Gemeente
Amsterdam

Uitvoeringsplan toezicht en handhaving kinderopvang

September 2019

Voorwoord



Goede kinderopvang levert een waardevolle bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Kinderen hebben jarenlang profijt van de effecten van kwalitatief hoogwaardige opvang. Amsterdam accepteert daarom alleen goede en zeer goede kinderopvang in de stad. En natuurlijk zet Amsterdam stevig in op een toegankelijk en goed aanbod van voorschoolse educatie in de kinderopvang. Alle Amsterdamse peuters vanaf twee jaar kunnen daar gebruik van maken, ook als hun ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

De gemeente en de ondernemers hebben een gezamenlijke doelstelling in de kinderopvang. Ik verwacht van kinder-opvanghouders dat zij hun professionaliteit tonen en verantwoordelijkheid pakken voor de kwaliteit van hun voorziening.

Dit uitvoeringsplan beschrijft de wijze waarop het college haar rol pakt in het realiseren van dit doel: kritisch maar zeker ook stimulerend. Ik ben ervan overtuigd dat we gezamenlijk een nog hoger kwaliteitsniveau in de Amsterdamse kinderopvang kunnen realiseren. Elk kind verdient immers een veilige opvangplek waar het zich kan ontwikkelen.

Marjolein Moorman,
wethouder onderwijs

Samen-vatting

Het college in Amsterdam wil dat elk kind zich optimaal kan ontwikkelen. Voor de ontwikkeling van kinderen is het essentieel dat de kinderopvang goed is: een veilige en gezonde omgeving, waar vaste en vertrouwde personen bijdragen aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen en normen en waarden meegeven die in het onderwijs en in de maatschappij van belang zijn.



De ambitie van het college is: Amsterdam heeft alleen goede en zeer goede kinderopvang. Onder goede kinderopvang verstaat het college stabiele kindercentra die structureel aan de wettelijke voorwaarden voldoen. De organisatie heeft een duidelijke pedagogische visie en een daaraan gekoppeld personeelsbeleid en biedt de kinderen stabiliteit. Incidentele overtredingen herstelt de kinderopvanghouder snel. Als het kindercentrum daar bovenop ontwikkelingsstimulering voor kinderen biedt van hoge kwaliteit, spreken we over zeer goede kinderopvang.

Onder de vorige beleidsperiode (2015 – 2018) is het aandeel kinderopvanglocaties dat geen structureel goede kwaliteit biedt stabiel laag gebleven. Het aandeel locaties waar het structureel goed gaat, is toegenomen. Vanwege gewijzigde wet- en regelgeving is een nieuw uitvoeringsplan nodig. Dit plan bouwt voort op enkele belangrijke pijlers uit het voorgaande beleid:

- het college is streng aan de poort, dat wil zeggen. bij toetreding tot de markt;
- het toezicht door de GGD is risicogestuurd, dat wil zeggen intensiever waar de kwaliteit slechter is en
- het college grijpt altijd in bij onvoldoende kwaliteit.

Het college richt zich bij het toezicht en de handhaving op het bestendigen van de kwaliteit van goede kinderopvang, snelle verbetering van de kwaliteit waar het incidenteel niet goed gaat en een eventuele sluiting (exploitatieverbod) bij kinderopvang waar herstel uitblijft.

Het college gebruikt verschillende instrumenten om kinderopvangorganisaties tot naleving van de kwaliteitseisen te bewegen. Kinderopvanglocaties van goede kwaliteit spreekt organisaties aan op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang en spoort hen aan om incidentele tekort-komingen snel te verbeteren. Door kinderopvanghouders hiertoe in de gelegenheid te stellen, kan het college onnodig handhaven voorkomen.

Als handhaving nodig is, doet het college dit efficiënt en gericht op structureel herstel. Bij kinderopvang waar de kwaliteit structureel ondermaats is zet het college in op snelle verbetering en gaat bij uitblijven van verbetering over tot sluiting

Wanneer de houder de betreffende overtreding niet heeft hersteld of redelijkerwijs niet op korte termijn structureel zal herstellen, gaat het college over tot handhaving.

Specifiek voor de gastouderopvang geldt dat het college het toezicht intensiveert. Landelijk geldt de norm om jaarlijks 5% van de gastoudervoorzieningen te bezoeken. Amsterdam kiest ervoor om het toezicht flink uit te breiden, waardoor de GGD jaarlijks circa 50% van de gastouders bereikt. De gastouderopvang is een kwetsbare sector. De wet stelt minder kwaliteitseisen dan aan de kinderopvang, wat risico's met zich meebrengt. Met de uitbreiding van het toezicht kan de gemeente beter sturen op de kwaliteit van gastoudervoorzieningen.

Ambitie en aanleiding

Voor de ontwikkeling van kinderen is het essentieel dat kinderopvang goed is. De ambitie van het college is daarom: Amsterdam biedt alleen ruimte voor goede en zeer goede kinderopvang.

1

Ambitie

Het college in Amsterdam wil dat elk kind zich optimaal kan ontwikkelen. De kinderopvang is een belangrijke plek voor ontmoeting en ontwikkeling voor jonge kinderen. Sinds 2015 stelt het college de ambitie dat in Amsterdam alleen ruimte is voor goede en zeer goede kinderopvang. Voor de ontwikkeling van kinderen is het essentieel dat de kinderopvang goed is: een veilige en gezonde omgeving, waar vaste en vertrouwde personen bijdragen aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen en normen en waarden meegeven die in het onderwijs en in de maatschappij van belang zijn.

Het belang van goede kwaliteit van de kinderopvang is onverminderd. Om deze reden blijft het college zichzelf hetzelfde doel stellen:

"Amsterdam biedt alleen ruimte voor goede en zeer goede kinderopvang"

Onder goede kinderopvang verstaat het college stabiele kindercentra die structureel aan de wettelijke voorwaarden voldoen. De organisatie heeft een duidelijke pedagogische visie en een daaraan gekoppeld personeelsbeleid. In geval van incidentele overtredingen herstelt de kinderopvanghouder deze snel. Als het kindercentrum daar bovenop ontwikkelingsstimulering voor kinderen biedt van hoge kwaliteit, spreken we over zeer goede kinderopvang.

Het college richt het toezicht en handhaving op de kinderopvang op:

1. het bestendigen van de kwaliteit van goede kinderopvang – het college spoort ondernemers aan om incidentele overtredingen snel en duurzaam te herstellen;
2. het snel verbeteren van kinderopvang waar het niet goed gaat – als handhaving nodig is, doet het college dit efficiënt en gericht op structureel herstel;
3. het stevig optreden bij kinderopvang waar de kwaliteit structureel ondermaats is – voor deze locaties werken toezichthouder en handhaver samen op maat aan snel en structureel herstel en gaat het college bij uitblijven van verbetering over tot sluiting

Vanuit deze redenatie kiest het college de beste passende wijze van ingrijpen per casus.

Aanleiding

Het beleidsplan 'Grip op kwaliteit kinderopvang' waar het college van 2015 tot 2019 uitvoering aan heeft gegeven, heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de kinderopvang in Amsterdam. De sector blijft echter in beweging. Er zijn drie ontwikkelingen die aanleiding geven om de uitvoering van toezicht en handhaving te herijken:

- **Wijziging kwaliteitseisen**

In januari 2018 zijn twee grote wetswijzigingen in werking getreden: de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) en de Wet harmonisatie peuterspeelzalen. De Wet IKK wijzigt de kwaliteitseisen in de kinderopvang, waarbij aan de ene kant is ingezet op een kwaliteitsverhoging en aan de andere kant meer ruimte is gekomen voor kinderopvangorganisaties in het vormgeven van hun eigen beleid. De harmonisatie heeft door gemeente gefinancierde peuterspeelzalen omgezet in reguliere kinderdagverblijven.

