

**Toezicht- en handhavingsbeleid
kwaliteit kinderopvang en
peuterspeelzalen**



Gemeente Dordrecht 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	3
1.2 Toezicht- en handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen	3
1.3 Doel van toezicht en handhaving	3
2. Uitvoering toezicht	4
2.1 Taken en verantwoordelijkheden	4
2.2 Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen	4
2.3 Jaarverslag Inspectie van het Onderwijs	4
2.4 Toezicht op naleving van de kwaliteitseisen	5
2.5 Overleg en overreding door de GGD	7
2.6 Inspectierapport en zienswijze	7
3. Handhaving	8
3.1 Integraal Handhavingsprogramma 2011-2015	8
3.2 Visie op handhaving	8
3.3 Doelstelling	9
3.4 Afwegingsmodel handhaving	9
3.4.1 Herstellende sancties	9
3.4.2 Bestraffende sancties	10
3.5 Start handhavingstraject	11
3.5.1 Waarschuwing	11
3.5.2 Handhavingsstappen	12
3.5.3 Bezwaar	12
4. Afspraken en communicatie	13
5. Inspraak	13

Bijlage 1: Afwegingsmodel handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen 2012

1. Inleiding

1.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Met ingang van 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. In de afgelopen jaren is de wet- en regelgeving verschillende malen gewijzigd. Inmiddels is de citeertitel aangepast naar 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' (in het vervolg kortweg aangeduid als Wko).

In de Wko staan de kwaliteitseisen waaraan kinderopvang en peuterspeelzalen moeten voldoen. Onder kinderopvang verstaan we kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouders.

Deze kwaliteitseisen zijn verder uitgewerkt in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, de Beleidsregels werkwijze toezichthouder en het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

1.2 Toezicht- en handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen

Op basis van de Wko is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het zogenoemde eerstelijns toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Namens het college is de directeur publieke gezondheid van de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid & Jeugd aangewezen als toezichthouder.

Toezicht houdt kort gezegd in dat we er op letten dat de partijen zich gedragen op de manier zoals we dat met elkaar hebben afgesproken. In de afgelopen jaren is er door gemeente, GGD, kinderopvang en peuterspeelzalen ervaring opgedaan met het uitvoeren van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit. Procedures en werkwijzen zijn daarmee verder ontwikkeld en geven aanleiding voor het actualiseren van het toezicht- en handhavingsbeleid. Ook de vele wijzigingen in de wet- en regelgeving vormen een aanleiding.

1.3 Doel van toezicht en handhaving

Het doel van de Wko is het bewaken van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen en te zorgen voor een verantwoorde opvang voor kinderen. Dit is opvang die bijdraagt aan een goede ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

Kinderen die worden opgevangen, zitten in een cruciale ontwikkelingsfase van hun leven. Kwalitatief hoogwaardige opvang is daarom van groot maatschappelijk belang. Organisaties die opvang aanbieden zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit.

Voor de gemeente Dordrecht is het uitoefenen van toezicht en handhaving een middel om de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen te bewaken en te bevorderen. Het is daarom belangrijk dat voor iedereen duidelijk is hoe het toezicht en handhaving wordt uitgevoerd; rechtsongelijkheid moet voorkomen worden.

Dit vergroot de kans dat de organisaties de kwaliteitseisen zullen naleven. Tegelijkertijd is voor hen ook duidelijk hoe er gehandeld wordt door de gemeente, indien de GGD overtredingen op de kwaliteitseisen constateert. Het college legt herstellende en/of bestraffende sancties op aan de organisaties die de kwaliteitseisen hebben overtreden.

2. Uitvoering toezicht

2.1 Taken en verantwoordelijkheden

De houder is verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang op een zodanige wijze dat aan de gestelde eisen in de Wko wordt voldaan. Het college is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen. Ook is zij verantwoordelijk voor het actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

De directeur publieke gezondheid van de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid & Jeugd is door het college aangewezen als toezichthouder, zodat de GGD namens de gemeente het toezicht kan uitoefenen op de kwaliteitseisen. Om uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke taken maakt het college jaarlijks afspraken met de GGD over de uitoefening van het toezicht. Wijzigingen in de wet- en regelgeving en ervaringen met het uitvoeren van het toezicht en handhaving zijn van invloed op de afspraken die er gemaakt worden.

