toezicht op- en de handhaving van naleving van de kwaliteitseisen binnen kinderopvangvoorzieningen. Ten slotte is de ondernemer die een voorziening voor kinderopvang exploiteert (verder: de houder) verantwoordelijk voor het bieden van kwalitatief goede kinderopvang zoals hiervoor is omschreven.

(Zie opmerking hierboven)

1.2 Wet kinderopvang

In de Wet kinderopvang (verder: de Wko) staat het raamwerk van de voorschriften en kwaliteitseisen waaraan kinderopvang moet voldoen. De Wko is uitgewerkt in nadere regelgeving zoals het Besluit kwaliteit kinderopvang en de Regeling kwaliteit kinderopvang.

In de Wko is het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) aangewezen als het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op en handhaving van de voor kindercentra geldende (kwaliteits)eisen. Over het toezicht is in de Wko opgenomen dat het college de directeur publieke gezondheid (verder: de DPG) van de GGD aanwijst als toezichthouder. Daarnaast is het college verantwoordelijk voor de registratie en wijzigingen van de toegelaten kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Utrecht. In het vervolg van deze Beleidsregel is de situatie specifiek voor Utrecht toegelicht. Het college brengt op grond van de Wko verplicht jaarlijks verslag uit aan de Inspectie van het Onderwijs (verder: IvhO) over de verrichte register-, toezichts- en handhavingstaken. De IvhO beoordeelt vervolgens of het college deze taken goed vervult en kan in geval van ernstige tekortkomingen maatregelen treffen.

1.3 Wet kinderopvang

De DPG van de GGD regio Utrecht heeft ambtenaren van de gemeente Utrecht mandaat gegeven om het toezicht op de Wko uit te voeren. In de praktijk liggen daardoor het toezicht en de handhaving bij de gemeentelijke organisatie van Utrecht. Deze taken zijn binnen de gemeente ondergebracht bij de Inspectie Kinderopvang. Het volledige takenpakket op het gebied van kinderopvang van de Inspectie Kinderopvang is als volgt:

- Het juist en volledig bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang (verder: het LRK)
- Het tijdig behandelen van aanvragen voor kinderopvang en de registratie in het LRK;
- Het uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang (het toezicht);
- Het handhaven van de kwaliteit van de kinderopvang (de handhaving).

Deze taken hebben invloed op alle partijen die betrokken zijn bij de kinderopvang. Het gaat om een groot aantal regels en bevoegdheden die niet voor iedereen even duidelijk zijn. Daarom kiest het college ervoor om met deze beleidsregel inzicht en duidelijkheid te geven over de toepassing van bovenstaande taken en bevoegdheden.

1.3 Toezicht en Handhaving Inspectie Kinderopvang Gemeente Utrecht

De DPG van de GGD regio Utrecht heeft ambtenaren van de gemeente Utrecht mandaat gegeven om het toezicht op de Wko uit te voeren. In de praktijk liggen daardoor het toezicht en de handhaving bij de gemeentelijke organisatie van Utrecht. Deze taken zijn binnen de gemeente ondergebracht bij de Inspectie Kinderopvang. Het volledige takenpakket op het gebied van kinderopvang van de Inspectie Kinderopvang is als volgt:

- Het juist en volledig bijhouden van het Landelijk Register Kinderopvang (verder: het LRK)
- Het tijdig behandelen van aanvragen voor kinderopvang en de registratie in het LRK;
- Het uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang (het toezicht);
- Het handhaven van de kwaliteit van de kinderopvang (de handhaving).

Deze taken hebben invloed op alle partijen die betrokken zijn bij de kinderopvang. Het gaat om een groot aantal regels en bevoegdheden die niet voor iedereen even duidelijk zijn. Daarom kiest het college ervoor om met deze beleidsregel inzicht en duidelijkheid te geven over de toepassing van bovenstaande taken en bevoegdheden.

1.4 Beweging in beleid en werkwijze: in dialoog met de houder

Zowel de Inspectie Kinderopvang, houders als ouders hechten waarde aan goede, veilige en gezonde kinderopvang. Toezicht en handhaving op basis van alleen wet- en regelgeving is geen garantie voor kwalitatief goede kinderopvang. De kwaliteit van de kinderopvang is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. De Inspectie Kinderopvang werkt daarom dialooggericht.

Dit betekent dat de Inspectie Kinderopvang in het kader van het toezicht het gesprek met de houder voert. Dit gesprek gaat over verantwoorde kinderopvang en hoe de houder de vereiste kwaliteit realiseert en borgt in beleid en praktijk. De Inspectie Kinderopvang geeft ruimte en vertrouwen waar dit kan, en houdt rekening met de individuele situatie en omstandigheden van de houder.

De Inspectie Kinderopvang heeft in dit kader ook een informerende rol. Het vergroten van kennis bij houders draagt bij aan de kwaliteit van de kinderopvang en voorkomt handhavend optreden. Daarom investeert de Inspectie Kinderopvang actief in het informeren van houders over ontwikkelingen op het gebied van regelgeving en praktijk.

Het informeren van houders gebeurt op verschillende manieren. Tijdens inspecties is er meestal ruimte voor houders om vragen te stellen aan toezichthouders over hun werkzaamheden en de wettelijke kaders. Daarnaast ontvangen houders informatie via digitale nieuwsbrieven, de website en houderbijeenkomsten over ontwikkelingen in toezicht en handhaving. Sinds een aantal jaren is er ook maandelijks een online vragenuur voor houders.

