

Beleidsnota Toezicht en Handhaving kwaliteit in de kinderopvang en Peuterspeelzalen

Datum: maart 2013
Onderwerp: Toezicht en handhaving op kwaliteit in de kinderopvang en peuterspeelzalen
Portefeuillehouder: R.E.S. van Moorselaar

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Aanleiding voor nieuwe beleidsnota.....	2
3. Doel.....	2
4. Situatie kinderopvang gemeente Bernheze.....	2
5. Wet- en regelgeving kinderopvang en peuterspeelzalen.....	3
5.1 Eisen uit de Wet Wko.....	3
5.2 Eisen uit het Besluit en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.....	3
5.3 Eisen uit de beleidsregels toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen.....	4
5.4 Overige wet- en regelgeving.....	4
5.5 Rijkstoezicht.....	
6. Toezicht, handhaving en sanctionering.....	4
6.1 Toezicht.....	4
6.1.1 Risicogestuurd toezicht.....	5
6.2 Handhaving.....	5
6.3 Verschillende soorten sancties.....	6
6.3.1 Herstellende sancties.....	6
6.3.2 Bestraffende sancties.....	7
7. Evaluatie.....	8

1. Inleiding

In 2005 is de wet Kinderopvang in werking getreden. In de wet is de verantwoordelijkheid voor het bieden van voldoende kwaliteit neergelegd bij de ondernemers in de kinderopvang. De gemeente is echter eindverantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit. Sinds september 2008 vindt binnen de gemeente Bernheze toezicht en handhaving plaats volgens de 'Beleidsnota kwaliteit handhaven in de kinderopvang'.

Daarnaast zijn de regels voor peuterspeelzalen vastgelegd in de 'Verordening kwaliteitsregels peuterspeelzalen Bernheze 2006'.

2. Aanleiding voor nieuwe beleidsnota

Per 1 januari 2012 zijn een aantal wetswijzigingen doorgevoerd met betrekking tot toezicht en handhaving op voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzalen. Dit betreft bijvoorbeeld de doorontwikkeling van het risicogestuurde toezicht en de inwerkingtreding van de registratiebepalingen voor de peuterspeelzalen.

De inwerkingtreding van deze wetswijzigingen viel zo goed als gelijk met de uitspraak van de Raad van State dat de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen niet voldoende grond bood voor handhaving door gemeenten. Intussen zijn op grond van deze uitspraak de beleidsregels omgezet naar een AMvB en een ministeriële regeling.

Het bovenstaande maakt het noodzakelijk het handhavingsbeleid aan te passen en opnieuw vast te stellen. Deze memo bevat het aangepaste handhavingsbeleid met het nieuwe bijbehorende afwegingsmodel.

3. Doel

Het doel van deze beleidsnota is een beschrijving te geven van de wijze waarop de gemeente Bernheze zorgdraagt voor het houden van toezicht bij de ondernemers in de kinderopvang en peuterspeelzalen en op welke wijze wordt gehandhaafd indien niet aan de eisen wordt voldaan.

4. Situatie kinderopvang gemeente Bernheze

Er zijn diverse vormen van kinderopvang te onderscheiden, te weten:

- kinderdagopvang, voor kinderen tussen 0 en 4 jaar
- buitenschoolse opvang, te verdelen in voorschoolse en naschoolse opvang voor kinderen tussen 4 en 12 jaar
- Peutercentra, voor kinderen tussen de 2 en 4 jaar.
- gastouderopvang, dit betreft het opvangen van kinderen in een gezinssituatie door een ander dan de ouder of diens partner, waarbij ten hoogste 6 kinderen tegelijkertijd mogen worden opgevangen. Gastouderopvang wordt bemiddeld via gastouderbureau's.

Alle genoemde vormen van kinderopvang, inclusief de gastouderbureaus, staan sinds 1 januari 2012 geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen. De peuterspeelzalen in de gemeente Bernheze zijn onlangs omgevormd tot peutercentra, vallend onder de Wet kinderopvang en dus ook geregistreerd als kindercentrum (en niet als peuterspeelzaal).