Naast de Wko hebben kinderopvang en peuterspeelzalen te maken met (gemeentelijke) regelgeving op grond van andere wetten. De kinderopvang moet bijvoorbeeld passen binnen het geldende bestemmingsplan en de houder dient over een omgevingsvergunning te beschikken. Ook dient de locatie brandveilig te zijn. De gemeente Dordrecht werkt daarom samen met de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ). De OZHZ behandelt vergunningaanvragen en voert het toezicht op brandveiligheid uit namens de gemeente Dordrecht.

Houders dienen dan ook eerst de vergunningen op orde te hebben. Een nieuwe locatie kan alleen worden opgenomen in het LRKP als de locatie past binnen het bestemmingsplan en de benodigde vergunning zijn afgegeven.

2.2 Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) worden alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen geregistreerd. Bij al deze locaties wordt toezicht gehouden op de kwaliteit. Ouders hebben alleen recht op kinderopvangtoeslag als ze gebruikmaken van kinderopvang die in het LRKP staat geregistreerd.

Het register is openbaar en te raadplegen via www.landelijkregisterkinderopvang.nl. Ouders kunnen in het LRKP ook de inspectierapporten zien van alle locaties en zo een goede keuze maken voor de opvang van hun kind(eren).

Nadat een houder een aanvraag tot registratie van een nieuwe locatie heeft ingediend bij de gemeente, voert de GDD-inspecteur een onderzoek voor registratie uit. Op basis van het inspectierapport besluit de gemeente of de locatie wordt opgenomen in het LRKP. Locaties worden jaarlijks geïnspecteerd.

Houders van kinderopvang dienen wijzigingen van de geregistreerde gegevens direct door te geven aan de gemeente, die deze wijzigingen verwerkt. De gemeente heeft de plicht de gegevens in het LRKP actueel te houden. Op de website van de Rijksoverheid zijn de registratieformulieren voor opname in het LRKP terug te vinden, evenals de mutatieformulieren voor het doorgeven van wijzigingen in de registratie.

2.3 Jaarverslag Inspectie van het Onderwijs

Jaarlijks brengt het college verslag uit over de werkzaamheden in het kader van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen.

Het college moet jaarlijks vóór 1 mei dit jaarverslag opstellen. Het verslag is bedoeld als verantwoording aan de gemeenteraad.

Dit verslag wordt ook gestuurd naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die verantwoordelijk is voor het tweedelijnstoezicht. De Inspectie van het Onderwijs oefent namens de minister het tweedelijnstoezicht uit. De Inspectie rapporteert op basis van de jaarverslagen van de gemeenten, aan de minister. De minister biedt het rapport vervolgens met zijn reactie aan de Tweede Kamer aan.

2.4 Toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen

Alle kwaliteitseisen uit de wet- en regelgeving zijn in toetsbare voorwaarden beschreven in toetsingskaders. Aan de hand van deze toetsingskaders beoordelen de inspecteurs van de GGD of de opvang aan alle voorwaarden voldoet. Voor elke opvangvorm is er een specifiek toetsingskader. De toetsingskaders zijn vastgesteld door de minister en gepubliceerd in de Staatscourant.

De GGD houdt door middel van inspecties namens het college toezicht op alle kinderopvang en peuterspeelzalen. Er zijn verschillende soorten inspecties:

- onderzoek na aanvraag registeropname;
- onderzoek na aanvangsdatum exploitatie;
- regulier onderzoek;
- nader onderzoek;
- incidenteel onderzoek;
- vervolgininspectie Pedagogisch Domein.

Onderzoek na aanvraag registeropname

Iedere organisatie die met een nieuwe opvanglocatie wil starten, is verplicht een aanvraag tot registratie in te dienen bij het college door middel van een aanvraagformulier. De gemeente geeft de melding door aan de GGD en de inspecteur voert een onderzoek na aanvraag registeropname uit. Tijdens dit onderzoek wordt door de toezichthouder getoetst of de organisatie redelijkerwijs zal voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen in de Wko en of de locatie in het LRKP opgenomen kan worden.