Informeren is niet hetzelfde als adviseren. Een houder heeft zelf de verantwoordelijkheid om op de hoogte te zijn en te blijven van de relevante wet- en regelgeving. Dit is geen taak van de Inspectie Kinderopvang en de individuele toezichthouder.

1.5 Voorschoolse educatie

Voorschoolse educatie is een bijzondere vorm van kinderopvang en is erop gericht om jonge kinderen een extra stimulans te bieden in hun (taal)ontwikkeling, voordat zij naar de basisschool gaan. Voorschoolse educatie wordt vanuit het college gesubsidieerd en kent een aantal specifieke kwaliteitseisen. Meer informatie hierover is te lezen in de Nota van uitgangspunten Passende kinderopvang Utrecht vanaf 2024. Het toezicht op en handhaving van de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie vallen ook binnen de taken van de Inspectie Kinderopvang. De toezichthouder heeft daarbij ook een signaalfunctie richting de lvhO, die toezicht houdt op de gehele voor- en voerschoolse educatie. Deze Beleidsregel is daarom ook van toepassing op kinderopvangvoorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden.

1.6 Opzet beleidsregel

Deze beleidsregel is opgebouwd aan de hand van de werkzaamheden van de Inspectie Kinderopvang. Die werkzaamheden zijn de taken betreffende het LRK, het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang en, waar nodig, de handhaving van de kwaliteitseisen. Als bijlage is een richtlijn handhaving opgenomen. Als er sprake is van handhaving door een last onder dwangsom geeft de richtlijn per inspectiedomein een bandbreedte voor de hoogte van de dwangsom. Voor bestuurlijke boetes is voor een aantal overtredingen een maximum boetebedrag opgenomen.

Ten opzichte van de vorige Beleidsregel zijn er verschillende aanpassingen gedaan. De hoofdlijnen zijn daarbij niet gewijzigd. Een aantal onderdelen is verwijderd of aangepast, omdat deze niet meer actueel waren.

Er is een duidelijke keuze gemaakt om structureel herstel van overtredingen als uitgangspunt te nemen. Het gedetailleerd vooraf vastleggen van handhavingsmaatregelen verdraagt zich minder goed met de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in individuele gevallen. Daarom is er een overzichtelijke richtlijn opgesteld waarin voor verschillende categorieën van overtredingen een bandbreedte is aangegeven voor de hoogte van dwangsommen en bestuurlijke boetes.

Het opleggen van bestuurlijke boetes is toegespitst op ernstige overtredingen die direct verband houden met de veiligheid en gezondheid van kinderen. Voor een aantal bestraffende sancties is ervoor gekozen om de waarschuwing op houderniveau te continueren. Dit betekent dat houders voor een aantal overtredingen eerst een waarschuwing krijgen op houderniveau. Bij een volgende constatering van dezelfde overtreding volgt een bestuurlijke boete.

2. Het Landelijk Register Kinderopvang

2.1 Algemeen

In het LRK zijn de gegevens van alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangcentra, gastouderbureaus en gastouders geregistreerd. Het LRK is door iedereen te raadplegen via www.landelijkregisterkinderopvang.nl. Daarmee vervult het LRK een belangrijke rol voor betrokken partijen, zoals ouders en overheden. Het college heeft twee taken die in dit hoofdstuk aan de orde komen. In de eerste plaats is dat de registratie in het LRK. Daarnaast is het college ook verantwoordelijk dat de inhoud van het LRK juist, actueel en volledig is. Het college is daarmee ook verantwoordelijk voor het wijzigen van informatie en, wanneer nodig, het verwijderen van een inschrijving van een voorziening voor kinderopvang.

2.2 Aanvraag tot exploitatie

Voordat een houder kan starten met kinderopvang, moet de houder bij het college een aanvraag indienen. De exploitatie mag pas starten nadat het college daarvoor toestemming heeft verleend. Een houder moet er rekening mee houden dat er een beslistermijn van 10 weken geldt. Die termijn kan langer zijn als de aanvraag niet compleet is. In het besluit staat altijd vermeld vanaf welke datum de exploitatie mag starten.

Het is belangrijk dat de kwaliteit van de kinderopvang vanaf de start goed is. Het college gebruikt daarom als uitgangspunt dat nieuwe aanvragen “streng aan de poort” worden getoetst. Dit is landelijk beleid waar veel gemeenten gebruik van maken. Streng aan de poort betekent dat het college streng is bij het nemen van een besluit op een aanvraag. Aanvragen worden alleen in behandeling genomen als deze volledig zijn. Voordat het college een besluit neemt, doet de toezichthouder intensief onderzoek naar de kwaliteitseisen van de Wko. De toezichthouder kijkt bij de beoordeling hiervan ook naar de naleving van kwaliteitseisen bij andere kinderopvanglocaties van dezelfde houder. De houder moet verantwoorde kinderopvang kunnen bieden vanaf het moment dat er toestemming is verleend tot exploitatie en de kinderopvanglocatie is geregistreerd in het LRK.