Voor een overzicht van de geregistreerde kindercentra (17), peutercentra (5) en gastouders (136) in de gemeente Bernheze, zie bijlage 1.

5. Wet- en regelgeving kinderopvang en peuterspeelzalen

Uitgangspunt voor deze beleidsnota en voor het bijgevoegde afwegingsmodel is de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen Peuterspeelzalen (in het vervolg aangeduid als Wko) en alle daaruit voortvloeiende regelgeving.

De Wko bevat een aantal globale kwaliteitsnormen, die in het Besluit kwaliteit kinderopvang en Peuterspeelzalen (aangeduid als Besluit kwaliteit) en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (verder aangeduid als Regeling kwaliteit) concreet worden uitgewerkt. De regels voor de toezichthouder zijn vastgelegd in de 'Beleidsregels werkwijze toezichthouder 2012'.

Daarnaast is ook het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie van belang.

5.1 Eisen uit de Wet Kinderopvang

Belangrijkste eisen uit de Wko zijn:

- De houder dient bij het college van B&W van de gemeente van vestiging een aanvraag te doen, voordat hij zijn kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal in exploitatie kan laten gaan. De toezichthouder onderzoekt of de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de genoemde kwaliteitseisen in de Wko. Vervolgens geeft de toezichthouder een advies over de opname in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Het college zorgt voor daadwerkelijke registratie in het LRKP deelt de beslissing middels een beschikking aan de houder mee.
- In Art. 1.49 en 2.5 is opgenomen dat de houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal verantwoorde kinderopvang of peuterspeelzaalwerk aanbiedt, waaronder wordt verstaan opvang/peuterspeelzaalwerk die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.
- De houder van een kindcentrum of peuterspeelzaal en alle personen, werkzaam bij een kindercentrum of peuterspeelzaal, zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag.
- De houder dient voor elke locatie een risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid uit te voeren.
- Elke locatie behoort een oudercommissie te hebben, die zowel gevraagd als ongevoegd adviseert.
- In de artikelen 1.61 t/m 1.64 en 2.19 t/m 2.21 zijn voor respectievelijk een kindercentrum en peuterspeelzaal de eisen met betrekking tot toezicht en handhaving vastgelegd.

5.2 Eisen uit het Besluit en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen

In het besluit en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen worden de eisen in de Wko concreet uitgewerkt. Het besluit en de regeling bevatten regels met betrekking tot:

- de houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal inventariseert jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de locatie en maakt een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen binnen welke termijn genomen zullen worden om de genoemde risico's te beperken.
- De eisen met betrekking tot de meldcode kindermishandeling
- De beroepskwalificatie waaraan beroepskrachten dienen te voldoen.

- Het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie en de maximale groepsgrootte.
- Er dient een pedagogisch beleidsplan aanwezig te zijn, uitgewerkt op de wijze waarop de emotionele veiligheid wordt gewaarborgd, de mogelijkheden voor kinderen tot ontwikkeling van hun persoonlijke en sociale competenties en de wijze waarop overdracht van normen en waarden aan de kinderen plaatsvindt.
- Vastgestelde normen voor de oppervlakte van (buiten-)speelruimte, groepsruimte en (eventueel) slaapruijnte.

Ook voor gastouderbureaus en gastouders staan een aantal specifieke eisen opgenomen.

5.3 Eisen uit de Beleidsregels toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen

In de Wko is vastgelegd dat het college van B&W de directeur van de GGD aanwijst als toezichthouder in het proces van toezicht en handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen.

Het doel van de Beleidsregel toezichthouder is het bevorderen van een uniforme werkwijze. De beleidsregel bevat een omschrijving van de werkzaamheden van de toezichthouder, de diverse vormen van onderzoek, het toetsingskader en de onderdelen van het inspectierapport.

