

Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen tot vaststelling van de Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Amstelveen 2020

Zaaknummer: Z20-044510

Burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen;
gelezen het advies van afdeling Veiligheid en Handhaving van 6 augustus 2020;
gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikelen 1.61 lid 1, 1.65 lid 1 en 4 en 1.66
Wet kinderopvang;
besluiten vast te stellen de:

Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang Amstelveen 2020

Hoofdstuk 1 Definities en toepassing

1.1 Definities

Hieronder staan de definities van de belangrijkste in dit beleid voorkomende termen. Voor alle (overige) begrippen is artikel 1.1 van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing:

	Definitie
Afwegingsoverzicht	In het afwegingsoverzicht worden per domein de kwaliteitseisen geclusterd weergegeven en voorzien van een hersteltermijn en de hoogte van de dwangsom. Het afwegingsoverzicht is als bijlage aan deze beleidsregels toegevoegd
Awb	Algemene wet bestuursrecht
College	College van burgemeester en wethouders
Gemeente	Gemeente Amstelveen
GGD	GGD Amsterdam
Kinderopvangvoorziening	Dagopvang op een specifiek adres, buitenschoolse opvang op een specifiek adres, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang
Kwaliteitseisen	De kwaliteitseisen vastgelegd in voorschriften, welke door de houder nageleefd moeten worden, staan genoemd in de Wet kinderopvang en alle onderliggende regelgeving
LRK	Landelijk Register Kinderopvang
Toezichthouder	De kwaliteitseisen vastgelegd in voorschriften, welke door de houder nageleefd moeten worden, staan genoemd in de Wet kinderopvang en alle onderliggende regelgeving
Wko	Wet kinderopvang

1.2 Toepassing

Deze beleidsregels zijn van toepassing op de gemeentelijke inzet om:

- toezicht te houden op de kwaliteit van de kinderopvang;
- aanvragen tot exploitatie en wijzigingsverzoeken voor kinderopvang af te handelen;
- te handhaven naar aanleiding van het niet naleven van voorschriften van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde regelgeving.

Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle voorzieningen voor kinderopvang, gastouderbureaus en gastouderopvang binnen de gemeente Amstelveen.

Hoofdstuk 2 Inleiding

2.1 Waarom beleid

In dit document is vastgelegd hoe het beleid is dat de gemeente Amstelveen voert met betrekking tot de gemeentelijke taken die voortvloeien uit de Wko.

Goede kinderopvang is van groot belang. Kinderen moeten de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Het legt een basis voor de rest van hun leven. Het vastleggen van dit beleid draagt bij aan:

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

2.2 Landelijke ontwikkelingen

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

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

De inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke regels zijn aanleiding om de 'Beleidsregels handhaving wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente Amstelveen 2015' te herijken. Door beleidsregels vast te stellen geeft de gemeente invulling aan de uitoefening van de bevoegdheid van het college om toezicht te houden op alle voorzieningen voor kinderopvang en waar nodig te handhaven. Met de wet aan de ene kant en het toezicht en handhaving aan de andere kant, wordt zoveel mogelijk geprobeerd de kwaliteit van de opvang van kinderen in Amstelveen te waarborgen.

2.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt de visie, ambitie en verantwoordelijkheid van het college voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang nader uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende mogelijkheden binnen het toezicht, waaronder herstelaanbod en risicogestuurd toezicht. Daarna wordt uitgelegd hoe een aanvraag tot exploitatie afgehandeld wordt. Als laatste gaat het college in op de verschillende mogelijkheden voor handhaving bij het niet naleven van de kwaliteitseisen.

Hoofdstuk 3 Kader, visie en ambitie

3.1 Kader

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

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

- registratie, wijzigingen en administratie;
- het pedagogisch klimaat;
- personeel en groepen;
- veiligheid en gezondheid;
- accommodatie;
- ouderrecht.

Het college is belast met het toezicht op de naleving van deze kwaliteitseisen. De GGD is bij wet de aangewezen toezichthouder voor kinderopvang. Het college heeft de directeur publieke gezondheid van de GGD Amsterdam aangewezen als toezichthouder.

De Inspectie van het Onderwijs is de tweedelijns toezichthouder en controleert jaarlijks of de gemeente haar wettelijke taken met betrekking tot de registratievoering en de uitvoering van toezicht en handhaving, goed uitvoert.

3.2 Visie en ambitie

De gemeente Amstelveen vindt kwalitatief goede kinderopvang zeer belangrijk. Het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken ziet zij daarom als essentiële voorwaarde om te komen tot een kwalitatief goede kinderopvang. Dit houdt in geregistreeerde kinderopvang die voorziet in een veilige en gezonde omgeving voor de op te vangen kinderen en waar vaste en vertrouwde personen bijdragen aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling en de kinderen normen en waarden meegeven die in het onderwijs en in de maatschappij van belang zijn. Hierbij streeft het college een goede relatie met de houder na en werkt het vanuit vertrouwen.

Het college zet drie rollen in om te sturen op de kwaliteit van kinderopvang: die van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver.