Als de verwachting is dat een houder niet aan de kwaliteitseisen zal voldoen, besluit het college in beginsel negatief op de aanvraag. Na een positief besluit registreert de Inspectie Kinderopvang de voorziening voor kinderopvang in het LRK. Vanzelfsprekend moet de houder vanaf de start van de exploitatie voldoen aan de geldende kwaliteitseisen.

2.3 Wijzigingsverzoeken

De houder van een geregistreerde kinderopvangvoorziening is wettelijk verplicht om wijzigingen van in het LRK geregistreerde gegevens onverwijld (zonder uitstel) te melden aan het college. Een verzoek tot wijziging van gegevens kent vormvereisten en moet compleet zijn. Als een verzoek niet compleet is en niet (tijdig) wordt aangevuld, neemt de Inspectie Kinderopvang de aanvraag niet verder in behandeling. Wijzigingen moeten worden ingediend met een wijzigingsformulier. Het wijzigingsformulier is te vinden op de websites rijksoverheid.nl en op landelijkregisterkinderopvang.nl.

De houder moet het wijzigingsverzoek minimaal 8 weken vóór de gewenste wijzigingsdatum indienen. Het college beoordeelt of er een onderzoek door de toezichthouder moet plaatsvinden. Het college besluit binnen 8 weken of de wijziging kan plaatsvinden en kan worden geregistreerd.

Een wijzigingsverzoek kan over verschillende soorten gegevens gaan. De procedure voor wijziging is afhankelijk van de gegevens die een houder wil wijzigen. Voor sommige wijzigingen (zoals het wijzigen van een telefoonnummer of correspondentieadres) wordt geen besluit afgegeven. Het college informeert de houder als de wijziging is opgenomen in het LRK.

Wijzigingsverzoeken die gevolgen hebben voor de kwaliteitseisen waaraan een houder moet voldoen, worden ook inhoudelijk onderzocht. De wijziging is in die gevallen niet toegestaan zonder voorafgaande toestemming. Denk bijvoorbeeld aan een verzoek tot verhoging van het geregistreerde aantal kindplaatsen. Dan moet de Inspectie Kinderopvang onder andere eerst inspecteren of de beschikbare ruimte volstaat voor het nieuwe aantal kindplaatsen. Wanneer nodig bezoekt de toezichthouder de locatie.

Voor de onderstaande wijzigingen is altijd een zwaardere procedure van toepassing:

- Adreswijziging van een opvanglocatie (behalve voor een gastouderbureau);
- Wijziging van opvangvorm;
- Wijziging van houder.

Deze verzoeken toetst de Inspectie Kinderopvang op dezelfde wijze als een aanvraag tot exploitatie. Dat betekent dat de Inspectie Kinderopvang een onderzoek voor registratie moet uitvoeren. De gewenste wijziging mag door de houder pas worden doorgevoerd na een positief besluit van het college. Het eerder doorvoeren van deze wijzigingen is een overtreding waartegen handhavend kan worden opgetreden.

Een gastouder moet wijzigingen bij het gastouderbureau melden. Het gastouderbureau geeft wijzigingen voor gastouderopvang door aan de gemeente.

2.4 Intrekken toestemming en uitschrijving uit het LRK

Een eenmaal verleende toestemming kan in een aantal gevallen worden ingetrokken. Voorbeelden hiervan zijn:

- op verzoek van de houder;
- de exploitatie van de kinderopvangvoorziening is gestopt;
- de aangevraagde activiteiten van de kinderopvangvoorziening zijn drie maanden na registratie in het LRK niet daadwerkelijk gestart;
- uit een inspectierapport blijkt dat de houder niet voldoet aan de voorschriften of hieraan naar verwachting niet langer zal voldoen.

Het college bepaalt in een besluit met ingang van welke datum de verleende toestemming tot exploitatie wordt ingetrokken. De kinderopvangvoorziening wordt op die datum uit het LRK verwijderd. Vanaf de datum waarop de toestemming tot exploitatie is ingetrokken, moet de kinderopvang stoppen en gestopt blijven.

2.5 Kinderopvang zonder toestemming tot exploitatie

Exploitatie van een kinderopvangvoorziening zonder toestemming van het college is een ernstige situatie, omdat er dan kinderen worden opgevangen zonder voorafgaande beoordeling van de kwaliteit van de opvang. Er is dan geen zicht op de kwaliteit van de opvang en of deze voldoet aan de voorschriften.

Door de definitie van kinderopvang in artikel 1.1 lid 1 sub b van de Wko en beperkte uitzonderingen in de wet, is de reikwijdte breder dan alleen traditionele opvangvormen. De praktijk leert dat opvang zonder toestemming daardoor ook onbedoeld kan plaatsvinden. Initiatieven die een maatschappelijk doel, zoals participatie en sociale integratie, nastreven en daarnaast kinderen opvangen, kunnen ook onder de Wko vallen. Wanneer een initiatief onder de Wko valt, biedt de wet beperkte mogelijkheden om een uitzondering te maken.

Het is op voorhand niet altijd direct duidelijk of er sprake is van kinderopvang waarvoor toestemming nodig is. De beoordeling van deze situaties vraagt daarom altijd om maatwerk. De dialooggerichte manier van werken van de Inspectie Kinderopvang speelt in die gevallen ook een belangrijke rol. Als de toezichthouder oordeelt dat er sprake is van kinderopvang zonder toestemming, dan moet de opvang in beginsel direct worden gestaakt. Pas nadat toestemming voor de exploitatie is verleend, mag de kinderopvang vanaf de in het besluit genoemde datum worden voortgezet.