De toezichthouder stelt een inspectierapport op met advies aan het college over het wel of niet opnemen van de betreffende locatie in het LRKP. Vervolgens neemt het college binnen 10 weken na de aanvraag een positief of negatief besluit over de opname van de locatie in het LRK

Onderzoek na aanvangsdatum exploitatie

Binnen drie maanden nadat de locatie in exploitatie is genomen, vindt het onderzoek na aanvangsdatum van de exploitatie plaats. De locatie moet dan aan alle kwaliteitseisen voldoen, op twee uitzonderingen na: het pedagogisch beleidsplan en het reglement van de oudercommissie moeten uiterlijk binnen 6 maanden na de aanvraag vastgesteld worden. Als deze documenten bij deze eerste reguliere inspectie nog niet af zijn, dan wordt dit niet negatief beoordeeld door de GGD. Dit onderzoek is vergelijkbaar met het reguliere onderzoek.

Regulier onderzoek

Elk kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau en peuterspeelzaal dient jaarlijks onderzocht te worden. Dit onderzoek vindt onaangekondigd plaats. Voor de gastouders geldt dat jaarlijks een gedeelte van hen wordt geïnspecteerd, op basis van een steekproef.

De toezichthouder stelt een inspectierapport op met een advies aan het college om wel of niet over te gaan tot handhaving. Het inspectierapport is openbaar en wordt gepubliceerd via het LRKP. Het college neemt vervolgens een besluit om wel of niet over te gaan tot handhaving.

Nader onderzoek

In de praktijk wordt vaak de term 'herinspectie' gebruikt wanneer het gaat om een nader onderzoek. Een herinspectie wordt ingezet als tijdens een regulier onderzoek overtredingen zijn geconstateerd. Hierover worden herstelafspraken gemaakt. Het nader onderzoek richt zich dus op de vraag of de eerder geconstateerde overtredingen zijn hersteld.

Een herinspectie kan zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Er wordt vastgesteld of alle afspraken zijn uitgevoerd. Dit richt zich enkel op de kwaliteitsaspecten waar eerder een overtreding op is geconstateerd. Ook een nader onderzoek leidt tot een openbaar rapport.

Incidenteel onderzoek

Een incidenteel onderzoek vindt meestal onaangekondigd plaats en kan worden ingezet in een tweetal situaties: een onderzoek op een specifiek onderwerp of een onderzoek na een klacht.

Een onderzoek op een specifiek onderwerp is vaak gericht op één of een paar kwaliteitseisen uit het toetsingskader. Een aanleiding voor een dergelijk onderzoek kan zijn dat het college een bepaald kwaliteitsaspect erg belangrijk vindt en daar extra op wil toetsen met het oog op het bewaken en bevorderen van de kwaliteit.

Het komt voor dat ouders, beroepskrachten of anderen een klacht hebben over kinderopvang en peuterspeelzalen. In eerste instantie moet degene die een klacht heeft, dit eerst indienen bij de interne klachtencommissie of laten bespreken in de oudercommissie van de kinderopvang of peuterspeelzaal. Als dit geen oplossing biedt, kan de klacht ingediend worden bij de externe klachtencommissie. Bij welke klachtencommissie de betreffende kinderopvangorganisatie is aangesloten is te vinden in de klachtenregeling van de organisatie.

Als de klacht een directe relatie heeft met de kwaliteitseisen uit de Wko, waarop de GGD namens de gemeente toezicht houdt, dan kan er een melding gedaan worden bij de GGD. De GGD kan de gegeven informatie als melding meenemen in haar werkzaamheden.

Als er al een onderzoek loopt, wordt de melder hierover geïnformeerd. In geval van een nog onbekend signaal overlegt de GGD met de gemeente. Afhankelijk van de aard van de melding en de historie van de houder, zijn er twee mogelijkheden:

- Er is direct actie nodig en er wordt contact opgenomen met de betreffende locatie. Ter plekke of telefonisch wordt een incidenteel onderzoek ingesteld.
- Het signaal wordt meegenomen in een volgend inspectiebezoek of een reguliere inspectie wordt eerder ingepland.

Het college informeert de betreffende houder over de uitkomst van het onderzoek en gaat zo nodig over tot handhaving. Ook wordt de houder geïnformeerd over de strekking van de inhoud van de informatie die aan de melder is/wordt verstrekt. Wanneer het college en/of de GGD signalen ontvangen die niet op het terrein van het toezicht van het college op de kwaliteit van de kinderopvang liggen, verwijzen zij de melder indien mogelijk naar de juiste instantie. De GGD verstrekt het rapport alleen aan het college, de houder en de melder van het signaal.

Vervolginspectie pedagogisch domein

Een vervolginspectie pedagogisch domein (VPD) is een instrument voor de beoordeling en inspectie van de pedagogische praktijk. Het is een verdiepingsonderzoek dat kan worden ingezet indien de inspecteur constateert dat niet direct wordt voldaan aan een aantal indicatoren op het pedagogische domein.