Bij vergunningverlening is het college streng aan de poort. Ouders moeten er op kunnen vertrouwen dat de kinderen vanaf de eerste dag in een veilige en verantwoorde omgeving worden opgevangen. Hoe wij dit willen bereiken staat verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.1.

Toezicht en handhaving heeft als doel het waarborgen van veilige en kwalitatief goede kinderopvang en het effectief bijdragen aan naleving van de kwaliteitseisen. Om dit te bereiken houdt de GGD risico-gestuurd toezicht op naleving van de kwaliteitseisen (meer waar nodig, minder waar kan) en richt de handhaving hiervan zich niet alleen op eenmalig herstel, maar op langdurige verbetering en voorkoming van recidive.

Als er sprake is van een overtreding dan is het uitgangspunt om actief in te grijpen met een handhavingsmaatregel. Daarbij worden feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan meegewogen.

Voor de gastouderopvang gelden andere eisen en verantwoordelijkheden. Het college breidt het toezicht uit en houdt bij de handhaving rekening met de andere aard van deze opvang.

Deze beleidsregels richten zich op het opheffen en voorkomen van overtredingen in plaats van op het bestraffen van overtredingen. Om die reden wordt dan ook geen gebruik gemaakt van de bestuurlijke boete.

Hoofdstuk 4 Toezicht

De GGD Amsterdam is aangewezen om de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen in de gemeente Amstelveen te inspecteren. Zij komen jaarlijks bij alle kindercentra en gastouderbureaus en zien wat daar in de dagelijkse praktijk gebeurt. Daarnaast onderzoekt de GGD door middel van een steekproef¹ een deel van de voorzieningen voor gastouderopvang.

De toezichthouders fungeren daarmee als de ogen en oren van de gemeente. Zij onderzoeken de naleving van de kwaliteitseisen en brengen hierover advies uit aan het college.

De toezichthouder geeft geen advies aan de houder maar kan wel toelichten wat er wordt getoetst en waarom.

4.1 Onderzoeken

De GGD voert de volgende onderzoeken uit:

- Onderzoek voor registratie

In dit onderzoek wordt naar aanleiding van een aanvraag onderzocht of de beoogde exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden volgens de voorschriften van de Wko en onderliggende regelgeving.

- Onderzoek na registratie

Binnen drie maanden na registratie in het LRK vindt een onderzoek plaats. Het onderzoek na registratie richt zich op dezelfde onderdelen als een reguliere inspectie, maar kan minder intensief zijn door de strenge inspectie voor registratie. Met name de pedagogische praktijk (handelen de beroepskrachten in lijn met het pedagogisch beleid) en de uitvoering van het veiligheids- en gezondheidsbeleid worden hierbij beoordeeld. De toezichthouder heeft de praktijk namelijk niet eerder kunnen toetsen.

Deze onderzoeken zijn al jaren gebruikelijk bij de kinderopvanglocaties, maar nog niet bij de gastouders. In het kader van de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang wordt sinds het inspectiejaar 2019 ook bij nieuwe gastouders steekproefsgewijs een kort onderzoek na registratie uitgevoerd.

- Jaarlijks onderzoek

De GGD beoordeelt jaarlijks alle geregistreerde kinderdagverblijven, voorzieningen voor buitenschoolse opvang en gastouderbureaus op de naleving van de kwaliteitseisen. De onderzoeken zijn onaangekondigd.

De voorzieningen voor gastouderopvang worden jaarlijks op basis van een steekproef beoordeeld. Deze steekproef is sinds 2019 bijgesteld naar 20% van het totaal aantal voorzieningen voor gastouderopvang in de gemeente.

- Nader onderzoek

1) Zie verder hoofdstuk 4.5

Als het college naar aanleiding van geconstateerde overtredingen de houder een herstelsanctie oplegt, voert de GGD een nader onderzoek uit om na te gaan of de houder de overtredingen heeft beëindigd en herhaling van de overtredingen voorkomt. In de Wko is bepaald dat bij een nader onderzoek de houder geen zienswijzegelegenheid krijgt van de toezichthouder.

- Incidenteel onderzoek

Naar aanleiding van een signaal over een voorziening zoals een melding over onvoldoende kwaliteit, klachten van derden of berichten uit de media, kan de GGD een incidenteel onderzoek uitvoeren. Een dergelijk onderzoek vindt plaats in overleg met of in opdracht van de gemeente Amstelveen. Ook een wijzigingsverzoek van een houder kan aanleiding zijn voor een incidenteel onderzoek. Bijvoorbeeld wanneer de houder het aantal geregistreerde kindplaatsen wil wijzigen.

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

4.2 Risicogestuurd

De GGD voert het toezicht risicogestuurd uit. Dit betekent meer waar nodig, minder waar kan. Om de inspectielast te bepalen, stelt de GGD een risicoprofiel op. Dit is een landelijk vastgesteld model met indicatoren voor kwaliteit. Hierbij wordt gekeken naar de inspectiegeschiedenis, het kwaliteitsbeleid, personeelsverloop, meldingen en signalen en nalevingsbereidheid. Het risicoprofiel wordt na elk jaarlijks onderzoek (en indien nodig vaker) bijgesteld aan de actuele situatie.