3 Toezicht

3.1 Algemeen

Zoals toegelicht in paragraaf 1.2 is zowel het toezicht als de handhaving op de Wko ondergebracht bij de Inspectie Kinderopvang van de gemeente Utrecht. Binnen de Inspectie Kinderopvang voeren daarvoor aangestelde toezichthouders het toezicht uit. In dit hoofdstuk staat een overzicht van de verschillende soorten inspecties, de manier van uitvoeren en een aantal bijzonderheden rondom het toezicht. Zoals eerder is toegelicht is bij het houden van toezicht dialooggericht werken het uitgangspunt.

3.2 De inspecties

De Inspectie Kinderopvang inspecteert jaarlijks in principe alle geregistreerde kinderopvangvoorzieningen. Er zijn verschillende soorten onderzoek:

1. Onderzoek voor en na registratie;
2. Jaarlijks onderzoek;
3. Incidenteel onderzoek;
4. Nader onderzoek.

In algemene zin onderzoekt de toezichthouder bij elk type onderzoek of een houder voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. De toezichthouder legt de resultaten van het onderzoek vast in een inspectierapport. De rapporten zijn gebaseerd op een landelijk format. Voordat een toezichthouder een rapport vaststelt krijgt een houder een conceptrapport toegezonden. De houder kan hierover een zienswijze geven. De toezichthouder neemt deze zienswijze op in het rapport, stelt het vervolgens vast en publiceert het definitieve rapport in het LRK. Het nader onderzoek is een uitzondering op deze werkwijze. Daarvan is in de wet vastgelegd dat er geen zienswijzemogelijkheid is voor de houder. In de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang is een uitgebreid landelijk kader opgenomen voor de werkwijze van toezichthouders. Hieronder is per type onderzoek een korte beschrijving opgenomen.

Onderzoek voor en na registratie

Tijdens dit onderzoek onderzoekt de toezichthouder of de houder redelijkerwijs zal voldoen aan de voorschriften. Daarna brengt de toezichthouder advies uit aan het college over het al dan niet registreren van de gevraagde voorziening. Het college neemt vervolgens een besluit op de aanvraag. Binnen drie maanden nadat een kindercentrum of gastouderbureau is geregistreerd, vindt er nog een onderzoek plaats. De toezichthouder onderzoekt dan of in de praktijk aan alle voorschriften is voldaan.

Jaarlijks onderzoek

De Inspectie Kinderopvang onderzoekt in principe jaarlijks alle kinderopvanglocaties op de naleving van de kwaliteitseisen.

Alleen gastouders worden steekproefsgewijs geïnspecteerd. De onderzoeken zijn onaangekondigd en risico-gestuurd. Op basis van eerdere onderzoeken stelt de Inspectie Kinderopvang per kinderopvanglocatie een risicoprofiel op. Concreet betekent dit dat de Inspectie Kinderopvang uitgebreid inspecteert op kinderopvanglocaties waar het nodig is en minder uitgebreid waar dat kan. Na elk jaarlijks onderzoek stelt de toezichthouder het risicoprofiel bij om te bepalen welke intensiteit van toezicht nodig is. Hiervoor gebruikt de toezichthouder een landelijk vastgesteld model met verschillende indicatoren.

Incidenteel onderzoek

Naar aanleiding van signalen en wijzigingsverzoeken kan de Inspectie Kinderopvang (on)aangekondigd een incidenteel/extra onderzoek verrichten. Denk hierbij aan een signaal van ouders of beroepskrachten over de kwaliteit van de opvang of bij een wijziging die gevolgen heeft voor de voorschriften waaraan een houder moet voldoen (zie 2.3).

Nader onderzoek

Als het college naar aanleiding van geconstateerde overtredingen de houder een herstelsanctie oplegt, voert de toezichthouder na het verstrijken van de herstelperiode een nader onderzoek uit om na te gaan of de houder de overtredingen heeft beëindigd en herhaling van de overtredingen voorkomt. Een nader onderzoek kan ook worden uitgevoerd naar aanleiding van een zienswijze op het conceptrapport om te beoordelen of de overtreding al is hersteld.

3.3 Flexibel toezicht

Sinds 2024 is het landelijk de werkwijze om kindercentra flexibel te inspecteren bij jaarlijkse onderzoeken. Flexibel inspecteren betekent dat er minder verplichte onderdelen zijn om te onderzoeken. De onderstaande eisen moeten altijd onderdeel zijn van het jaarlijks onderzoek:

- Verklaringen omtrent het gedrag;
- Inschrijving en koppeling in het Personenregister kinderopvang;
- De pedagogische kwaliteit;
- Voorschoolse educatie (voor zover aangeboden op de locatie).

Door minder verplichte onderdelen ontstaat er meer ruimte om in het onderzoek maatwerk toe te passen. Toezichthouders kunnen daardoor beter rekening houden met het principe van risico-gestuurd werken: 'minder daar waar kan, meer daar waar nodig'. En eventuele speerpunten die in een bepaald jaar van toepassing zijn.