5.4 Overige wet- en regelgeving

Naast de Wet Kinderopvang en de bovengenoemde uitwerking zijn er nog andere wettelijke regelingen, waaraan een kinderopvang en peuterspeelzaal moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn het bouwbesluit, de Arbo-wet, regels van de Voedsel en Warenautoriteit, regels in het kader van de gebruiksvergunning en het Warenwetbesluit Attractie- en speeltoestellen. Het toezicht en de handhaving op deze wet- en regelgeving wordt niet verder meegenomen in deze beleidsnota.

5.5 Rijkstoezicht

In artikel 2.25 van de Wko is vastgelegd dat de minister toezicht houdt op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het beleid toezicht en handhaving kinderopvang. In de praktijk wordt dit uitgevoerd door de inspectie van het onderwijs. Hiertoe stelt het college van B&W jaarlijks een jaarverslag kinderopvang op over de werkzaamheden die in het kader van toezicht en handhaving in het betreffende jaar zijn verricht.

6. Toezicht, handhaving en sanctionering

6.1 Toezicht

Artikel 1.61 en 2.19 van de Wko stellen dat het college van B&W toeziet op naleving van de in de Wko gestelde kwaliteitseisen. Zoals al vermeld wijst het college de directeur van de GGD aan als toezichthouder.

Na registratie in het LRKP onderzoekt de toezichthouder jaarlijks elk geregistreerd kindercentrum, gastouderbureau en peuterspeelzaal of de exploitatie in overeenstemming is met de eisen genoemd in de Wko. Voor de gastouders wordt jaarlijks op basis van een steekproef een gedeelte van de gastouders onderzocht.

De toezichthouder heeft via de Wko bepaalde bevoegdheden gekregen om goed toezicht te kunnen houden. Hierbij moet worden gedacht aan bevoegdheid voor het betreden van een locatie voor kinderopvang of een woning waar gastouderopvang plaatsvindt, het vorderen van

inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden e.d. Betrokkenen hebben een medewerkingplicht.

De daadwerkelijke toetsing vindt plaats op basis van het toetsingskader. Dit kader is opgedeeld in domeinen, te weten:

1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio
6. Pedagogisch beleid
7. Klachten
8. Voorschoolse educatie (alleen voor KDV)

De resultaten van de jaarlijkse inspectie worden vastgelegd in een inspectierapport. Het inspectierapport wordt opgemaakt volgens het door de GGD Nederland ontwikkelde modelrapport. In de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen staat in detail aangegeven welke gegevens het inspectierapport moet bevatten.

6.1.1 Risicogestuurd toezicht

Sinds 2012 gebruikt de GGD de methode van risicogestuurd toezicht. Aan de hand van het landelijke uniforme model risicoprofiel maakt de GGD-inspecteur per kindercentrum een risico-inschatting, vastgelegd in een risicoprofiel. Er wordt gekeken naar de inspectiehistorie, maar ook naar andere factoren die van invloed zouden kunnen zijn op de kwaliteit, zoals een groot personeelsverloop of klachten en signalen. De GGD hanteert de risicoprofielen groen, geel, orange en rood. Het risicoprofiel bepaalt de omvang, de diepgang, de frequentie en het type van onderzoek. De exacte invulling wordt besproken met de toezichthouder.

6.2 Handhaving

De GGD geeft in het inspectierapport een handhavingadvies aan het college, eventueel met bezwarende of verzachtende omstandigheden. Het college hanteert het afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang en Peuterspeelzalen bij het uitvoeren van de handhavingacties. Dit afwegingsmodel is als bijlage 2 opgenomen.

Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen moeten worden. Hierbij is proportionaliteit van belang. Tevens kan het college de bezwarende of verzachtende omstandigheden, de inspanning van de houder e.d. mee laten wegen bij het beoordelen van de te nemen handhavingsactie.