4.3 Herstelaanbod

Per 1 april 2019 is het herstelaanbod onderdeel van de werkwijze van de GGD en levert een belangrijke bijdrage aan het doel om kwalitatief goede kinderopvang te bestendigen. Bij een herstelaanbod wordt de naleving van een voorschrift tijdens het lopende onderzoek in gang gezet.

Een herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder om binnen de door de toezichthouder gestelde termijn een geconstateerde overtreding te herstellen. De houder wordt in de gelegenheid gesteld om geconstateerde overtredingen voor afronding van het conceptrapport te beëindigen. Dit leidt tot snellere inzet van het herstel en een betere inschatting van de nalevingsbereidheid.

De overtredingen waarvoor de toezichthouder het herstelaanbod toepast, moeten uiteraard van dien aard zijn dat deze zich lenen voor dit traject. De toezichthouder maakt deze afweging en bepaalt welke termijn hiervoor geldt. In beginsel wordt bij elk jaarlijks onderzoek, het onderzoek na registratie en bij een incidenteel onderzoek een herstelaanbod gedaan.

Er wordt geen herstelaanbod gedaan bij een onderzoek voor registratie en bij een nader onderzoek. Herstelaanbod wordt in beginsel ook niet toegepast als er sprake is van overtredingen waarbij direct ingrijpen door de gemeente noodzakelijk wordt geacht, bijvoorbeeld omdat de directe veiligheid of gezondheid in het geding is en de houder dit mogelijk niet uit eigen beweging kan of gaat herstellen. Ook als de houder al eerder in de gelegenheid is gesteld om dezelfde of vergelijkbare overtredingen op te heffen of een overtreding niet (binnen de hersteltermijn) te herstellen is, wordt er geen herstelaanbod gedaan. Na afloop van de onderzoeksperiode volgt er een advies aan het college.

Het college weegt de oorspronkelijke overtreding(en) en de resultaten van herstelaanbod mee bij zijn beslissing om wel of niet te handhaven. Meer informatie hierover staat in hoofdstuk 6.5.

4.4 Schriftelijk bevel

Het schriftelijk bevel is een handhavingsmiddel dat door de GGD in spoedeisende gevallen direct tijdens een inspectie kan worden ingezet. Bijvoorbeeld in gevallen dat de (emotionele) veiligheid en gezondheid van de kinderen direct in het geding komt en het nemen van maatregelen niet kan wachten tot er een rapport is opgesteld en het college de handhaving kan gaan inzetten.

De houder krijgt met een schriftelijk bevel de gelegenheid om, zelf en in eigen beheer, de overtreding(en) op te lossen zonder tussenkomst van de gemeente als handhaver. Het bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen. Indien er geen of onvoldoende herstel plaatsvindt, zal de gemeente handhavend optreden.

4.5 Gastouderopvang

Gastouderopvang is kleinschalige opvang van een kind op het woonadres van de gastouder of op het woonadres van een van de ouders van het kind. Er worden door de overheid minder kwaliteits- en toezichteisen aan gastouderopvang gesteld dan aan dagopvang. Dit maakt het een kwetsbare sector.

Voor het toezicht op de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang gelden andere eisen en normen. Wettelijk moet de GGD jaarlijks 5% van de voorzieningen voor gastouderopvang bezoeken. In Amstelveen werden in voorgaande jaren gemiddeld 10% van de gastouders bezocht. Vanaf medio 2019 is het toezicht op deze sector geïntensiveerd. In alle regiogemeenten wordt een jaarlijkse inspectie bij 20% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang uitgevoerd.

Naast bovenstaande onderzoeken bezoekt de GGD nu ook een deel van de gastouders voor een QuickScan. Bij een QuickScan worden alleen de belangrijkste kwaliteitseisen onderzocht, zoals groepssamenstelling en groepsgrootte. In totaal bereikt de GGD met al deze onderzoeken jaarlijks ongeveer 50% van alle voorzieningen voor gastouderopvang. De inspecties worden zoveel mogelijk on-aangekondigd uitgevoerd.

Jaarlijks worden de afspraken hierover regionaal afgestemd met de GGD.

4.6 Voorschoolse educatie

Het college is verantwoordelijk voor voldoende aanbod en goede spreiding van de voorschoolse educatie in Amstelveen. Het college subsidieert peuterarrangementen en voorschoolse educatie voor kinderen van 2,5 tot en met 4 jaar.

Voorschoolse educatie is een belangrijk instrument om kinderen met een achterstand extra ondersteuning te bieden voordat zij aan het basisonderwijs beginnen. De GGD inspecteert jaarlijks de basiskwaliteit van de voorschoolse educatie vastgelegd in de Wko en heeft hierbij een signaalfunctie richting de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op de gehele voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Als bij inspectie blijkt dat de houder niet voldoet aan de eisen voorschoolse educatie gesteld bij of krachtens de Wko, dan treedt het college handhavend op. Ook wordt de uitvoeringscoördinator VVE van de gemeente geïnformeerd over de geconstateerde overtreding(en) en het hersteltraject. Bij overtredingen van de Wko-overstijgende subsidievoorschriften voor voorschoolse educatie, maakt de uitvoeringscoördinator VVE afspraken met de houder over het opheffen van de tekortkoming. Dit alles kan ertoe leiden dat subsidie aan voorschoolse aanbieders lager wordt vastgesteld of zelfs wordt stop gezet.