3.4 Toezicht na signalen/meldingen

Een toezichthouder kan een onderzoek instellen naar aanleiding van signalen en/of meldingen. De vorm van het onderzoek is afhankelijk van de inhoud van de melding en de beoordeling van de toezichthouder. Het kan ook uitmaken of de melding afkomstig is van een beroepskracht of een melder die verder niet betrokken is bij de kinderopvangvoorziening. De toezichthouders maken een eigen afweging over de behandeling van de melding. Bij die afweging houden zij rekening met de inhoud van de melding en ernst van een mogelijke overtreding. Een melding kan bijvoorbeeld ook worden afgehandeld met een bureauonderzoek zonder dat een locatiebezoek nodig is. Als de melder bekend is geeft de toezichthouder een procedurele terugkoppeling.

De afgelopen jaren worden meldingen in toenemende mate anoniem ingediend of met de wens om anoniem te blijven. Toezichthouders zijn niet verplicht om anonieme meldingen in behandeling te nemen. Per geval wordt een afweging gemaakt of en in welke mate een onderzoek volgt. De anonieme melder krijgt daarover geen inhoudelijke reactie.

Een melding is iets anders dan een verzoek om handhavend op te treden. Een handhavingsverzoek is een vraag aan het college om een besluit te nemen. Als een handhavingsverzoek door een belanghebbende is gedaan en voldoende concreet is, zal een onderzoek worden ingesteld en zal een besluit moeten worden genomen om al dan niet handhavend op te treden. Daarvoor is het wel nodig dat de verzoeker om handhaving belanghebbende is. Dit is niet te beoordelen als de melder anoniem is. Bovendien is de verzoeker ook belanghebbende in een vervolgpprocedure als er daadwerkelijk een handhavingsbesluit volgt. De overtreder ontvangt via de handhavingprocedure de persoonsgegevens van de verzoeker om handhaving. Als de verzoeker anoniem wenst te blijven zal er in beginsel dan ook geen handhavingsbesluit volgen.

3.5 Verzachtende en verzwarende omstandigheden

Toezichthouders houden bij het opstellen van een inspectierapport rekening met de specifieke omstandigheden van het geval. Specifieke omstandigheden kunnen zowel verzachtend als verzwarend zijn. Er is altijd sprake van een individueel oordeel van de toezichthouder, waarbij de specifieke omstandigheden van de overtreding en de inbreuk op de kwaliteit worden meegewogen. Elke situatie is hierbij anders. Deze werkwijze is van toepassing zowel tijdens het onderzoek, het opstellen van het inspectierapport als ook bij het advies van de toezichthouder om al dan niet handhavend op te treden. Voor meer details verwijzen wij naar de denklijn verzachtende en verzwarende omstandigheden van de VNG en de GGD GHOR.

3.6 Het herstelaanbod

Het herstelaanbod is een (landelijke) werkwijze. Deze werkwijze is gericht op het opheffen van de overtreding voordat de toezichthouder een inspectierapport uitbrengt aan het college. Binnen de periode van opstellen van het conceptrapport kan de toezichthouder de houder in de gelegenheid stellen

bepaalde geconstateerde overtredingen alsnog te beëindigen/herstellen om op die manier een handhavingstraject te voorkomen. De constatering neemt de toezichthouder wel op in het inspectierapport. Omdat de overtreding al is beëindigd volgt er geen advies om handhavend op te treden.

Het herstelaanbod is niet geschikt voor alle overtredingen. Zo wordt er geen herstelaanbod gedaan bij herhaalde constatering van dezelfde overtreding (recidive) binnen 24 maanden bij dezelfde houder, en overtredingen waarvoor het college in beginsel een bestuurlijke boete oplegt. Uiteindelijk is het aan de toezichthouder om te bepalen of een herstelaanbod in een specifieke situatie passend is.

Vanwege het karakter van een nader onderzoek is daarbij geen ruimte om een herstelaanbod te doen. Een nader onderzoek volgt op een moment dat er al een overtreding is geconstateerd.

3.7 Schriftelijk bevel

Toezichthouders hebben op grond van de Wko een aantal eigen bevoegdheden, naast de algemene bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht. Een bijzondere bevoegdheid is het geven van een schriftelijk bevel aan een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang. Dit kan de toezichthouder doen wanneer uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit bij een kindercentrum, gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. Het schriftelijk bevel is een zelfstandige bevoegdheid van de toezichthouder en niet van het college. Een gegeven bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen en kan na afloop alleen door het college worden verlengd.

4 Handhaving

4.1 Algemeen

Een handhavingstraject begint over het algemeen na ontvangst van het inspectierapport met handhavingsadvies aan het college van de toezichthouder. Als er sprake is van een overtreding heeft het college in beginsel de plicht om handhavend op te treden. Bij het handhavend optreden neemt het college altijd de context mee zoals deze door de toezichthouder in het inspectierapport is opgenomen.

Het college kan op verschillende manieren handhavend optreden en heeft daarbij beleidsvrijheid. In dit hoofdstuk zijn de verschillende handhavingsinstrumenten op hoofdlijnen beschreven. Als bijlage is voor een aantal overtredingen een richtlijn opgenomen. Daarin zijn meer details opgenomen over de handhaving, zoals de bandbreedte van de hoogte van dwangsommen en bestuurlijke boetes. De richtlijn fungeert in die gevallen als een leidraad.