Het is een vorm van gespecialiseerd toezicht, waarvoor inspecteurs worden opgeleid. De inspecteur die een VPD aanvraagt is en blijft eindverantwoordelijk voor het gehele traject en het inspectierapport. De VPD wordt overigens wel door een andere inspecteur uitgevoerd en alleen bij twijfel. De GGD overlegt met de gemeente over de inzet van een VPD. Dit is afhankelijk van de uitkomsten van eerdere inspectierapporten en de zienswijze van de houder op het voorstel.

2.5 Overleg en overreding door de GGD

Het instrument 'overleg en overreding' gaat over de acties van de toezichthouder waarin deze probeert, binnen de tijd van het opstellen van het inspectierapport, de houder de geconstateerde overtredingen alsnog te laten oplossen. Hiermee kan handhaving door de gemeente voorkomen worden. Vaak vindt dit plaats in de vorm van een gesprek tussen de toezichthouder en de organisatie.

Het doel van overleg en overreding is om op een informele manier te proberen in een vroeg stadium een overtreding op te lossen. De toezichthouder bepaalt per overtreding (eventueel in overleg met de gemeente) of de inzet van dit instrument een oplossing kan bieden. Bij deze overweging wordt de inspectiehistorie meegenomen.

Overleg en overreding wordt ingezet in de periode dat het concept-inspectierapport opgesteld wordt. Als tijdens de inspectie overtredingen geconstateerd zijn die in aanmerking komen voor overleg en overreding, spreekt de toezichthouder een termijn met de houder af waarbinnen deze opgelost dienen te zijn. Deze termijn is nooit langer dan 4 weken, zodat de toezichthouder conform de wettelijke termijn het rapport kan afronden.

De inspecteur constateert vervolgens in het conceptrapport of de overtreding daadwerkelijk is verholpen door middel van overleg en overreding. Er wordt expliciet vermeld voor welke overtreding(en) dit instrument is toegepast, wat de afspraken waren, welke hersteltermijn er was gegeven en of de afspraken wel of niet binnen de gestelde termijn zijn nagekomen.

In het inspectierapport wordt vermeld dat er volgens de toezichthouder verzwarende omstandigheden zijn indien een overtreding na de gegeven hersteltermijn in het kader van overleg en overreding niet is opgelost.

2.6 Inspectierapport en zienswijze

Nadat de inspecteur de inspectie heeft uitgevoerd – waarin de informatie verzameld is, de praktijk is geobserveerd en een interview is afgenomen met de locatieverantwoordelijke – stelt de inspecteur het inspectierapport op. Hierin legt hij zijn bevindingen vast in oordelen en beschrijft hij wat hij gezien heeft en hoe hij tot dat oordeel is gekomen.

Het rapport bevat een beschouwing, een overzicht van de bevindingen en een advies aan de gemeente. Het rapport is altijd een momentopname: het geeft altijd de situatie weer op het moment van de inspectie. Binnen zes weken na afronding van het onderzoek stuurt de inspecteur het ontwerprapport aan de houder. De inspecteur zal vervolgens contact opnemen met de houder om te overleggen over het ontwerprapport. De reactie van de houder kan aanleiding zijn om het rapport bij te stellen, als blijkt dat het feitelijkte onjuistheden bevat.

Een houder kan altijd een zienswijze leveren naar aanleiding van de inhoud van het ontwerprapport van de GGD. Redenen voor het indienen van een zienswijze kunnen zijn dat er na het hoor- en wederhoorgesprek met de GGD nog verschil van inzicht bestaat tussen houder en GGD of dat de houder een uitgebreidere toelichting op het rapport wenst te geven.

De houder levert zijn zienswijze aan bij de GGD, die de zienswijze integraal opneemt in het rapport. Deze zienswijze kan aanleiding zijn voor het college om de handhavingsmaatregel of hersteltermijn te wijzigen. Het college kan namelijk afwijken van het advies van de GGD.

Na deze procedure van hoor en wederhoor stelt de inspecteur binnen twee weken het inspectierapport vast. De houder ontvangt twee rapporten, waarvan een is bestemd voor de oudercommissie. De houder dient er voor te zorgen dat ouders en personeel het rapport kunnen inzien. Het inspectierapport gaat eveneens naar de gemeente. Bij één of meer overtredingen zal het advies van de GGD aan de gemeente zijn om over te gaan tot handhaving, daarbij rekening houden met eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden. De gemeente zal vervolgens besluiten over de in te zetten handhavingsmaatregelen.