Het VVE beleid van Amstelveen is vastgelegd in het 'Uitvoeringskader voorschoolse educatie Amstelveen, september 2017' en de 'Nadere regels subsidiëring peuterarrangementen en voorschoolse educatie Amstelveen 2019'. Meer informatie is te vinden op de website van de gemeente Amstelveen.

4.7 Ander toezicht op de kinderopvang

In de kinderopvang zijn meerdere toezichthouders actief, met raakvlakken op het gebied van de kwaliteit en veiligheid. Zo houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezicht op de voedselveiligheid, de bedden, de boxen en de speeltoestellen in de kinderopvang. De Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdt toezicht op de arbeidsomstandigheden in de kinderopvang. Ook is er ander gemeentelijk toezicht actief in de kinderopvang, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid en bouwtechnische aspecten. Het college vindt het belangrijk dat voldoende afstemming plaatsvindt tussen de verschillende toezichthouders, om overlap in taken te voorkomen en de toezichtlast te beperken, maar ook om informatie te delen zodat de kwaliteit kan verbeteren. Daarom deelt de GGD actief signalen uit als het inspectieonderzoek mogelijke overtredingen van andere regelgeving blijkt (zogenoemd signaaltoezicht).

Hoofdstuk 5 Vergunningverlening

5.1 Aanvraag tot exploitatie

Een voorziening voor kinderopvang mag pas starten met de opvang als het college hiervoor toestemming heeft gegeven. Daarbij hoort ook de registratie in het LRK. Een houder doet hiervoor een aanvraag tot exploitatie. In het geval van een voorziening voor gastouderopvang dient het gastouderbureau een aanvraag tot exploitatie in namens de gastouder.

Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de kinderopvang vanaf de eerste dag van exploitatie zoveel mogelijk is gewaarborgd, staat de gemeente Amstelveen een 'Streng aan de poort beleid' voor. Dit houdt in dat de GGD een aanvraag intensief onderzoekt en het college streng is bij het nemen van een besluit. Pas als duidelijk is dat structureel aan alle kwaliteitseisen kan worden voldaan, geeft het college toestemming de voorziening in exploitatie te nemen. Zo wordt handhaving achteraf voorkomen.

Omdat het college meteen vanaf de start voldoende vertrouwen wil hebben dat er verantwoorde en kwalitatief goede opvang wordt geboden, kijkt het ook naar andere vergunningen die van belang zijn

voor de veiligheid en gezondheid van de opvang. Dit betekent dat een nieuw kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang alleen kan starten als de beoogde locatie past binnen het bestemmingsplan en als dat vereist is een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en/of brandveilig gebruik aanwezig is. Bij het ontbreken van deze vergunningen wordt afgezien van registratie en daarmee de toestemming tot exploitatie.

Een aanvraag wordt ingediend met gebruikmaking van een door de Rijksoverheid vastgesteld aanvraagformulier. Deze zijn te vinden op www.rijksoverheid.nl en www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

5.2 Wijzigingen, overnames en verhuizingen

De houder van een geregistreerde voorziening voor kinderopvang moet van een wijziging in de geregistreerde gegevens, zodra deze hem bekend is geworden, direct mededeling doen aan het college.

De GGD kan op verzoek van het college na een dergelijk wijzigingsverzoek een incidenteel onderzoek uitvoeren. De GGD onderzoekt of na doorvoering van de gewenste wijziging de kwaliteitseisen nog steeds nageleefd kunnen worden en brengt advies uit aan het college.

Niet alleen bij nieuwe locaties, maar ook bij uitbreidingen, verhuizingen en overnames van bestaande voorzieningen is het college streng aan de poort. Alleen bij voldoende kwaliteit wordt toestemming gegeven. Toekenning vormt een aanvulling op de eerder verleende toestemming tot exploitatie. De wijziging wordt verwerkt in het LRK.

Een wijziging in de gegevens van de voorziening of de houder wordt ingediend met gebruikmaking van een door de Rijksoverheid vastgesteld wijzigingsformulier. Deze formulieren zijn te vinden op www.rijksoverheid.nl en www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

Hoofdstuk 6 Handhaving

In dit hoofdstuk is vastgelegd op welke wijze het college gebruik maakt van zijn handhavende bevoegdheden als wordt geconstateerd dat de kwaliteitseisen niet zijn nageleefd. Dit zal doorgaans blijken uit de inspectierapporten van de GGD. Het niet naleven van de kwaliteitseisen kan echter ook door de gemeente zelf worden geconstateerd.