Handhaving optreden is grofweg in twee soorten trajecten in te delen: herstellend (paragraaf 4.2.1 ev) en bestraffend (paragraaf 4.3.1 ev). Uitgangspunt van deze beleidsregel is duurzaam herstel van overtredingen. Dit sluit niet uit dat het in bepaalde gevallen passend kan zijn om ook te handhaven met een bestuurlijke boete als bestraffende sanctie. In die gevallen treedt het college herstellend en bestraffend op.

Bij het opstellen van handhavingsbesluiten overweegt het college altijd of een handhavingsbesluit in dat specifieke geval evenredig is. Dan gaat het om de vraag of het besluit geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken en in dat specifieke geval evenwichtig is. Deze toetsing betekent niet dat een besluit met 'harde' gevolgen per definitie onevenredig is. En omgekeerd kan een besluit met 'zachte' gevolgen toch onevenredig zijn. Het gaat om de evenredigheid in een specifieke situatie, die in de besluitvorming duidelijk moet worden gemaakt.

Het inspectierapport speelt daarom een belangrijke rol bij de besluitvorming, omdat daarin de nodige informatie over de overtreding is opgenomen. Bijvoorbeeld over de inspectiegeschiedenis, inspanningen van de houder om overtredingen te voorkomen en verzachtende of verzwarende omstandigheden.

4.2.1 Herstellend traject

Wanneer een houder niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen start het college in beginsel een herstellend handhavingstraject. Dit traject is gericht op duurzaam herstel van de overtreding. Bij het uitvoeren van een herstellend handhavingstraject hanteert het college de volgende stappen:

1. aanwijzing;
2. last onder dwangsom of eventueel last onder bestuursdwang;
3. exploitatieverbod;
4. intrekken toestemming tot exploitatie en verwijdering registratie uit het LRK.

Het college kan besluiten om stappen over te slaan of te herhalen. Deze keuze moet in het handhavingsbesluit worden gemotiveerd aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij is te denken aan onder andere de hoeveelheid geconstateerde overtredingen op één locatie of bij dezelfde houder, recidive binnen 24 maanden, de handhavingsgeschiedenis, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Kenmerkend voor een hersteltraject is dat de houder een termijn krijgt om de overtredingen te beëindigen en beëindigd te houden. Bij de aanwijzing heet dit een hersteltermijn, bij een last onder dwangsom/bestuursdwang gaat het om de begunstigingstermijn. Uitgangspunt is dat een herstel- en begunstigingstermijn voldoende tijd biedt om de overtreding daadwerkelijk ongedaan te maken. De lengte van de geboden termijn is niet vooraf bepaald in deze beleidsregel, maar is afhankelijk van de aard en de ernst van de overtreding. Overtredingen die direct van invloed zijn op de veiligheid en gezondheid van kinderen moeten binnen een zo kort mogelijke termijn worden beëindigd.

4.2.2 De herstelmaatregelen

Hieronder is bij de verschillende maatregelen uit het herstellend traject een korte toelichting gegeven.

Aanwijzing

De aanwijzing is een maatregel die alleen in de Wko voorkomt. Een schriftelijke aanwijzing kan op grond van artikel 1.65 lid 1 Wko worden gegeven wanneer een kwaliteitseis niet of in onvoldoende mate is nageleefd. Op grond van artikel 1.65 lid 2 Wko geeft het college in de aanwijzing met redenen omkleed aan op welke punten de voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Daarnaast moet in de aanwijzing ook staan welke maatregelen een houder moet treffen. Een houder moet de maatregelen nemen binnen de gestelde hersteltermijn.

Na het verstrijken van de hersteltermijn moet de overtreding duurzaam beëindigd zijn. Om dit te controleren kan de Inspectie Kinderopvang schriftelijke bewijsstukken opvragen en/of een onderzoek op locatie uitvoeren. Is de overtreding niet (duurzaam) beëindigd, dan wordt een volgende stap van het herstellend handhavingstraject ingezet. Er is geen dwangsom of bestuursdwang aan de aanwijzing verbonden.

Last onder dwangsom

De last onder bestuursdwang en last onder dwangsom zijn algemene handhavingsbevoegdheden die zijn opgenomen in titel 5.3 van de Awb. In de praktijk wordt voornamelijk de last onder dwangsom gebruikt.

Net als bij de aanwijzing staat in het dwangsombesluit een omschrijving van de geconstateerde overtreding(en) en de te nemen herstelmaatregel(en). Het grote verschil tussen de aanwijzing en de last onder dwangsom is dat de houder verplicht is om een geldsom te betalen wanneer de last niet of niet tijdig is uitgevoerd. Een dwangsom kan verschillende vormen hebben; een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last. In de richtlijn is per inspectiedomein een bandbreedte opgenomen voor de hoogte van de dwangsom. Een last onder dwangsom wordt in principe pas opgelegd nadat de houder het voornemen heeft ontvangen en de kans heeft gekregen een zienswijze te geven, tenzij sprake is van spoed.