3. Handhaving

3.1 Integraal Handhavingsprogramma 2011-2015

Burgers en bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor naleving van de regels die we met elkaar hebben afgesproken. De overheid oefent daarnaast toezicht uit en treed waar nodig handhavend op. Handhaving speelt een belangrijke rol bij het bevorderen van de naleving van regels en het realiseren van beleidsdoelen.

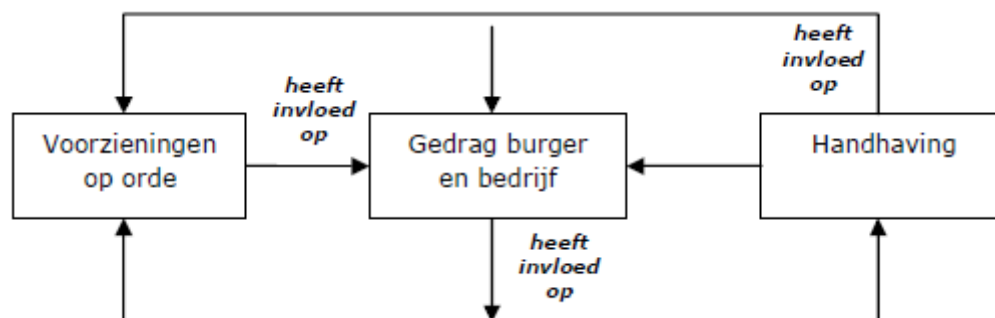
Omdat op tal van beleidsterreinen handhaving een rol speelt en het niet vanzelfsprekend is dat handhaving voldoende en de juiste aandacht krijgt, is het noodzakelijk om handhaving programmatisch op te pakken. De gemeente Dordrecht heeft daarom het Integraal Handhavingsprogramma 2011-2015 vastgesteld. Het toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen is hier ook een onderdeel van.

3.2 Visie op handhaving

Handhaving is onderdeel van de zogenaamde reguleringsketen. Deze reguleringsketen kan met de volgende drie stappen worden aangeduid:

- Voorzieningen op orde: wetten en regels zijn op orde, duidelijk en kenbaar. Fysieke voorzieningen maken naleving ook goed mogelijk.
- Gedragsverandering: beïnvloeding van het gedrag van bewoners en bedrijven, bijvoorbeeld door subsidies, inspelen op eigen verantwoordelijkheid en spontane naleving of communicatie.
- Handhaving: als sluitstuk van de reguleringsketen wordt toezicht gehouden en kan handhavend worden opgetreden bij regelovertreding.

Binnen de reguleringsketen is sprake van sterke beïnvloeding tussen de drie stappen. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer. Essentieel is een goede koppeling tussen beleid (voorzieningen op orde) en handhaving, waarbij de effecten daarvan op het gedrag inzichtelijk gemaakt worden.



Figuur 1: beïnvloeding binnen de reguleringsketen

Repressief optreden is een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke handhaving. Maar handhaving is breder. De volgende definitie voor handhaving wordt gehanteerd: Handhaving is iedere handeling door of vanwege de gemeente die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen, overtredingen te voorkomen en te beëindigen.

Handhaving omvat zowel het toezicht op bewoners en bedrijven en het opleggen van herstellende of bestraffende sancties, als ook de inzet van diverse andere instrumenten (zoals communicatie) om naleefgedrag te beïnvloeden.

3.3 Doelstelling

Binnen het integraal handhavingsprogramma is, voor wat betreft het toezicht en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen, het doel om kwalitatief hoogwaardige kinderopvang te bevorderen.

De kinderopvang en peuterspeelzalen worden kwalitatief hoogwaardig geacht als uit de inspecties blijkt dat de kwaliteitsvoorwaarden in minimaal 80% van de gevallen volledig wordt nageleefd.

3.4 Afwegingsmodel handhaving

De gemeente Dordrecht hanteert het 'Afwegingsmodel handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen' van de VNG bij het uitvoeren van de handhaving. In dit model worden alle kwaliteitsaspecten benoemd waaraan de organisaties moeten voldoen, de prioriteit die aan elk aspect gegeven wordt, de hersteltermijn en de herstellende en bestraffende sancties die door de gemeente kunnen worden opgelegd. Dit model is als bijlage toegevoegd aan het toezicht- en handhavingsbeleid.