Het college heeft een beginselplicht tot handhaven. De wet- en regelgeving is hiervoor de basis en in dit gemeentelijk beleid wordt hieraan invulling gegeven. Goed handhaven betekent echter ook dat het college oog heeft voor de specifieke situatie van het geval. Dat doet recht aan het feit dat niet alle situaties standaard zijn. Handhaven blijft daarom maatwerk.

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

De Wko verplicht gemeenten om na het onherroepelijk worden van een handhavingsbesluit, deze te publiceren in het LRK. Een handhavingsbesluit is pas onherroepelijk wanneer de bezwaar- en beroepsprocedures ten aanzien van dat besluit zijn afgerond. Hoe een belanghebbende bezwaar of beroep kan aantekenen, wordt bij ieder besluit bekend gemaakt aan de ontvanger.

6.1 Handhavingsmaatregelen

Om kinderopvangorganisaties tot naleving van de kwaliteitseisen te bewegen, kan het college verschillende handhavingsmaatregelen gebruiken. Hierbij wordt niet alleen ingezet op het opheffen van een eenmalige overtreding, maar ook op structureel herstel hiervan. De kwaliteitseisen die aan de kinderopvang zijn gesteld dragen samen bij aan verantwoorde kinderopvang. De verhouding tussen de eisen kan echter complex zijn. Hierdoor heeft niet iedere handhavingsmaatregel hetzelfde effect. Het college kiest altijd het meest passende middel.

In de basis hanteert het college de volgende volgorde van handhavingsmaatregelen:

Handhavingsmaatregel

Waarschuwing

Last onder dwangsom/bestuursdwang

Exploitatieverbod

Intrekken toestemming tot exploitatie

Het college kan de volgorde van deze herstelmaatregelen overslaan of meerdere keren uitvoeren, als de overtreding of de omstandigheden waaronder deze is begaan hiervoor aanleiding geven.

Bij handhavend optreden zijn deze beleidsregels en het afwegingsoverzicht het uitgangspunt voor de afweging wat per situatie de meest passende maatregel is om overtreding(en) te laten beëindigen. Het afwegingsoverzicht maakt integraal deel uit van deze beleidsregels. Wanneer het afwegingsoverzicht niet voorziet in een overtreding (bijvoorbeeld door een wijziging in de regelgeving), dan zoekt het college aansluiting bij overtredingen waarin het overzicht wel voorziet.

Hieronder volgt een toelichting op de diverse maatregelen.

6.1.1 De waarschuwing

De waarschuwing wordt doorgaans ingezet als eerste stap in het handhavingstraject. Deze maatregel maakt wel onderdeel uit van het handhavingstraject, maar heeft geen juridische gevolgen. In een waarschuwing wordt aangegeven op welke punten de kwaliteitseisen niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder genomen moeten worden. Daarvoor krijgt de houder een standaard hersteltermijn van vier weken.

Na afloop van de hersteltermijn wordt een opdracht aan de GGD gegeven om een nader onderzoek uit te voeren. Hierin wordt beoordeeld of de overtreding van de kwaliteitseis is beëindigd.

In sommige situaties kan er ook voor worden gekozen om de hercontrole van de overtreden kwaliteitseis(en) bij de eerstvolgende reguliere inspectie te laten uitvoeren. Er volgt dan geen apart/extra onderzoek. Het college bepaalt of de aard en de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden zich hiervoor leent. Daarbij wordt ook meegewogen of de houder direct gestart is met verbetermaatregelen en of deze eerder voldoende nalevingsbereidheid heeft getoond.

6.1.2 De aanwijzing

De Wko kent een extra instrument: de aanwijzing. Dit is feitelijk een waarschuwing in de vorm van een besluit. Wil het college na een aanwijzing gaan handhaven, dan is er alsnog eerst een voornemen last onder dwangsom of een voornemen last onder bestuursdwang nodig. Het college zet dit middel niet standaard in, maar kan hiertoe wel besluiten. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij die locaties waar een vooraf afgesproken verbetertraject wordt ingezet of wanneer door omstandigheden het vervolgen van het handhavingstraject met last onder dwangsom een te zwaar middel is.

6.1.3 De last onder dwangsom (LOD)

Met een last onder dwangsom krijgt een houder de plicht (last) opgelegd om een overtreding te herstellen binnen een aangegeven termijn en daarna hersteld te houden. De last beschrijft de te nemen herstelmaatregel, de termijn waarbinnen deze moet worden uitgevoerd en de hoogte van de dwangsom wanneer niet binnen de termijn wordt voldaan aan de herstelmaatregel.

Na afloop van de hersteltermijn wordt aan de GGD opdracht gegeven om te controleren of de houder aan de last heeft voldaan. Als uit het nader onderzoek blijkt dat de overtreding binnen de hersteltermijn is opgeheven, dan hoeft de houder de dwangsom niet te betalen. Een last wordt in de basis opgelegd per overtreden kwaliteitseis uit de Wko en aanverwante regelgeving. Een dwangsom kan worden opgelegd als bedrag ineens of per constatering van de overtreding. De hoogte van de dwangsom en de hersteltermijn staan genoemd in het afwegingsoverzicht. Wanneer nieuwe regelgeving hiertoe aanleiding geeft, zal het college deze bedragen actualiseren en opnieuw vaststellen.