Een last onder dwangsom kan op grond van artikel 5:7 Awb ook preventief worden opgelegd wanneer er concreet gevaar dreigt dat een voorschrift wordt overtreden.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een herstelmaatregel waarbij het college bevoegd is zelf een maatregel uit te voeren wanneer een overtreding niet binnen de begunstigingstermijn is beëindigd. Binnen de handhaving van de Wko is dit in de meeste gevallen geen geschikt middel, omdat de overtredingen binnen de bedrijfsvoering van de houder opgelost moeten worden door bijvoorbeeld extra personeel in te zetten. Een last onder bestuursdwang kan wel worden ingezet om een exploitatieverbod te effectueren. De kosten van de uitvoering van de bestuursdwang zijn voor de houder.

Exploitatieverbod

Het college kan op grond van artikel 1.66 lid van de Wko de houder verbieden een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau in exploitatie te nemen dan wel de exploitatie voort te zetten. In het artikel zijn twee situaties opgenomen wanneer het college een exploitatieverbod kan opleggen:

1. Zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is.
2. Zolang de situatie zich voordoet dat een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang naar verwachting niet of niet langer aan de kwaliteitseisen zal voldoen.

Het exploitatieverbod is logischerwijs een ingrijpend besluit, waarvoor strenge motiveringseisen gelden. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een lopende exploitatie mag worden beëindigd met een verbod wanneer ernstige gebreken zijn geconstateerd die de kwaliteit van de opvang raken. Verder moeten er objectieve aanwijzingen zijn dat er op een aanvaardbare termijn - een per geval door het college te concretiseren termijn - geen zicht meer is op dat het kindercentrum alsnog aan de kwaliteitseisen zal voldoen. Deze verwachting moet steunen op concrete feiten en omstandigheden waarvan vaststaat dat deze zich hebben voorgedaan.

Intrekken toestemming exploitatie

Ten slotte kan de toestemming tot exploitatie worden ingetrokken en de registratie in het LRK worden verwijderd. Praktisch gezien betekent dit een definitieve sluiting van de kinderopvangvoorziening. Het kan daarmee het sluitstuk zijn van het herstellende traject.

De intrekking kan ook voorkomen bij minder ingrijpende situaties. Te denken valt aan de situaties dat de kinderopvangvoorziening niet meer wordt geëxploiteerd, de houder daarom verzoekt en wanneer de exploitatie niet binnen drie maanden na registratie daadwerkelijk is gestart.

4.2.3 Verlenging schriftelijk bevel

Een maatregel buiten het stappenplan is de verlenging van het schriftelijk bevel. Zoals eerder toegelicht, is het schriftelijk bevel een bevoegdheid van de toezichthouder in specifieke spoedeisende situaties. Na afloop van de geldigheidsduur kan het bevel door het college worden verlengd. Omdat het in de praktijk om zeer specifieke situaties gaat, is in deze beleidsregel geen beleid opgenomen over de omstandigheden waarin het college tot verlenging van een gegeven bevel overgaat.

4.3.1 Bestraffend traject (bestuurlijke boete)

In artikel 1.72 lid 1 van de Wko is aan het college de bevoegdheid gegeven om bij overtreding van diverse kwaliteitseisen of wettelijke verplichtingen handhavend op te treden door middel van een bestuurlijke boete van maximaal €45.000. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. In titel 5.4 van de Awb is het algemene kader voor de bestuurlijke boete opgenomen. Een bestuurlijke boete kan afzonderlijk, maar ook gelijktijdig met een maatregel uit het herstellend handhavingstraject worden opgelegd. In de praktijk zal herstellend worden opgetreden gecombineerd met het opleggen van een bestuurlijke boete.

Voor de in de richtlijn opgenomen overtredingen geldt dat het college in beginsel het bestraffende traject volgt. Het gaat om de volgende overtredingen:

- Aanbieden kinderopvang zonder schriftelijke overeenkomst
- Schenden medewerkingsplicht
- Exploitatie zonder toestemming college
- Niet opvolgen bevel
- Overtreden exploitatieverbod
- Verklaring omtrent Gedrag (VOG)
- Niet onverwijld melden wijzigingen LRK
- Beroepskracht-kindratio, inc. niet voldoen aan de drie-uursregeling (BKR)
- Het niet voldoen aan de eisen van de beroepskwalificatie

Bij andere kwaliteitseisen volgt het college in beginsel alleen het herstellend traject zoals beschreven onder hoofdstuk 4.2.1 en 4.2.2 van deze beleidsregels. In uitzonderlijke gevallen kan het college gemotiveerd alsnog een bestuurlijke boete opleggen.

4.3.2 Waarschuwing

In de afgelopen jaren is voor een viertal overtredingen eerst een waarschuwing op houderniveau verzonden. In de waarschuwing geeft het college aan dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd bij herhaalde constatering van overtreding van dezelfde kwaliteitseis binnen 24 maanden bij dezelfde houder. De ervaringen met deze waarschuwing op houderniveau zijn positief. Er is daarom gekozen om deze praktijk voort te zetten. Dit betekent dat het college bij overtreding van de volgende kwaliteitseisen in principe eerst een waarschuwing geeft in plaats van een directe bestuurlijke boete:

- Verklaring omtrent Gedrag (VOG) en Personenregister kinderopvang
- Niet onverwijld melden wijzigingen LRK
- Beroepskracht-kindratio (incl. niet voldoen aan de drie-uursregeling) (BKR)
- Het niet voldoen aan de eisen van de beroepskwalificatie

Een waarschuwing ziet op de bovengenoemde kwaliteitseisen en daarmee op verschillende mogelijke overtredingen per genoemde eis. Zo volgt er bijvoorbeeld na een waarschuwing voor een ontbrekende VOG een boete als daarna een te late koppeling wordt geconstateerd. Van de waarschuwing kan worden afgezien wanneer er sprake is van een zodanig ernstige situatie dat direct opleggen van een bestuurlijke boete gerechtvaardigd is, zoals bijvoorbeeld bij meer dan drie overtredingen van dezelfde kwaliteitseis.