- **Veranderende aard van het toezicht**

De wet IKK vraagt ook om een andere rol van houder en toezichthouder: er ligt meer nadruk op de dialoog tussen houder en toezichthouder in plaats van op toetsing. In landelijke pilots is ervaring opgedaan met het herstelaanbod, met als doel om overtredingen sneller op te heffen en de nalevingsbereidheid te vergroten. Hierdoor kan het toezicht en de handhaving zich beter richten op organisaties die onvoldoende kwaliteit bieden.

- **Verloop risicoprofielen en evaluatie voorgaande beleidsperiode**

Het college maakt jaarlijks een rapportage over toezicht en handhaving op de kinderopvang. Een belangrijke pijler daarin is het risicoprofiel. De GGD stelt risicoprofielen op als instrument voor het risicogestuurd toezicht, gebaseerd op 7 indicatoren met een voorspellende waarde voor de kwaliteit van de kinderopvang. De weging van de indicatoren leidt tot een kleurcode, van stabiele kwaliteit tot zorgelijk, ingedeeld in groen/geel/oranje/rood.

Vanaf 2013 is het aandeel oranje en rode locaties sterk afgenomen. Onder de voorgaande beleidsperiode (2015 – 2018) is het aandeel locaties waarover de GGD zorgen heeft redelijk stabiel gebleven. Het aandeel kindercentra met een groen risicoprofiel is flink toegenomen de afgelopen jaren.

'Grip op kwaliteit kinderopvang' is in 2018 geëvalueerd door houders van kindercentra, toezichthouders, vergunningverleners en handhavers. Uit de evaluatie zijn de volgende verbeterpunten naar voren gekomen, waar het huidige uitvoeringsplan een antwoord op biedt:

- Geef meer ruimte voor de afweging van de aard en omstandigheden van een overtreding in de handhaving.
- Houd rekening met de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit van houders in de naleving en herstel van de kwaliteit.
- Vereenvoudig en versnel handhavingstrajecten, die soms onnodig complex zijn.
- Zet de bestuurlijke boete niet in voor voorschriften die zich daar niet voor lenen: met name voor de zachtere normvoorschriften op het gebied van veiligheid, gezondheid en pedagogisch is de boete geen effectief middel.

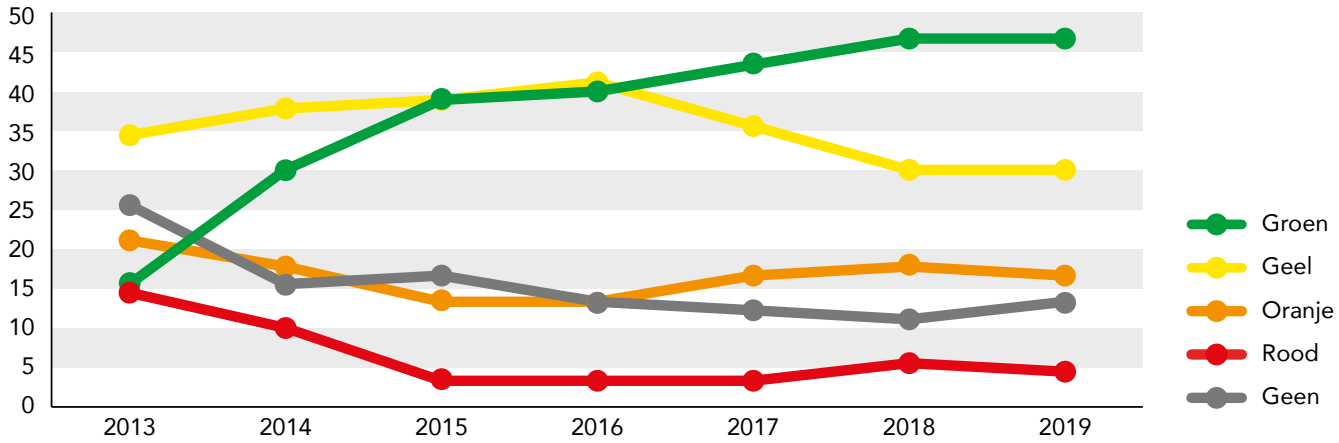
Uitgangspunten

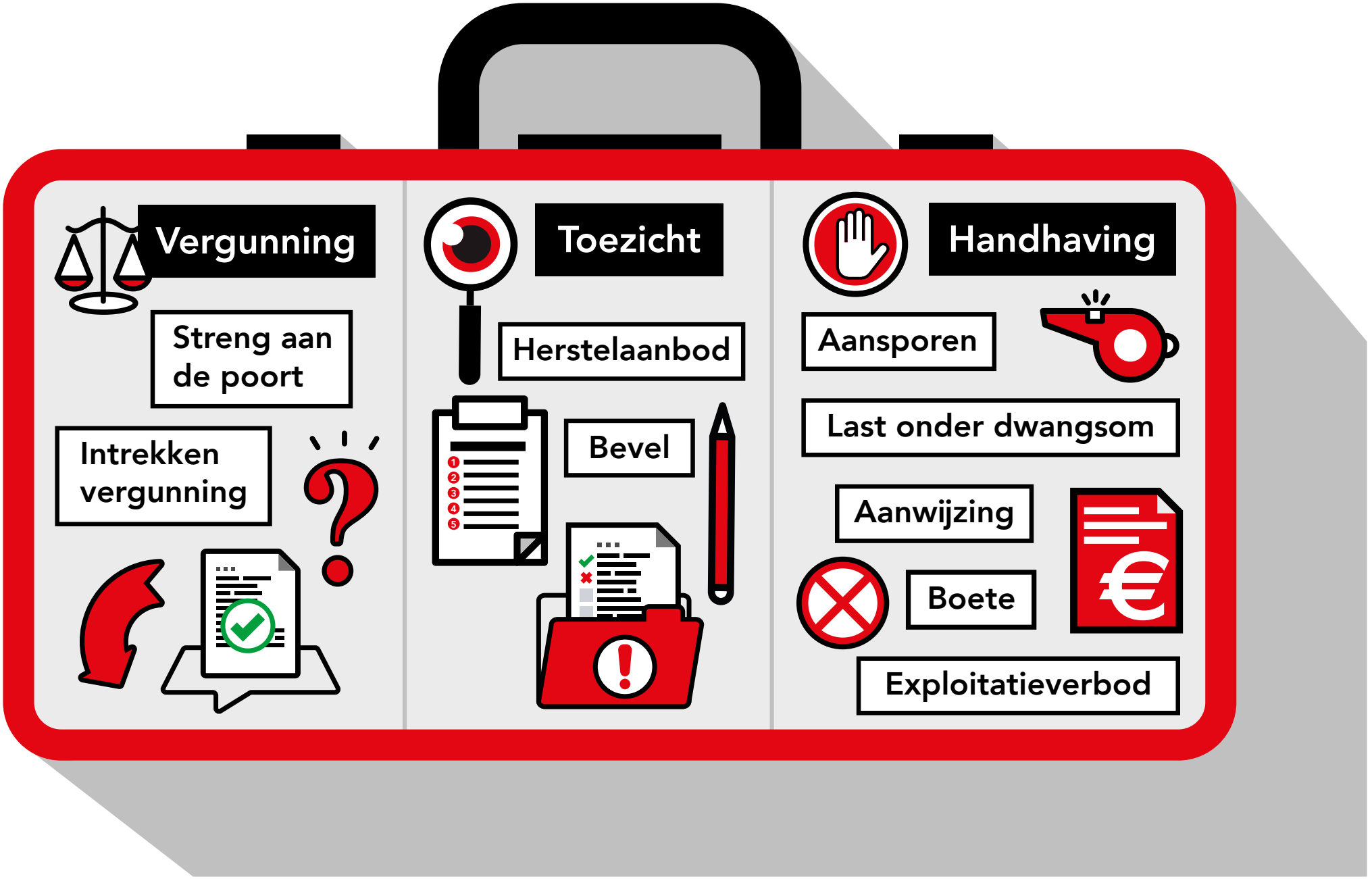
Om het doel van goede en zeer goede kinderopvang te realiseren en behouden, hebben ondernemers, ouders, opleidingen, ministerie en gemeente ieder een rol en verantwoordelijkheid. Dit b beschrijft de wijze waarop de gemeente Amsterdam haar rol invult. Het college houdt daarbij rekening met de nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de verbeterpunten die uit de evaluatie zijn gekomen.