De prioritering kan hoog, gemiddeld of laag zijn. Bij een hoge prioriteit is de maximale hersteltermijn 14 dagen, bij een gemiddelde prioriteit is dit maximaal 2 maanden, terwijl dit bij een lage prioriteit maximaal 6 maanden is.

Er kunnen twee typen sancties onderscheiden worden: herstellende en bestraffende sancties. Deze typen sancties bestaan naast elkaar en daarom kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd.

3.4.1 Herstellende sancties

Volgens artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder een herstellende sanctie 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 het beperken van de gevolgen van een overtreding.

Hieruit volgt, dat het doel van de herstellende sanctie dus vooral gelegen is in het voorkomen van voortduren van de overtreding en/of herhaling in de toekomst. Welke herstellende sancties zijn er?

Stap 1 Bevel (door toezichthouder) OF aanwijzing (door college)

Als de GGD tijdens de inspectie constateert dat de kwaliteit van de opvang zodanig tekortschiet, dat het nemen van maatregelen geen uitstel kan lijden, kan de GGD een schriftelijk bevel geven. Omdat het middel door de GGD-inspecteur kan worden ingezet en niet door het college, wordt dit bevel niet nader in het afwegingsmodel genoemd.

Het college kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven als deze de kwaliteitseisen op de locatie niet of onvoldoende naleeft. Dit volgt nadat de GGD in het rapport advies heeft gegeven om over te gaan tot handhaving. Het college geeft de aanwijzing zo spoedig mogelijk na de ontvangst van het inspectierapport. In een aanwijzing wordt beargumenteerd aangegeven welke kwaliteitseisen niet of onvoldoende worden nageleefd en welke maatregelen door de houder genomen dienen te worden.

Stap 2 Last onder dwangsom OF eventueel last onder bestuursdwang

De last onder dwangsom houdt in, dat een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding wordt uitgevoerd en een verplichting tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Een last onder dwangsom kan worden opgelegd als aan een bevel of aanwijzing niet is voldaan.

De last onder bestuursdwang houdt in: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. In gevallen waarin het college de mogelijkheid heeft om zelf de overtreding op te lossen (op kosten van de overtreder) kan een last onder bestuursdwang opgelegd worden.

Stap 3 Exploitatieverbod

Het college kan de houder verbieden de exploitatie van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal voort te zetten, zolang hij een bevel of een aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is. Ook kan het college de houder verbieden de opvang in exploitatie te nemen, zolang niet of niet langer aan de kwaliteitseisen wordt voldaan.

Stap 4 Verwijdering uit het landelijk register

Er zijn verschillende gronden waarop het college een voorziening uit het register kan verwijderen:

- Indien is gebleken dat de houder niet langer de organisatie voor kinderopvang exploiteert;
- Indien uit een GGD-inspectie is gebleken dat de houder naar verwachting niet dan wel niet langer voldoet aan de bij en krachtens de Wko gegeven voorschriften;
- Indien drie maanden na de registratie de exploitatie van de organisatie voor kinderopvang niet daadwerkelijk is aangevangen.

Vanaf het moment dat een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal is verwijderd uit het register, is er geen sprake meer van kinderopvang in de zin van de wet. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang en tot een boete op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

Door de verwijdering uit het register wordt ook de grond voor het recht op kinderopvangtoeslag voor ouders beëindigd. Tevens geldt de aanvullende verplichting dat het college het besluit bekend maakt in een lokaal verspreid dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. In het geval van Dordrecht is dat 'De Stem van Dordt'.

3.4.2 Bestraffende sancties

Onder een bestraffende sanctie wordt volgens artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht 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.

Bestuurlijke boete

Binnen de Wko is de bestuurlijke boete de bestraffende sanctie. Een bestuurlijke boete kan apart maar ook gelijktijdig met een herstellend handhavingstraject worden opgelegd. Op grond van artikel 1.72 van de Wko is het college bevoegd om voor een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen aan een kinderdagverblijf, locatie voor buitenschoolse opvang, een gastouder en een gastouderbureau, die ten hoogste € 45.000 mag bedragen.

Ook aan gastouders kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Omdat gastouderopvang een bijzondere vorm van opvang is, is er voor gekozen niet vooraf in het afwegingsmodel boetebedragen te noemen.