Indien er in het rapport geen overtredingen worden geconstateerd is de kwaliteit bij het betreffende kindercentrum, gastouderbureau, peuterspeelzaal of gastouder in orde. Het betreffende kindcentrum of gastouderopvang wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld middels een brief 'Inspectierapport in orde'.

Als in het rapport wel overtredingen worden geconstateerd, dient te worden gehandhaafd. Het college kan in bijzondere gevallen overwegen eerst een schriftelijke waarschuwing te geven of op basis van mondelinge overreding proberen de houder te bewegen de overtreding te herstellen. Zowel de waarschuwing als de overreding hebben geen juridische status en betekenen daarom een uitstel van het handhavingstraject.

6.3 Verschillende soorten sancties

Binnen de handhaving kunnen twee typen sancties onderscheiden worden, te weten herstellen- de sancties en bestraffende sancties. Deze typen sancties bestaan naast elkaar en daarom kunnen sancties van een verschillend type tegelijkertijd worden opgelegd.

6.3.1 Herstellende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een herstellende sanctie wordt verstaan, namelijk: 'een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding'. Hieruit volgt dat het doel van de herstellende sanctie met name gelegen is in het voorkomen van het voortduren van de overtreding en/of herhaling in de toekomst.

Binnen het handhavingsbeleid zijn de onderstaande herstellende sancties te onderscheiden, onderverdeeld in 4 stappen.

Stap 1

Schriftelijk bevel door de GGD

Dit is een handhavingmiddel dat in spoedeisende gevallen door de GGD-inspecteur direct tijdens een inspectie ingezet kan worden. Het middel wordt door de GGD-inspecteur ingezet en niet door het college. De GGD geeft een bevel indien hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden.

OF Aanwijzing

Het college van burgemeester en wethouders kan de houder van een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal, dat de kwaliteitseisen niet of in onvoldoende mate naleeft, een schriftelijke aanwijzing geven.

In een aanwijzing wordt met redenen omkleed aangegeven op welke punten de bedoelde voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Ook wordt aangegeven welke maatregelen door de houder genomen dienen te worden.

Bij een aanwijzing wordt de houder een hersteltermijn gegeven. De hersteltermijn wordt bepaald door de zwaarte van de overtreding. De handhaver geeft per overtreding de exacte hersteltermijn aan. Na het verstrijken van de hersteltermijn dient de overtreding beëindigd te zijn. Ter controle hiervan kan de handhaver schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel opdracht geven voor een herinspectie. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap worden ingezet.

Stap 2.

Last onder dwangsom

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

De stap last onder dwangsom kan meerdere keren worden genomen voor een geconstateerde overtreding. Indien een eerste last onder dwangsom geen resultaat heeft gehad, kan worden overwogen een nieuwe, hogere last onder dwangsom op te leggen. Dit vereist dan wel een nieuw besluit.

Of eventueel Last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. 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 bestuursorgaan 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 kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau voort te zetten dan wel verbieden de instandhouding van een peuterspeelzaal voort te zetten. Dit kan het college zolang de houder een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is.

Stap 4.

Verwijdering uit het register kinderopvang of het register peuterspeelzaalwerk

Er zijn verschillende gronden waarop het college, in het kader van handhaving, een voorziening uit het register kinderopvang of het register peuterspeelzaalwerk kan verwijderen:

- indien is gebleken dat de houder niet langer de organisatie voor kinderopvang exploiteert;
- indien uit een GGD-inspectie of anderszins is gebleken dat de houder naar verwachting niet dan wel niet langer voldoet aan de in de Wko vastgelegde schriften;
- indien drie maanden na de registratie de exploitatie van de organisatie voor kinderopvang of peuterspeelzaal niet daadwerkelijk is aangevangen.

Vanaf het moment dat een voorziening is verwijderd uit het register, is er geen sprake meer van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk in de zin van de wet. Voortzetten van exploitatie leidt tot illegale kinderopvang en tot een boete of vervolging door het Openbaar Ministerie op basis van overtreding van de Wet Economische Delicten.