Het college is helder over de kwaliteit die zij van de houder verwacht en treedt stimulerend en kritisch op als een houder dit niet naleeft. Het college kiest voor een **efficiënte** werkwijze die de houder de ruimte biedt **verantwoordelijkheid** te pakken. Het college toont **vertrouwen** in het herstellend vermogen van de houder waar mogelijk, maar zal stevig ingrijpen waar nodig. Bij voldoende vertrouwen in de naleving door de kinderopvanghouder, spreekt het college organisaties aan op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang en spoort hen aan om tekortkomingen zelf te verbeteren. Door kinderopvanghouders hiertoe in de gelegenheid te stellen, kan het college onnodig handhaven voorkomen. Wanneer de houder de betreffende overtreding (structureel) heeft hersteld, kan het college afzien van handhavingsbesluiten gericht op herstel.

Als bestuurlijk ingrijpen nodig is, zet het college instrumenten in die de houder aansporen een overtreding op een duurzame wijze te herstellen. Het college gebruikt hiervoor een eenduidige werkwijze. Als sprake is van voortdurende overtredingen, zal het college stevig ingrijpen. Bij locaties waar de kwaliteit structureel achterblijft of sprake is van urgente ernstige overtredingen, werken toezichthouder en handhaver nauw samen op maat om de kwaliteit zo snel mogelijk structureel te herstellen. Wanneer verbetering uitblijft, gaat het college over tot sluiting.

Figuur 1: Aandeel risicoprofielen in %




Vergunning
Streng aan de poort
Intrekken vergunning
Toezicht
Herstelaanbod
Bevel
Handhaving
Aansporen
Last onder dwangsom
Aanwijzing
Boete
Exploitatieverbod

Context

De Wet kinderopvang stelt eisen aan kinderopvang. Het college ziet toe op de naleving van deze eisen. Dit plan beschrijft op welke wijze het college dit uitvoert.

2

In de praktijk zijn er vele benamingen in gebruik die onder het begrip kinderopvang vallen. Onder de noemers kinderopvang en kindercentra in dit uitvoeringsplan verstaan we:

- kinderdagverblijven (0-4 jaar) met of zonder voorschool;
- buitenschoolse opvang (4-12 jaar);
- en gastouderopvang (0-12 jaar) inclusief gastouderbureaus

Wettelijk kader

Voor bovengenoemde voorzieningen stelt de Wet kinderopvang (Wko) kwaliteitseisen aan het pedagogisch klimaat, het personeel, de veiligheid en gezondheid, de kwaliteit van de accommodaties, de administratie van het gastouderbureau en het ouderrecht. Deze kwaliteitseisen en andere eisen zijn verder uitgewerkt in de volgende nadere regelgeving.

- Besluit kwaliteit kinderopvang
- Regeling Wet kinderopvang
- Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang
- Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorziening voor gastouderopvang
- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie

Het college is belast met het toezicht op de naleving van deze wettelijke kwaliteitseisen. Dit plan beschrijft hoe het college doorgaans van de wettelijke bevoegdheden gebruik zal maken. Dit betekent niet dat het een rigide voorschrift is: het college kan hier gemotiveerd van afwijken.

De verantwoordelijkheid van het college bestaat uit drie kerntaken: vergunningverlening, toezicht en handhaving. Om bij te dragen aan landelijke uniformiteit, geeft de wet niet alleen landelijke eisen aan de kinderopvang, maar ook aan de wijze waarop de vergunningverlening, toezicht en handhaving plaatsvindt. Zo is de GGD bij wet aangewezen als toezichthouder, is de procedure bij aanvragen en wijzigingen vastgelegd en heeft het college de beginselplicht tot handhaving.

Gemeentelijke invulling

Het college kan binnen de wettelijke kaders haar taken invullen. De bestuurlijke instrumenten die de gemeente hiervoor tot haar beschikking heeft – de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving – vormen hiervoor de basis. In dit uitvoeringsplan beschrijft het college hoe het hier invulling aan geeft. Hetzelfde doel betekent niet dezelfde aanpak. Het college kiest ervoor om de lijn van ‘Grip op kwaliteit kinderopvang’ grotendeels voort te zetten. Met dit uitvoeringsplan legt zij accentverschuivingen en voegt nieuwe elementen toe om efficiënter te kunnen werken en kinderopvanghouders aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Dit uitvoeringsplan continueert:

- streng aan de poort: alleen goede kinderopvang mag de markt betreden;
- risicogestuurd toezicht: de GGD voert meer toezicht uit waar nodig, minder waar kan;
- het college grijpt altijd in bij onvoldoende kwaliteit: van aansporing bij een (kleine) overtreding die snel te herstellen is, tot sluiting bij het structureel overtreden van de kwaliteitseisen.

Nieuw in dit plan is dat het college:

- kinderopvanghouders de ruimte geeft om overtredingen te herstellen tijdens de onderzoeksperiode van de GGD;
- houders aanspoort tot verbetering, ook zonder handhaving;
- een eenduidige route gebruikt voor de inzet van handhavingsmaatregelen;
- niet alleen kijkt naar kwaliteit van de kinderopvang op locatie, maar ook op organisatieniveau en thematisch op stadsniveau;
- steviger en op maat aanstuurt op verbetering bij locaties waar kwaliteit structureel tekortschiet, en bij uitblijven van herstel overgaat tot of sluiting;
- werkt aan een instrument om ouders een goede indruk te geven van de kwaliteit van kinderopvang;
- het toezicht op de gastouderopvang intensiveert.

Aanpak

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

3

Alleen als het college goed toetst aan de poort en consequent toezicht houdt en handhaaft, fungeert de keten als drukmiddel om de kwaliteitseisen na te leven. De inzet van de toezicht- en handhavingcapaciteit is risicogestuurd: meer waar nodig, minder waar het kan. Het college zet drie rollen in voor de aanpak: die van vergunningverlener, handhaver en toezichthouder. Dit hoofdstuk beschrijft per fase in de keten de werkwijze.

Vergunningverlening: 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. Het college is daarom streng aan de poort: alleen goede kinderopvang mag starten in Amsterdam. Deze werkwijze levert een belangrijke bijdrage aan het terugdringen van locaties waar het niet goed: voorkomen van slecht presterende opvang is beter dan later moeten herstellen.