4.3.3 Hoogte bestuurlijke boete

In de afgelopen jaren zijn er verschillende uitspraken geweest over de hoogte van bestuurlijke boetes op grond van de Wko. Het beleid is waar nodig op onderdelen aangepast.

De normbedragen in de richtlijn vormen het uitgangspunt voor de hoogte van een bestuurlijke boete. Daarbij is rekening gehouden met de vorm van de opvang door bijvoorbeeld lagere normbedragen op te nemen voor gastouderopvang. Elke geconstateerde overtreding is afzonderlijk beboetbaar. Bij de oplegging van een bestuurlijke boete stemt het college de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de houder te verwijten is. Zo nodig houdt het college ook rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Een bestuurlijke boete mag niet onevenredig zijn. In de richtlijn is al rekening gehouden met de aard en ernst van de overtreding. Er zijn verschillende omstandigheden op grond waarvan een boete verhoogd of verlaagd kan worden. Boete verhogende omstandigheden zijn onder andere:

Opzettelijk niet naleven van de bij of krachtens de Wko gestelde kwaliteitseisen;

Meerdere geconstateerde overtredingen binnen één onderzoek;

Recidive op locatie en/of houderniveau.

De volgende omstandigheden kunnen leiden tot een lagere boete:

Positief nalevingsgedrag van de houder;

Een korte duur van de overtreding;

De totale hoogte van meerdere bestuurlijke boetes;

Samenhang tussen verschillende overtredingen;

Een kleine omvang van de houder.

Deze lijst is niet uitputtend. Vaak zijn er in een specifieke casus verschillende verhogende en/of verlagende omstandigheden aanwezig. Het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete is meer dan een optelsom van bovenstaande factoren. In het boetebesluit wordt de hoogte van de bestuurlijke boete in dat geval gemotiveerd.

Een kleine houder is een houder van een kindercentrum voor dagopvang met maximaal 16 kindplaatsen, een BSO met maximaal 30 kindplaatsen, een gastouderbureau met maximaal 12 bemiddelde kinderen, en bij een voorziening voor gastouder, met maximaal zes kinderen en zonder personeel.

Het college kan of moet in sommige gevallen ook afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit is het geval wanneer elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt. Ook wanneer voor dezelfde overtreding strafrechtelijke vervolging is ingesteld of er al een bestuurlijke boete is opgelegd zal het college geen bestuurlijke boete opleggen.

4.4 Openbaar Ministerie

Artikel 1.72 lid 2 Wko bepaalt dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd wanneer de overtreding opzettelijk of roekeloos is begaan en een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen tot gevolg heeft. In die gevallen is het aan het Openbaar Ministerie om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Uit de memorie van toelichting bij de Wko en jurisprudentie volgt dat het moet gaan om overtredingen die de maatschappelijke orde zodanig schokken dat afdoening door middel van een bestuurlijke boete niet langer een adequate en bevredigende sanctie betekent.

Strafrechtelijke vervolging is ook mogelijk bij een aantal overtredingen, zoals het zonder toestemming exploiteren van een kinderopvangvoorziening en het niet verlenen van medewerking aan de toezicht-houder.

In eerdere situaties is met het Openbaar Ministerie besproken dat handhaving in beginsel door het college plaatsvindt. Bij uitzonderlijke situaties wordt eerst overlegd met het Openbaar Ministerie. Als het Openbaar Ministerie niet overgaat tot vervolging kan het college alsnog zelf handhavend optreden.

4.5 Handhaving en openbaarheid

Per 1 januari 2016 verplicht de Wko om sancties die het college in hun besluiten oplegt aan houders van kinderopvangvoorzieningen te publiceren. Dit gebeurt als het betreffende besluit onherroepelijk is. Een besluit is onherroepelijk na het ongebruikt verstrijken van de bezwaartermijn. Als bezwaar of beroep is aangetekend, is het besluit onherroepelijk na het volledig doorlopen van de bezwaar- en/of beroepsprocedure. Publicatie geschiedt in het LRK en blijft drie jaar zichtbaar.

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 5.1 Intrekking

De Beleidsregel toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang gemeente Utrecht zoals vastgesteld op 22 maart 2022 wordt ingetrokken

Artikel 5.2 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking de dag na bekendmaking in het gemeenteblad.

Artikel 5.3 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang gemeente Utrecht.

Besluiten de volgende beleidsregel vast te stellen: Beleidsregel toezicht & handhaving kwaliteit kinderopvang gemeente Utrecht. Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht, in de vergadering van 16 december 2025

De burgemeester

Sharon A.M. Dijkma

De secretaris,