Als een eerste last onder dwangsom niet het gewenste effect heeft (beëindiging van de overtreding), dan kan het college besluiten een vervolg last onder dwangsom opleggen, waarbij standaard de dwangsom wordt verdubbeld.

Wettelijk gezien blijft de last onder dwangsom voortduren, ook nadat de overtreding is hersteld. De houder waaraan een last onder dwangsom is opgelegd kan verzoeken om de last op te heffen. Dit kan een jaar nadat de last van kracht is geworden en geen overtreding van de betreffende kwaliteitseis is geconstateerd. Ook kan het college ambtshalve overgaan tot het opheffen van een last onder dwangsom als uit het nader onderzoek blijkt dat is voldaan aan de last. Of hiertoe wordt besloten hangt onder andere af van de inspectie- en handhavingsgeschiedenis.

6.1.4 Last onder bestuursdwang (LOB)

In uitzonderlijke gevallen kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd. In die gevallen heeft het college de mogelijkheid om zelf de overtreding op te lossen (op kosten van de overtreder). Alleen

zijn er, door de aanvullende sanctie van een exploitatieverbod binnen de handhaving kinderopvang, weinig overtredingen die zich lenen voor toepassing van bestuursdwang.

6.1.5 Het exploitatieverbod

Bij locaties waar ondanks een ingezet handhavingstraject de kwaliteit structureel ondermaats blijft, of waar sprake is van urgente, ernstige overtredingen, gaat het college over tot (tijdelijke) sluiting (exploitatieverbod). Bij een tijdelijke sluiting moet de kinderopvang gesloten blijven zolang niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Pas wanneer de houder aantoonbaar dat de kwaliteit is verbeterd en verbeterd blijft, mag de kinderopvang weer open.

Als een houder structureel de kwaliteitseisen niet naleeft, na verbetering opnieuw overtredingen worden begaan, er sprake is van veel en/of ernstige overtredingen of overtredingen die redelijkerwijs niet kunnen worden hersteld, dan sluit het college de kinderopvang permanent. De sluiting van een voorziening is een zware maatregel en betekent altijd maatwerk.

Als bij het verstrijken van de gestelde termijn de kwaliteitseisen niet voldoende worden nageleefd, volgt het besluit tot intrekken van de toestemming tot exploitatie.

6.1.6 Intrekken toestemming tot exploitatie in vervolg op handhaving

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

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

Het intrekken van de toestemming tot exploitatie is een uiterste handhavingsmiddel. Het college zet in de basis het meest passend handhavingsmiddel in om het doel (herstel) te bereiken (subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel). Het intrekken van de toestemming tot exploitatie vanwege het niet of niet langer voldoen aan de wettelijke voorschriften wordt ingezet wanneer eerder ingezette handhavingsmiddelen zoals een last onder dwangsom of een exploitatieverbod niet het beoogde (blijvende) herstellende effect hebben.

Wanneer de toestemming tot exploitatie is ingetrokken, wordt de voorziening uit het LRK verwijderd. Dit betekent dat er geen sprake meer is van kinderopvang in de zin van de wet. Er mag geen opvang of bemiddeling meer plaatsvinden. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale opvang, waarbij het college direct handhavend zal optreden.

De houder kan ook zelf verzoeken om de gegeven toestemming tot exploitatie in te trekken. Dit kan via een wijzigingsformulier zoals genoemd in hoofdstuk 5.2.

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

6.2 Handhaving in de gastouderopvang

Niet alleen de gastouder (houder van de voorziening) is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang, maar ook het gastouderbureau waarbij de gastouder is aangesloten. Gastouderbureaus dragen bij aan de kwaliteit van de opvang door goede begeleiding en bemiddeling. Zij zijn verplicht hun gastouders meerdere keren per jaar te bezoeken. De handhavingmaatregel kan opgelegd worden aan alleen de gastouder, alleen aan het gastouderbureau (als het een overtreding betreft die alleen het gastouderbureau aangerekend kan worden), of aan beiden.

Bij de handhaving op de gastouderopvang houdt het college verder rekening met:

- Lagere dwangsommen voor de gastouder

Door de beperkte omvang heeft een gastouder ook minder financiële draagkracht. Met de vaststelling van de bedragen voor dwangsommen is hiermee rekening gehouden.

- Snellere sluiting

Bij een gastouder gaat het college sneller over tot sluiting (exploitatieverbod) van de opvangvoorziening, omdat er minder mogelijkheden zijn voor herstel. De kwaliteit van de opvang is namelijk onlosmakelijk verbonden aan de gastouder waardoor geen verbetering na herhaling van de overtredingen wordt verwacht.

6.3 Handhaving na herstelaanbod

Wanneer er herstelaanbod heeft plaatsgevonden, kan dit van invloed zijn op de handhaving die het college inzet op de overtredingen die primair door de toezichthouder zijn geconstateerd. Wanneer het herstelaanbod niet gedaan is, of wanneer de houder het niet aangenomen heeft, wordt dit niet gezien als verzwarende omstandigheid voor de handhaving.