Hoewel het strikt genomen niet de juiste benaming is, gebruiken we voor het gemak de beschrijving ‘vergunningverlening’ voor de procedure die het college toepast. Om te zorgen dat alleen goede organisaties de markt betreden, geeft het college alleen toestemming voor de start van een voorziening voor kinderopvang als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Een houder van een kindercentrum of voorziening voor gastouderopvang moet concreet aantonen dat vanaf de start aan alle kwaliteitseisen kan worden voldaan. De toezichthouder beoordeelt daarom alle kwaliteitsaspecten vooraf, de kwaliteit van het beleid, de accommodatie en het personeel. De toezichthouder geeft pas een positief advies aan het college als aan alle eisen is voldaan.
- De toezichthouder betrekt de organisatie-inrichting, het interne kwaliteitsbeleid en de bedrijfsvoering van een houder bij de beoordeling. Het is tenslotte niet alleen van belang dat bij de start aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, maar ook dat de houder structureel voldoende kwaliteit kan bieden.
- De kwaliteit van andere voorzieningen van de aanvrager weegt mee bij de beoordeling. Als er ernstige handhaving loopt bij een voorziening van de houder, dan mag een houder geen nieuwe opvang starten totdat de overtredingen zijn hersteld. Andersom leidt goede kwaliteit bij andere voorzieningen sneller tot een positief besluit.
- Het college geeft alleen toestemming voor de start of uitbreiding als ook alle relevante eisen met betrekking tot bouw, brandveiligheid en bestemmingen aanwezig en in orde zijn. Bouwtechnische en brandveiligheidseisen kunnen namelijk directe gevolgen hebben voor de veiligheid van de kinderopvang. En als de kinderopvang niet past in het bestemmingsplan, heeft dit gevolgen voor de beschikbaarheid en het gebruik van de binnen- en buitenruimtes.

Wijzigingen, overnames en verhuizingen

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 geeft het college toestemming. Hierbij houdt zij wel het belang van de continuïteit van de opvang in het oog. Bij een tijdige aanvraag stemmen vergunningverlener en toezichthouder het traject af met de houder om bij te dragen aan een soepele overgang.

Toezicht: aanspreken op verantwoordelijkheid

Risicogestuurd

De GGD houdt risicogestuurd toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen. Dat betekent meer waar nodig, minder waar kan. De werkwijze van de toezichthouder past bij de uitgangspunten in dit plan: het toezicht is steviger op de locaties waar de kwaliteit niet vanzelfsprekend hoog is. De toezichthouder beoordeelt de kwaliteit op locatie, maakt hiervan een rapport en adviseert aan de handhaver. Bij overtredingen biedt de toezichthouder in de regel de mogelijkheid om aan te tonen hoe de houder deze oplost, nog tijdens de onderzoeksperiode. Uitgangspunt van de toezichthouder daarvoor is altijd dat sprake is van structureel blijvend herstel.

De GGD stelt voor kindercentra en gastouderbureaus na elk jaarlijks onderzoek (en indien nodig vaker) een risicoprofiel op om de inspectielast te bepalen. Hiervoor wordt een landelijk vastgesteld model gebruikt, met verschillende indicatoren. De GGD onderzoekt bij ieder kindercentrum jaarlijks ten minste de minimale verplichte kwaliteitseisen. Landelijk is een pilot gehouden waarin de minimaal te inspecteren items werden losgelaten, zodat de inspecties minder voorspelbaar en meer op maat kunnen worden uitgevoerd. Dit leidt mogelijk tot een nieuwe werkwijze, ook voor Amsterdam.

Afhankelijk van onder andere het risicoprofiel onderzoekt de GGD de overige eisen. Op locatieniveau houdt de GGD bovendien rekening met locatiekenmerken en meldingen en signalen. Overtredingen bij een of meerdere kindercentra van een houder kunnen ook leiden tot verscherpt toezicht bij andere kindercentra van dezelfde houder. Bij gastouders betrekt de toezichthouder het risicoprofiel van het gastouderbureau. De GGD bepaalt daarbij jaarlijks aan welke speerpunten in het toezicht ze extra aandacht besteedt en stemt deze af met de lokale brancheorganisaties. De speerpunten zijn afhankelijk van ontwikkelingen in lokaal of landelijk beleid, calamiteiten en signalen uit het toezicht.

Herstelaanbod

Het herstelaanbod levert een belangrijke bijdrage aan het doel om kwalitatief goede kinderopvang te bestendigen. Landelijk is bepaald dat de GGD'en vanaf 1 januari 2019 bij overtredingen de kinderopvanglocaties een herstelaanbod kunnen doen (in Amsterdam past de GGD dit vanaf 1 april 2019 toe). Dat betekent dat de toezichthouder binnen de onderzoekstermijn de mogelijkheid biedt om aan te tonen dat een overtreding is opgeheven. Kinderopvanglocaties waar de kwaliteit structureel ondermaats is zullen hier doorgaans niet voor in aanmerking komen omdat zij niet aan de criteria voldoen.
Het herstelaanbod komt tot stand door overeenstemming tussen houder en toezichthouder over de gewenste kwaliteit en daarvoor binnen een bepaalde termijn te nemen maatregelen. Dit leidt tot snellere inzet van het herstel en een betere inschatting van de nalevingsbereidheid. De toezichthouder beschrijft in het rapport de overtreding én of het herstelaanbod tijdig is nagekomen. Daarbij kijkt de toezichthouder vooral of de overtredingen hersteld zijn en of de situatie structureel verbeterd is.

De GGD geeft een herstelaanbod bij overtredingen van in beginsel alle voorschriften, tenzij

a. aard en ernst van de overtreding zich niet leent voor het herstelaanbod;
b. er te veel overtredingen zijn;
c. de houder eerder al in de gelegenheid is gesteld om dezelfde of een vergelijkbare overtreding op te heffen;
d. de toezichthouder direct gemeentelijk ingrijpen noodzakelijk acht;
e. herstel niet mogelijk is binnen de onderzoeksperiode.

De toezichthouder beslist of een herstelaanbod wordt gedaan en welke termijn daarvoor geldt. De toezichthouder beoordeelt binnen de onderzoeksperiode of de overtreding is opgeheven en neemt de resultaten op in het inspectierapport. Na afloop van de onderzoeksperiode volgt er een advies aan het college.

Het herstelaanbod heeft invloed op de inzet van handhaving. In het rapport is feitelijke informatie opgenomen over de mate van herstel en de nalevingsbekwaamheid en -bereidheid van de houder. De handhaver weegt dit mee in het handhavingsbesluit en blijft altijd bevoegd om een herstelmaatregel op te leggen. Ook kan het college na herstel een boete opleggen voor de overtreding die in het verleden is begaan.

Meldingen en signalen

De gemeente stimuleert ouders, beroepskrachten, professionals of andere betrokkenen om meldingen en signalen over de kwaliteit te delen. Ook informatie van de Belastingdienst/Toeslagen kan voor de GGD belangrijke signalen leveren. De toezichthouder behandelt elk signaal en bepaalt welke actie nodig is, bijvoorbeeld een extra onderzoek of extra aandacht aan de aard van het signaal tijdens een jaarlijks onderzoek.