In artikel 2.27 van de Wko is bepaald dat ook aan peuterspeelzalen een boete kan worden opgelegd, maar alleen aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Op grond van artikel 2.28 van de Wko is het college bevoegd om voor een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen, die ten hoogste € 45.000 mag bedragen.

Opleggen bestuurlijke boete

Bij een overtreding is het mogelijk een boete ter hoogte van het in het Afwegingsmodel genoemde bedrag op te leggen. Het college legt geen boete op indien:

- De overtreder aannemelijk maakt dat elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt;
- Indien de houder, zijnde een natuurlijk persoon (en geen rechtspersoon), is overleden;
- Bij opzet of bewuste roekeloosheid en een direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van personen tot gevolg heeft.

Hoogte van de bestuurlijke boete

De in het afwegingsmodel genoemde boetebedragen zijn richtlijnen. Per geconstateerde overtreding zal bepaald moeten worden of het genoemde boetebedrag proportioneel is. Het college stemt de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het college houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de bestuurlijke boete:

- De omstandigheid dat de houder al eerder eenzelfde type overtreding heeft gepleegd. Daaronder wordt ook een overtreding op een andere locatie van dezelfde houder verstaan (recidive, boeteverhogend);
- De omstandigheid dat de overtreding betrekking heeft op een kleine onderneming (boeteverlagend);
- De omstandigheid dat de overtreder door de verboden gedraging een aanzienlijk voordeel heeft verkregen (boeteverhogend);
- De omstandigheid dat de overtreder uit eigen beweging derden, aan wie direct of indirect door de overtreding schade is berokkend, schadeloos heeft gesteld (boeteverlagend);
- Een andere omstandigheid die naar het oordeel van het college aanleiding geeft tot verhoging/verlaging van de boete.

3.5 Start handhavingstraject

Het handhavingstraject begint na de ontvangst van het inspectierapport van de toezichthouder door het college. De GGD geeft in het inspectierapport een advies aan het college. In het inspectierapport beschrijft de GGD per domein of de houder aan de gestelde voorwaarden voldoet en zo niet, wat de context is.

Het college kan het advies van de GGD overnemen, maar is hiertoe niet verplicht. Daarnaast kan het college eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden mee laten wegen bij de te nemen handhavingactie(s).

3.5.1 Waarschuwing

Voordat het college een herstellende of bestraffende sanctie oplegt, kan aan de houder een waarschuwing worden gegeven. Een waarschuwing heeft geen juridische status en betekent daarom uitstel van het handhavingstraject. Een waarschuwing kan worden gegeven wanneer er sprake is van een overtreding van een kwaliteitsaspect met een lage prioriteit. Bij een volgende inspectie wordt nagegaan of de overtreding beëindigd is.

In Dordrecht wordt alleen een waarschuwing gegeven bij het ontbreken van een oudercommissie. De houder moet in dit geval wél kunnen aantonen dat hij voldoende inspanningen heeft geleverd om een oudercommissie te vormen, maar dat het desondanks niet gelukt is om een oudercommissie te installeren.

Wanneer een houder onvoldoende inspanningen pleegt om een oudercommissie te vormen, zal er geen waarschuwing worden gegeven maar wordt er een handhavingstraject gestart.

3.5.2 Handhavingsstappen

Welke sanctie wordt ingezet is afhankelijk van de prioriteit van het kwaliteitsaspect, of eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden. Een verzwarende omstandigheid kan zijn het voortbestaan van overtredingen na een eerder opgelegde hersteltermijn. Als verzachtende omstandigheid kan bijvoorbeeld gewezen worden op de inspanningen van de houder.

Bij elk kwaliteitsaspect is aangegeven wat de verschillende handhavingsstappen zijn die kunnen worden gevolgd. De eerste stap zal in beginsel zijn het opleggen van de sanctie aanwijzing (stap 1), gevolgd door het opleggen van een last onder dwangsom of eventueel een last onder bestuursdwang (stap 2), een exploitatieverbod (stap 3) en als laatste stap verwijdering uit het Landelijk Register Kinderopvang (stap 4).

Gelijktijdig met het opleggen van deze herstellende sancties, kan ook een boete worden opgelegd (bestraffende sanctie). Deze typen sancties bestaan naast elkaar en kunnen daarom tegelijkertijd worden opgelegd door het college, wanneer dit naar zijn beoordeling gerechtvaardigd is.