6.3.1 Herstelaanbod gedaan met positief resultaat

In de basis wordt niet handhavend opgetreden wanneer er een herstelaanbod is gedaan met een positief resultaat. De overtreding is immers verholpen. Bij bepaalde overtredingen is er gezien de aard van de overtreding meer risico op herhaling. In die gevallen kan het college een handhavingstraject starten ter voorkoming van herhaling van de overtreding(en).

6.3.2 Herstelaanbod aangeboden maar geen (volledig) herstel

Als de overtreding na herstelaanbod niet (volledig) is opgelost, handhaaft het college in principe volgens het reguliere handhavingsbeleid. Wanneer uit bevindingen van de GGD, de zienswijze van de houder of anderszins blijkt dat de houder willens en wetens niet heeft meegewerkt, dan is het college bevoegd een stap in de handhaving over te slaan en direct een zwaardere maatregel in te zetten.

6.4 Illegale kinderopvang

Zonder, of voorafgaand aan de schriftelijke toestemming tot exploitatie mag een kinderopvangvoorziening niet worden geëxploiteerd. Indien dit toch gebeurt, is er sprake van illegale kinderopvang. Ook bij een kinderopvangvoorziening waarvan de toestemming tot exploitatie is ingetrokken en die desondanks in exploitatie blijft, is sprake van illegale kinderopvang.

In de basis handhaaft het college door middel van het opleggen van een last onder dwangsom (het staken en gestaakt houden van de exploitatie). In spoedeisende gevallen kan ook bestuursdwang worden toegepast zonder voorafgaande last (en dus zonder voorafgaande begunstigingstermijn voor belanghebbende om zelf nog de benodigde maatregelen te treffen). Daarnaast is het Openbaar Ministerie bevoegd over te gaan tot strafrechtelijke vervolging als er sprake is van illegale kinderopvang.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Onder bijzondere omstandigheden kan het college gemotiveerd afwijken van de beleidsregels.

7.1 Overgangsrecht

Op overtredingen die zijn begaan voor inwerkingtreding van deze beleidsregels, blijft het beleid zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing.

7.2 Intrekking oude regeling

De Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente Amstelveen 2015, zoals vastgesteld door het college op 31 maart 2015, worden hierbij ingetrokken.

7.3 Inwerkingtreding

De Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente Amstelveen 2020 treden in werking op de dag na bekendmaking.

7.4 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang gemeente Amstelveen 2020.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 8 september 2020.

De secretaris,

Bert Winthorst

De burgemeester,

Tjapko Poppens

Bijlage 1 Afwegingsoverzicht

In dit afwegingsoverzicht wordt de term kinderopvangvoorziening alle vormen van kinderopvang: kinderdagverblijf (dagopvang), buitenschoolse opvang, gastouderbureau en voorziening voor gastouderopvang. Dit voor zover het dezelfde of gelijkwaardige voorschriften betreft. Indien het voorschrift een bepaalde vorm van opvang betreft wordt dit vermeld. Voor zover het afwegingsoverzicht niet voorziet in een overtreding wordt aansluiting gezocht bij overtredingen waarin het overzicht wel voorziet.

Hersteltermijn

Als uitgangspunt wordt bij elk handhavingsbesluit de volgende termijnen gehanteerd, tenzij anders benoemd in het afwegingsoverzicht:

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

Als de overtreding of de omstandigheden waaronder deze is begaan daartoe aanleiding geven, kan het college gemotiveerd een kortere of langere hersteltermijn geven.

Toepassing en hoogte dwangsom

In het afwegingsoverzicht worden per domein de kwaliteitseisen geclusterd weergegeven en voorzien van een hersteltermijn en de hoogte van de dwangsom. Op elke door de GGD als onvoldoende beoordeelde kwaliteitseis, is het dwangsombedrag van toepassing zoals opgenomen in het afwegingsoverzicht. Als het dwangsombedrag per subeis en/of onderdeel is vastgesteld, staat dit apart benoemd. Een dwangsom wordt opgelegd als bedrag ineens of per constatering van de overtreding.

Hoewel het college bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verreuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt, mag de hoogte van een dwangsom zijn doel niet voorbij schieten. Het is bedoeld de houder met een goed gedoseerde prikkel te bewegen om de kwaliteitseisen na te leven en niet om hem onevenredige financiële 'schade' toe te brengen. Proportionaliteit en een goede dosering zijn hierbij van belang. Bij een kleine organisatie met een geringe omzet bestaat er de kans dat een hoge dwangsom dat onbedoelde, onevenredige effect heeft. Omgekeerd bestaat er de kans dat een relatief lage dwangsom bij een grote onderneming ook niet het gewenste effect heeft.

Het college hanteert daarom de volgende maatstaf voor het vaststellen van de omvang van een kinderopvangvoorziening. Bij de bepaling van de grootte is de registratie in het LRK het uitgangspunt.

1. Grote organisaties: >41 geregistreerde kindplaatsen of geregistreerde bemiddelingsrelaties;
2. Middelgrote organisaties: 21-40 geregistreerde kindplaatsen of geregistreerde bemiddelingsrelaties;
3. Kleine organisaties: 1-20 geregistreerde kindplaatsen of geregistreerde bemiddelingsrelaties;
4. Voorzieningen voor gastouderopvang.