Daarnaast deelt de GGD zelf actief signalen met andere toezichthouders in de kinderopvang. Dit zijn bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en gemeentelijk toezicht op het gebied van brandveiligheid. Ook kan de GGD signalen delen met de toezichthouder op de kinderopvang in andere gemeentes. De GGD deelt informatie met deze toezichthouders om de kwaliteit te verbeteren, afstemming tussen de toezichthouders te bevorderen en overlap in taken te voorkomen en de toezichtslast te beperken.

Schriftelijk bevel

Als de kwaliteit van de kinderopvang zo ernstig tekortschiet dat de (emotionele) veiligheid en gezondheid van de kinderen direct in het geding komt, heeft de toezichthouder de mogelijkheid om een schriftelijk bevel af te geven aan een kindercentrum, gastouderbureau of gastouder. Dit doet de toezichthouder in ernstige gevallen, als het nemen van maatregelen geen uitstel kan lijden. Het bevel heeft een geldigheidsduur van 7 dagen. Indien er geen of onvoldoende herstel plaatsvindt, zal de handhaver verder optreden.

Thematisch toezicht

Het college vindt het belangrijk om zicht te hebben op de kwaliteit van de kinderopvang in de stad, niet alleen voor een individuele voorziening maar ook breder. Vanaf 2019 rapporteert de GGD over verschillende kwaliteitsaspecten om individuele onderzoeksresultaten in een breder perspectief te plaatsen. De GGD signaleert trends, verschillen tussen (soorten) organisaties en de spreiding van de kwaliteit in de stad. De gemeente bespreekt de resultaten van het thematisch toezicht met de sector en gebruikt het om de eigen werkwijze aan te scherpen.



Handhaving: gericht op structureel herstel

Het college gebruikt verschillende handhavingsinstrumenten om kinderopvangorganisaties tot naleving van de kwaliteitseisen te bewegen. Bij de keuze voor de best passende wijze van ingrijpen redeneert de handhaver vanuit de doelen van dit uitvoeringsplan: bestendigen van goede kinderopvang, het snel verbeteren van minder goede en het stevig inzetten op herstel of sluiting van locaties met een structureel lage kwaliteit.
Wanneer het gaat om het bestendigen van goede opvang, spreekt het college organisaties aan op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang en spoort hen aan om tekortkomingen snel te verbeteren. Door kinderopvanghouders hiertoe in de gelegenheid te stellen, pakken zij tekortkomingen eerder op en kan het college onnodig handhaven voorkomen. Wanneer de houder de betreffende overtreding (structureel) heeft hersteld, kan het college afzien van handhavingsbesluiten gericht op herstel.

Aansporen en ingrijpen

Het college zet in op structureel herstel en kiest het handhavingsinstrument dat er niet alleen op inzet dat de houder een eenmalige overtreding opheft, maar er ook aan bijdraagt dat deze tekortkomingen structureel opgelost blijven. Niet altijd is bestuurlijke handhaving zoals een aanwijzing of een boete hiervoor het juiste middel. Het college kan de houder eerst zelf in de gelegenheid stellen om de benodigde verbeteringen aan te brengen in plaats van direct bestuurlijk te handhaven. Dat kan bijvoorbeeld passend zijn als overtredingen zijn hersteld of redelijkerwijs snel zullen worden hersteld. Dit is in de regel binnen twee maanden. Bij de keuze voor deze werkwijze weegt de handhaver mee of de houder direct gestart is met verbetermaatregelen en of de houder eerder voldoende nalevingsbereidheid heeft getoond. Ook is het van belang dat sprake is van een kwalitatief goede en transparante bedrijfs- en beleidsvoering, waarbij geen twijfels kunnen bestaan over de naleving. Daarvoor zijn onder andere een inzichtelijke en transparante organisatie, beleidsvoering en administratie van belang.

Als het college niet kiest voor bestuurlijke handhaving, betekent dit niet dat zij geen toezicht houdt op de kwaliteit en de voortgang van het herstel. De houder moet het college op de hoogte houden van de genomen verbetermaatregelen. Ook kan de toezichthouder (nader) onderzoek uitvoeren om te beoordelen in hoeverre de houder daadwerkelijk zelf zorg draagt voor kwaliteitsverbetering. Wanneer blijkt dat dit niet of onvoldoende het geval is, dan zet het college alsnog bestuurlijke handhaving in om de naleving af te dwingen.

Handhavingsbesluiten

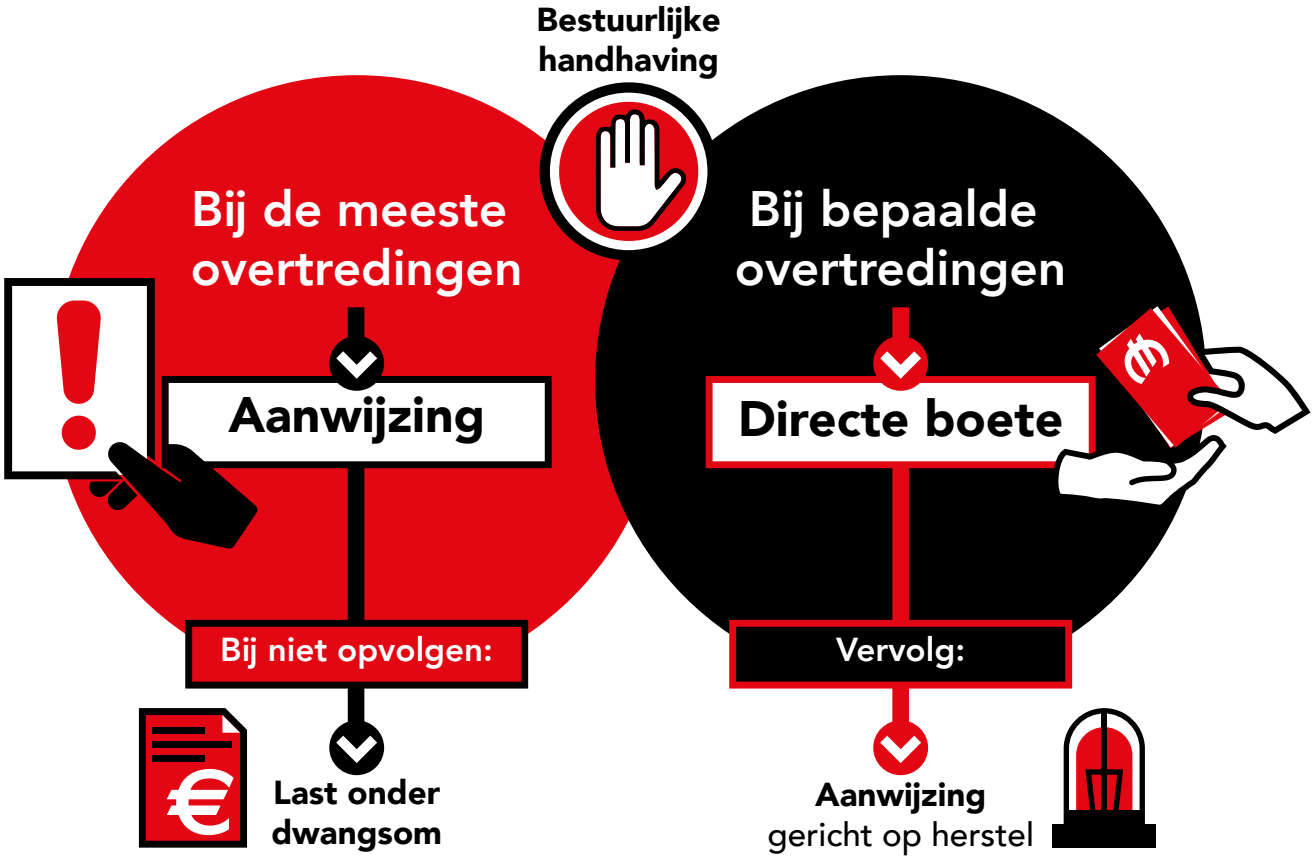
Het college kiest bij herstellende handhaving doorgaans voor de volgende volgorde van handhavingsmaatregelen: Het college geeft de houder een **aanwijzing**. Hierin geeft het college aan welke maatregelen de houder moet nemen om de wettelijke voorwaarden na te leven. Een aanwijzing kan ook een concretisering van wettelijke regels bevatten voor de specifieke situatie. Met de aanwijzing zet het college in op structurele verbetering. Dat betekent dat de overtreding niet alleen moet worden opgeheven, maar dat een houder ook maatregelen moet nemen om te voorkomen dat hij de overtreding opnieuw begaat.