Er kunnen zich daarnaast situaties voordoen, waarin het naar beoordeling van het college gerechtvaardigd is om, gezien de aard en/of ernst van de overtreding, bepaalde stappen 'over te slaan' en direct over te gaan tot inzet van een zwaardere sanctie. Daarnaast kunnen bij startende ondernemers kortere hersteltermijnen gehanteerd worden, zodat er sneller voldaan wordt aan de kwaliteitseisen.

Als het college besluit om sancties op te leggen, dan stuurt hij de houder hierover een brief. In deze brief wordt puntsgewijs aangegeven welke overtredingen zijn geconstateerd, wat de hersteltermijn is en wat de herinspectietermijn is.

Een hersteltermijn gaat lopen, beginnend op de dag na de datum van de verzonden brief. Het college geeft de GGD opdracht om een herinspectie in te plannen. Als de hersteltermijn is afgelopen, dan zal de GGD een herinspectie verrichten op de genoemde overtredingen.

3.5.3 Bezwaar

Als het college besluit om een herstellende of bestraffende sanctie op te leggen en de houder is het niet eens met het besluit, dan kan er op grond van artikel 7:1, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht, binnen 6 weken na de datum van verzending van het besluit een bezwaarschrift ingediend worden. In het bezwaarschrift dient de houder te vermelden waarom hij het niet eens is met het besluit.

De houder kan vervolgens worden uitgenodigd voor een informeel overleg, waarin de gemeente en de houder met elkaar in gesprek gaan en de standpunten worden toegelicht. Dit informele gesprek kan twee uitkomsten hebben: of het bezwaarschrift wordt ingetrokken door de houder, of niet. In dit laatste geval wordt de formele bezwaarprocedure opgestart en wordt de houder uitgenodigd voor een hoorzitting bij de verantwoordelijk wethouder. Voor de hoorzitting wordt een ambtelijk advies (verweerschrift) aangeleverd door de vertegenwoordiger namens de gemeente.

4. Afspraken en communicatie

Gemeente en GGD leggen jaarlijks opnieuw afspraken vast over de uitvoering van het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Deze afspraken omvatten in elk geval de tarieven voor inspecties, type inspecties en de planning.

Ook is er elk kwartaal een overleg tussen de gemeente en de GGD waarin de uitvoering van het toezicht wordt geëvalueerd, opvallende zaken en trends in de inhoud en de aard van de geconstateerde overtredingen worden besproken of werkafspraken worden bijgesteld.

De gemeente en GGD streven er naar om jaarlijks een bijeenkomst te organiseren voor alle houders in Dordrecht. Tijdens deze bijeenkomst worden zij geïnformeerd over de uitvoering van het toezicht in het komende jaar en gewijzigde wet- en regelgeving. Ook wordt teruggeblikt op het voorgaande jaar; wat viel er op tijdens de uitvoering van het toezicht? Houders kunnen veel informatie, zoals de procedures, toetsingskaders, wet- en regelgeving ook terugvinden op de website van de Rijksoverheid en de gemeente Dordrecht.

5. Inspraak

Een concept van deze notitie is voorgelegd aan de houders van kinderopvang en peuterspeelzalen in Dordrecht. Voordat de notitie ter besluitvorming werd aangeboden aan het college, is aan hen de mogelijkheid gegeven om hierop te reageren. Een aantal peuterspeelzaalorganisaties heeft daarop vragen gesteld, maar dit gaf geen aanleiding tot aanpassing van de notitie.

Aanvullend op deze notitie wordt de raad van de gemeente Dordrecht gevraagd om de "Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen, Dordrecht 2013" vast te stellen. Er is een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld met minimum kwaliteitseisen. Deze zijn vastgelegd in het *Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen* en de *Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen*. Echter, in het Besluit en de Regeling zijn geen eisen opgenomen ten aanzien van ruimte en inrichting van de peuterspeelzalen. Dit in tegenstelling tot de kinderopvang, waarvoor wel kwaliteitseisen zijn uitgewerkt.

Het college is van mening dat het voor de veiligheid van jonge kinderen belangrijk is dat, naast de andere kwaliteitsnormen voor peuterspeelzalen, ook voldoende en passend ingerichte speel- en buitenruimte aanwezig moet zijn. Het college heeft daarom kwaliteitseisen vastgesteld, die gebaseerd zijn op de modelverordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).