Ad 1. Voor een grote organisatie geldt als richtlijn het volledige dwangsombedrag.

Ad 2. Voor middelgrote organisaties is 3/4 van het dwangsombedrag de richtlijn.

Ad 3. Voor kleine organisaties is 1/2 van het dwangsombedrag de richtlijn.

Ad 4. Voor voorzieningen voor gastouderopvang is dat 1/5 deel van het dwangsombedrag. Dit geldt niet voor die voorwaarden in het afwegings-overzicht waar specifiek gastouder (GO) staat vermeld. Daar is de hoogte van het bedrag al afgestemd op deze voorziening.

Bij een constatering van illegale kinderopvang als bedoeld in hoofdstuk 6.4 wordt geen rekening gehouden met de soort of omvang van de voorziening. De dwangsom is gelijk voor alle kinderopvangvoorzieningen.

Diversen m.b.t. naleving, registratie en wijzigingen

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis

Niet voldoen aan de definitie van kinderopvang, gastouderopvang, gastouder of gastouderbureau

Hersteltermijn

n.v.t.
toestemming tot exploitatie wordt ingetrokken

Hoogte dwangsom ²

n.v.t.

2) De uiteindelijke hoogte van het bedrag wordt berekend op de wijze zoals opgenomen in de toelichting van dit afwegingsoverzicht.

Start exploitatie zonder of voor ontvangst toestemming college ³ of voor de datum waarop college bepaald heeft dat exploitatie mag aanvangen	n.v.t.	€ 21.750
Niet opvolgen van exploitatieverbod NOTEREF_Ref45636267 \p * MERGE-FORMAT opgelegd op grond van Art. 1.66 Wko NOTEREF_Ref45636267 \f \h * MERGEFORMAT 2	n.v.t.	€ 21.750
Houder geeft wijziging van in het LRK opgenomen gegevens later door / niet door terwijl dit zou moeten gebeuren zodra de houder bekend is met deze wijziging	2 weken	€ 1.000
Niet nakomen van een vordering tot medewerking van de toezichthouder	2 weken	€ 4.350

Praktijk / uitvoering

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Hersteltermijn	Hoogte dwangsom
De houder biedt geen verantwoorde opvang	2 weken	€ 6.000
Het gastouderbureau voldoet niet aan zijn zorgplicht	2 weken	€ 4.000
Het gastouderbureau voldoet niet aan zijn zorgplicht	2 weken	€ 4.000
De houder voldoet niet aan de eisen gesteld aan veilige en gezonde kinderopvang	2 weken	€ 4.000 GO: € 500
Er wordt niet conform beleid gehandeld	2 maanden	€ 2.000
De houder voldoet niet aan de eisen m.b.t. formatie	2 weken	€ 4.000 GO: € 300
De houder voldoet niet aan de eisen m.b.t. stabiliteit (GO: groepsgrootte, groepssamenstelling)	2 weken	€ 3.000 GO: € 300
Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Hersteltermijn	Hoogte dwangsom
De houder voldoet niet aan de eisen m.b.t. de VOG's en het Personenregister kinderopvang	2 weken	€ 3.000 GO: € 500
De houder voldoet niet aan de eis m.b.t. de voertaal	2 weken	€ 2.000 GO: € 200
De accommodatie voldoet niet aan de eisen	2 weken	€ 2.000 GO: € 200
De houder voldoet niet aan het ouderadviesrecht	2 maanden	€ 1.000
De houder voldoet niet aan het klachtrecht	6 maanden	€ 1.000
De houder van het gastouderbureau voert aantoonbaar de kassiersfunctie en de verplicht gestelde gesprekken niet uit	2 weken	€ 3.000
De houder voldoet niet aan de urennorm voor VE	2 weken	€ 2.000
De houder gebruikt geen VE programma dat voldoet aan de eisen	2 maanden	€ 1.000

Beroepskwalificaties

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Hersteltermijn	Hoogte dwangsom
De beroepskracht, de beroepskracht voorschoolse educatie, de pedagogisch medewerker of de gastouder voldoet niet aan de wettelijk voorgeschreven kwalificaties	2 weken	€ 4.000

Documenten

Wettelijke bepaling / kwaliteitseis	Hersteltermijn	Hoogte dwangsom
De houder heeft beleidsdocumenten die onvolledig zijn, niet actueel zijn en/of niet alle verplicht te beschrijven onderwerpen bevatten	2 maanden	€ 4.000 voor het ontbreken van het document € 500 voor iedere (sub)eis waaraan niet is voldaan
De administratie van de houder bevat niet alle verplicht op te nemen documenten en is op verzoek van de toezichthouder niet onverwijld te raadplegen	2 maanden	€ 2.000 per ontbrekend document € 4.000 niet onverwijld verstrekken GO: € 300 per ontbrekend document

3) Illegale kinderopvang. Last wordt opgelegd voor het per direct staken en gestaakt houden van de exploitatie.