Wanneer blijkt dat de aanwijzing niet tot herstel van de overtreding heeft geleid, legt het college in principe een **last onder dwangsom** op. Met een last onder dwangsom legt het college de houder de plicht op om maatregelen uit te voeren binnen een aangegeven termijn. Als een houder binnen de hersteltermijn de overtreding opheft, hoeft deze de dwangsom niet te betalen.

Zowel de aanwijzing als de last onder dwangsom blijft geldig, ook nadat de overtreding is hersteld.

Daarnaast maakt het college gebruik van de mogelijkheid om – naast handhaving gericht op herstel – **boetes** op te leggen. Bij enkele ernstige overtredingen legt het college direct een boete op. Dus ook als sprake is van een eenmalige overtreding of als de overtreding inmiddels is hersteld. Zo legt het college altijd een boete op bij het ontbreken van een geldige verklaring omtrent het gedrag bij personeel op de groep en bij het inzetten van te weinig beroepskrachten. Het college legt ook een boete op bij niet gemelde exploitatie of wijzigingen daarvan en het niet meewerken aan de toezichthouder, omdat hierdoor sprake is van onttrekking aan het toezicht en daarmee aan zicht op de kwaliteit.

Het afwegingsschema in bijlage 1 geeft een overzicht van de boetebedragen en richtlijnen voor dwangsombedragen die het college hanteert. Wanneer nieuwe regelgeving hier aanleiding toe geeft, zal het college deze bedragen actualiseren en opnieuw vaststellen.
Het afwegingsschema beschrijft de overtredingen waarvoor het college een directe boete oplegt en het maximale boetebedrag per overtreding. Het college kan ervoor kiezen om dit bedrag naar beneden bij te stellen. Een bestuurlijke boete mag zijn doel niet voorbij schieten. Het is bedoeld om te corrigeren met een goed gedoseerde prikkel en niet om onevenredige financiële 'schade' toe te brengen. In geval van recidive kan het college ervoor kiezen om het bedrag te verhogen.
Voor alle overige overtredingen legt het college een last onder dwangsom op als het kindercentrum de maatregelen uit de aanwijzing niet heeft uitgevoerd. De wet kinderopvang beschrijft meer dan 100 wettelijke voorwaarden. Het afwegingsschema categoriseert deze voorwaarden en verbindt aan elke categorie een bandbreedte van bedragen. Het college stelt de hoogte



van de dwangsom af op de omstandigheden van de overtreding. Herhaling of voortduren van overtredingen zullen daarbij in de regel tot een relatief hoge dwangsom leiden. Terwijl het nemen van maatregelen waardoor de nadelige gevolgen van een overtreding worden beperkt kunnen leiden tot het opleggen van een relatief lage dwangsom binnen de aangegeven bandbreedte.

Locaties waar het structureel niet goed gaat: maatwerk

De gemeente Amsterdam streeft naar kwalitatief goede kinderopvang: voor slechte opvang is geen plaats. Bij overtredingen neemt het college handhavingsmaatregelen gericht op structureel herstel. Bij locaties waar de kwaliteit structureel ondermaats is of waar sprake is van urgente, ernstige overtredingen, past het college maatwerk toe. Toezichthouder en handhaver sturen daar gezamenlijk en afgestemd op de situatie op snelle structurele verbetering. In een maatwerksituatie kan het college alle bestuurlijke handhavingsinstrumenten inzetten die zij nodig acht. Als duurzame verbetering van de kwaliteit van een kindercentrum desondanks uitblijft, 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 als de houder aantoont dat de kwaliteit verbeterd is en blijft, mag de kinderopvang weer open. Als een houder de kwaliteitseisen structureel niet naleeft, na verbetering opnieuw overtredingen worden begaan, veel en/of ernstige overtredingen of overtredingen die redelijkerwijs niet kunnen worden hersteld, sluit het college de kinderopvang permanent. De sluiting van een voorziening is een zware maatregel en betekent altijd maatwerk.

Organisatieniveau

Het college voert handhaving in beginsel op locatieniveau uit, waarbij het rekening houdt met overtredingen bij andere locaties van de houder. Parallel aan de handhaving op locatieniveau, overlegt de handhaver met de houder zodat deze overtredingen die organisatiebreed voorkomen beter en sneller kan herstellen. Het doel is om de houder te stimuleren zijn verantwoordelijkheid te nemen: bij constateringen bij één locatie stimuleert het college de houder om organisatiebreed verbeteringen door te voeren. Dit heeft een positieve weerslag op de kwaliteit en draagt bij aan efficiëntie, aangezien dit sneller leidt tot herstel van overtredingen op andere locaties en het college handhaven bij andere vestigingen kan voorkomen. Daarnaast is deze werkwijze eenduidig richting de houder: aanwijzingen voor verschillende vestigingen combineert het college zoveel mogelijk in één brief.



Gastouder-opvang

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.

4

In Amsterdam gaan ruim 1200 kinderen naar een gastouder[1]. Bovenstaande werkwijze voor kindercentra, is ook van toepassing op de gastouderopvang. Het college houdt in het proces wel rekening met de aard van de gastouderopvang.
Gastouderopvang vindt plaats in de woning van de gastouder of het kind en is kleinschalig en persoonlijk. De wettelijke kwaliteits- en toezichtseisen wijken af van die voor kindercentra. Er zijn lagere eisen aan de kwalificatie van de gastouder en aan het pedagogisch beleidsplan worden minder eisen gesteld. Er is geen vierogenprincipe en dus minder zicht op de dagelijkse praktijk. Ook zijn de verantwoordelijkheden anders verdeeld: niet alleen de gastouder (de houder van de voorziening) is verantwoordelijk voor de kwaliteit, maar ook het gastouderbureau dat bemiddelt en begeleidt. In Amsterdam zijn veel gastouders actief met een gastouderbureau buiten Amsterdam, waardoor de GGD Amsterdam weinig zicht heeft op de kwaliteit van dit gastouderbureau.
Dit alles maakt de gastouderopvang een kwetsbare sector. Het college vindt dat de gastouderopvang een veilige en verantwoorde omgeving voor kinderen moet zijn. Ouders moeten hierop kunnen vertrouwen. Wettelijk moet de GGD jaarlijks minimaal 5% van de voorzieningen voor gastouderopvang bezoeken. Amsterdam intensiveert het toezicht om goed zicht te houden op deze sector. De GGD voert reguliere jaarlijkse inspectieonderzoeken, onderzoeken na aanvraag tot exploitatie en incidentele onderzoeken bij wijzigingen uit. Daarbij bezoekt de GGD een deel van de gastouders voor een quick-scan waar alleen de belangrijkste kwaliteitseisen worden onderzocht, zoals groepssamenstelling en de groepsgrootte. In totaal bereikt de GGD hiermee jaarlijks circa 50% van de gastoudervoorzieningen. Zoveel mogelijk van deze inspecties zijn onaangekondigd.