Doordat een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang of een gastouderbureau uit het register is verwijderd, wordt ook de grond voor het recht op kinderopvangtoeslag voor vraagouders beëindigd.

6.3.2 Bestraffende sancties

In artikel 5:2 Awb wordt bepaald wat onder een bestraffende sanctie wordt verstaan, namelijk: een bestuurlijke sanctie met het doel de overtreder leed toe te voegen. Een bestraffende sanctie bestraft een overtreding die 'in het verleden' begaan is.

Bestuurlijke boete

De vorm van een bestraffende sanctie onder de Wet kinderopvang is de bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete kan apart, maar ook gelijktijdig met een herstellend handhavingstraject worden opgelegd.

Bij kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureau's

Op grond van art. 1.72 Wko is het college bevoegd in het geval van een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete mag ten hoogste € 45.000 bedragen.

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

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 1.45 tot en met 1.60a Wko (hoofdstuk 1 afdeling 3 Kwaliteit kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 1.65 Wko) niet nakomt;

- In geval de houder een kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang of GOB blijft exploiteren, terwijl op grond van artikel 1.66 Wko aan hem een exploitatieverbod is opgelegd;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (art. 5:20 Awb);
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs (m.b.t. voorschoolse educatie) niet nakomt.

Bij peuterspeelzalen

Voor peuterspeelzalen is mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, vastgelegd in artikel 2.28 Wko. Artikel 2.27 Wko bepaalt daarnaast dat een bestuurlijke boete alleen opgelegd kan worden aan niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Dit betekent dat het onderdeel 'bestrafende sanctie' in het bijgevoegde Afwegingsmodel alleen van toepassing is op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen.

Bij gesubsidieerde peuterspeelzalen kan wel via de subsidie ingegrepen worden.

Op grond van artikel 2.28 Wko is het college bevoegd in het geval van een aantal overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete mag ten hoogste € 45.000 bedragen.

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

- In geval van overtreding van een of meer van de bepalingen bij of krachtens de artikelen 2.2 tot en met 2.13 Wko (hoofdstuk 2 afdeling 2 Kwaliteit peuterspeelzalen);
- In geval de houder een opgelegde aanwijzing of bevel (art 2.23 Wko) niet nakomt;
- In geval de houder een peuterspeelzaal in stand blijft houden terwijl op grond van artikel 2.24 Wko de voortzetting van de instandhouding is verboden;
- In geval de houder weigert zijn medewerking te verlenen aan een toezichthouder (art. 5:20 Awb);
- In geval een houder een afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op het primair onderwijs niet nakomt.

In het bijgevoegde afwegingsmodel zijn richtlijnen benoemd voor de hoogte van de boetebedragen. 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.

Van boeteverhogende of –verlagende omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn, in geval van:

- recidive door de houder (boeteverhogend);
- opzettelijk niet naleven van de bij of krachtens de Wet kinderopvang gestelde voorschriften (boeteverhogend);
- een kleine, net startende houder (boeteverlagend).

7. Evaluatie

De gemeente brengt jaarlijks verslag uit aan de inspectie van het onderwijs over het uitvoeren van de rol van de gemeente als handhaver op de kwaliteit van de kinderopvang.

Eveneens wordt jaarlijks de samenwerking met de GGD geëvalueerd tijdens het jaargesprek. Hierbij wordt gesproken over het handhavingsbeleid, de risicoprofielen, de communicatie tussen GGD en gemeente, de planning van de inspecties en de verslaglegging en andere relevante onderwerpen.

Het gestelde handhavingsbeleid ten behoeve van de kwaliteit in de kinderopvang wordt geëvalueerd indien daartoe aanleiding bestaat. Redenen hiervoor kunnen zijn vernieuwde wet- en regelgeving, opmerkingen van de GGD of opmerkingen vanuit de inspectie van het onderwijs.