Jaarlijks bezoekt de GGD, conform de wettelijke norm, álle gastouderbureaus in Amsterdam. Gastouderbureaus dragen direct bij aan de kwaliteit van de opvang door goede begeleiding en bemiddeling. Zij zijn verplicht hun gastouders meerdere keren per jaar te bezoeken. Het college intensiveert het toezicht op de gastouderbureaus door standaard uitgebreider onderzoek te doen. De bezoeken bij gastouderbureaus zijn in de regel altijd aangekondigd.

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

- **Lagere boetes en dwangsommen voor de gastouder:** door de beperkte omvang heeft een gastouder ook minder financiële draagkracht. Het college houdt hier rekening mee in de vaststelling van de bedragen voor boetes en dwangsommen.
- **Boetes bij ongemelde wijzigingen:** gastouderbureaus zijn medeverantwoordelijk voor het toezicht op de gastouderopvang en de GGD doet alleen steekproefsgewijs onderzoek. Daarom is het van belang dat goed zicht is op de opvang: hoe is het geregeld, waar is wel en geen opvang en wie kan daarvoor worden aangesproken. Het college legt daarom direct boetes op bij het niet melden van een uitbreiding, het niet melden van de start of beëindiging van bemiddelingsrelaties en het niet melden van de beëindiging van de exploitatie van de voorziening.
- **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 en het college verwacht daarom geen verbetering na herhaling van overtredingen
- **Signaal naar andere gemeenten:** als het college handhavingsmaatregelen inzet bij een gastouderbureau in een andere gemeente, informeert zij het betreffende college.

[1] Cijfers CBS 2016

Voorschoolse educatie

Voor kinderdagverblijven met voorschoolse educatie gelden aanvullende wettelijke en Amsterdamse kwaliteitseisen. Het college zet hiervoor aanvullend, stimulerend toezicht in.

5

Amsterdam telt 261 kinderdagverblijven met voorschoolse educatie. Deze kinderdagverblijven[2] hebben een educatief aanbod om peuters te stimuleren in hun ontwikkeling en voor te bereiden op de basisschool.

Voor voorschoolse educatie gelden wettelijke en aanvullende gemeentelijke kwaliteitseisen, waar de GGD toezicht op houdt. De toezichthouder heeft hierbij een signaalfunctie richting de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op de gehele voor- en vroegschoolse educatie (vve).

Het college is verantwoordelijk voor voldoende aanbod en een goede spreiding van de voorschoolse educatie in Amsterdam. Zij doet dit via subsidie aan kinderopvangorganisaties voor realiseren van dit aanbod in de stad. De voorschoolse educatie is onderdeel van het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Hier valt ook de vroegschoolse educatie onder: het aanbod aan kleuters in groep 1 en 2. Het vve beleid van Amsterdam voor 2018 tot 2022 is vastgelegd in het beleidsplan Eén voorziening voor alle Amsterdamse peuters. Als nadere uitwerking van dit beleid heeft de gemeente in samenwerking met voorscholen en experts het 'profiel jonge kindvoorziening' opgesteld. Dit profiel beschrijft de Amsterdamse kwaliteitsstandaard voor de voorschool, zowel op locatie- als organisatieniveau.

Toezicht op de voorschoolse educatie

Het toezicht op de kwaliteitseisen voorschoolse educatie heeft een sterk stimulerend karakter. De GGD gebruikt hiervoor een waarderingskader, gebaseerd op het profiel jonge kindvoorziening en zet hiervoor verschillende type onderzoeken in:

- De wettelijke kwaliteitseisen maken standaard onderdeel uit van het jaarlijks onderzoek. Dit zijn bijvoorbeeld eisen aan het minimaal aantal uur aanbod, de opleidingseisen van de beroepskrachten en het vastleggen van de werkwijze in het pedagogisch beleidsplan en de uitvoering van het beleid.
- Voor de aanvullende Amsterdamse eisen doet de GGD een verdiepend onderzoek met het waarderingskader als basis. Dit onderzoek biedt veel ruimte voor gesprek over de keuzes die de voorschool maakt voor het educatief aanbod en hoe dit uitpakt in de praktijk. In dit onderzoek geeft de toezichthouder een kwaliteitsoordeel over de voorschoolse educatie.
- Bij organisaties met 5 of meer voorschoollocaties heeft de toezichthouder jaarlijks een gesprek op organisatieniveau. Beleid, (zorg)structuur en professionalisering op organisatieniveau staan hier centraal. De toezichthouder spiegelt de bevindingen bij de verdiepende onderzoeken op locatie aan het organisatiebeleid.

Als sprake is van een overtreding van de wettelijke basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie, informeert de toezichthouder de inspectie van het onderwijs. Deze gebruikt de informatie als signaal in het eigen toezicht. De toezichthouder kan ook voor de vve specifieke eisen (zowel wettelijk als aanvullend) een herstelaanbod doen. Meer informatie over deze vorm van toezicht is te vinden op de website van de gemeente Amsterdam.

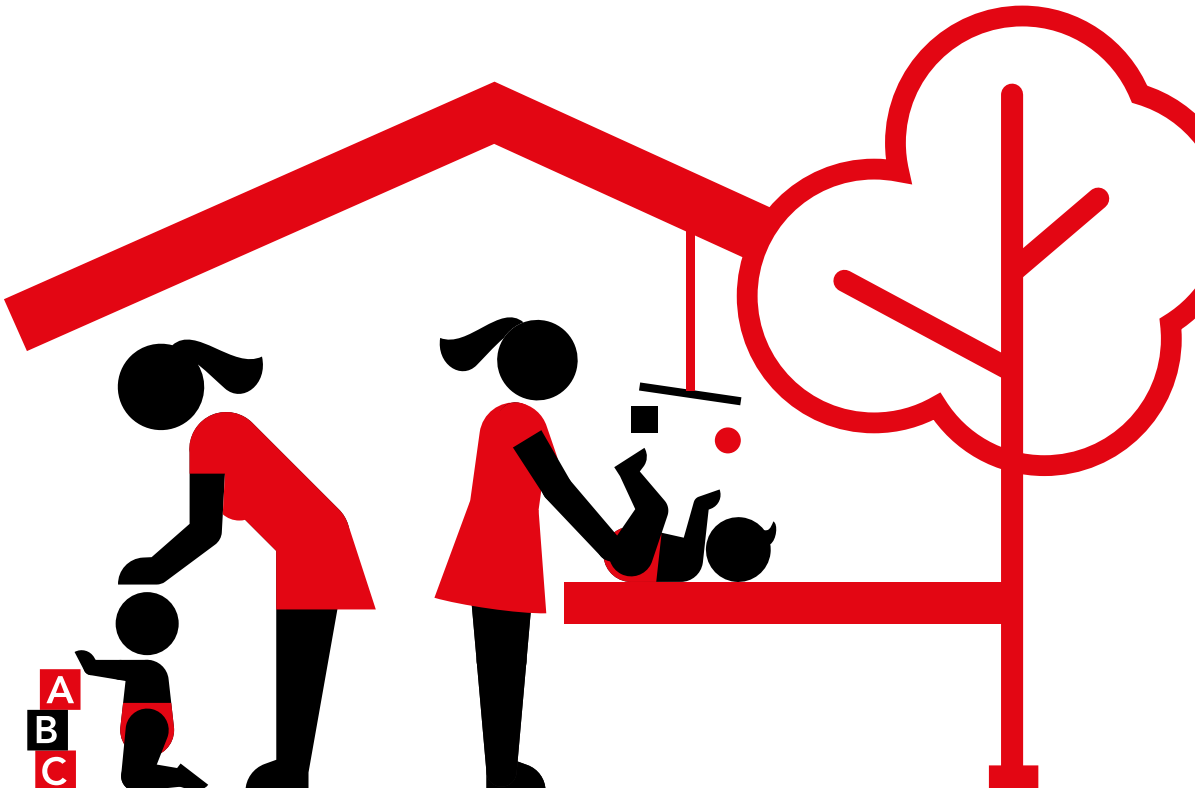
[2] Teldatum mei 2019

Gemeentelijk ingrijpen

Het college verstrekt subsidie aan kinderdagverblijven met voorschoolse educatie om een hoger kwaliteitsniveau te realiseren. Wanneer de toezichthouder een overtreding constateert op de wettelijke kwaliteitseisen voorschoolse educatie, volgt het college de route die in de handhavingsfase is omschreven. Bij het niet volgen van de aanwijzing zal het college binnen de subsidierelatie optreden. Zo kunnen overtredingen grond zijn voor het weigeren van een subsidieaanvraag of leiden tot lagere subsidievaststelling. Het college kiest ervoor bij overtredingen op de aanvullende Amsterdamse kwaliteitseisen direct binnen de subsidierelatie op te treden. In kwartaaloverleggen met de accounthouder van de gemeente en bij de aanvraag en verantwoording van de subsidie beschrijft het vve kinderdagverblijf op welke wijze de overtredingen duurzaam zijn of worden hersteld.

Andere kwaliteitseisen

Om een voorschools aanbod van goede kwaliteit te hebben, is het niet alleen van belang dat vve kinderdagverblijven aan de specifieke eisen voor voorschoolse educatie voldoen. Ook de algemene kwaliteitseisen, zoals eisen aan veiligheid en inzet van personeel zijn van invloed op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Om deze reden zijn ook deze kwaliteitseisen onderdeel van de subsidieverplichtingen die het college stelt aan de aanbieders. Dit kan betekenen dat naar aanleiding van een onderzoek door de GGD het college zowel handhaving opstart, als subsidie-afspraken maakt.



Communi-catie

De gemeente informeert kinderopvanghouders, ouders en studenten over haar werkwijze en over de kwaliteit van de kinderopvang.

6

Kinderopvanghouders

De gemeente informeert kinderopvanghouders in Amsterdam middels nieuwsbrieven en de website amsterdam.nl/kwaliteitkinderopvang over het beleid en de werkwijze van de gemeente. Gastouderbureaus die gevestigd zijn buiten Amsterdam, maar wel actief zijn met gastoudervoorzieningen binnen de gemeente ontvangen een brief van de gemeente over de beleidswijzigingen.

Nieuw beleid leidt ook tot nieuwe handhavingsbesluiten. Het college stelt deze duidelijk en zo eenvoudig mogelijk op. Ook zal het college zoveel mogelijk handhavingsbesluiten combineren in één brief aan de houder met een duidelijke toelichting, zodat minder verwarring ontstaat.

De gemeente onderhoudt ook buiten de formele momenten in toezicht en handhaving contact met de kinderopvangsector. Zo organiseert zij twee keer per jaar een houderbijeenkomst voor kindercentra en jaarlijks een bijeenkomst gericht op gastouderopvang. Periodiek heeft de gemeente overleg met vertegenwoordigers van lokale kinderopvangorganisaties en organiseert de gemeente in samenwerking met de Brancheorganisatie Kinderopvang Amsterdam een casuïstiekoverleg om situaties uit het toezicht te bespreken. De gemeente sluit ook aan bij overleg met brancheorganisaties.

Ouders en andere belangstellenden

Ouders moeten er van op aan kunnen dat de gemeente toezicht houdt op de kwaliteit van kinderopvang en adequate maatregelen neemt in het geval van overtredingen. De gemeente is transparant naar ouders en andere belanghebbenden over de kwaliteit van kinderopvang. Ouders kunnen deze informatie gebruiken in hun zoektocht naar passende opvang of bijvoorbeeld bij het werk van de oudercommissie. Op de Amsterdamse schoolwijzer geeft de gemeente sinds 2018 een overzicht van alle kinderdagverblijven en naschoolse opvang in de stad. Bij elke kinderopvanglocatie geeft de schoolwijzer informatie over de kwaliteit: het meest recente inspectierapport is te downloaden en de site laat zien welk risicoprofiel van toepassing is.
In 2019/2020 zal de gemeente een nieuw kwaliteits-oordeel ontwikkelen om de kwaliteit van een voorziening in beeld te brengen. Dit instrument geeft ouders een beter en actueler beeld van de kwaliteit. Tot die tijd publiceert het college het risicoprofiel op de schoolwijzer.

Indien het college over gaat tot (tijdelijke) sluiting van een kindercentrum, moet de houder de ouders hiervan zelf op de hoogte stellen. Indien de houder dit niet doet, informeert de gemeente of de GGD ouders hierover. Dit gebeurt schriftelijk of mondeling.

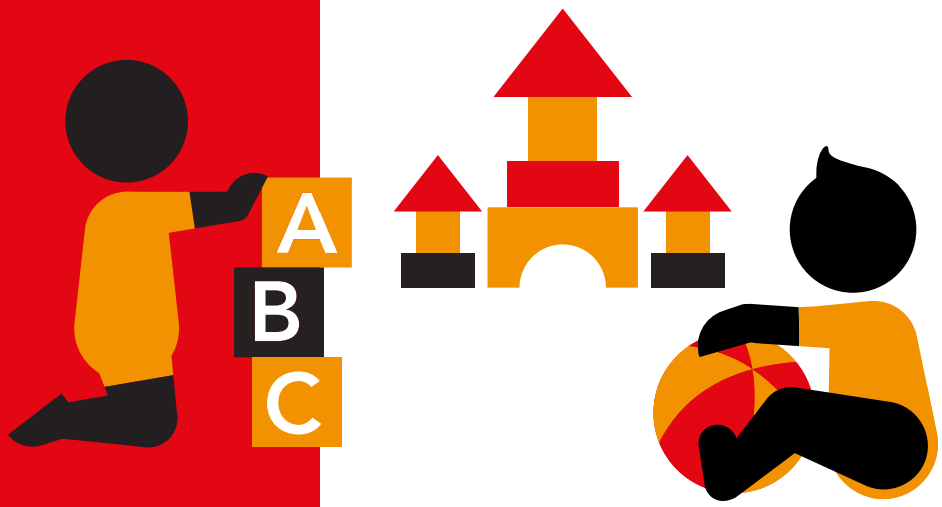
Gastlessen regionale opleidingen

De gemeente vindt het belangrijk dat beroepskrachten vanaf het begin bekend zijn met de kwaliteitseisen en de toezicht en handhaving hierop. Om deze reden biedt de gemeente de mogelijkheid dat toezichthouders jaarlijks gastlessen geven bij de regionale opleidingen voor pedagogisch medewerkers. De toezichthouders gaan in deze lessen in op de kwaliteitseisen, het toezicht en de handhaving en de rechten en verantwoordelijkheden van studenten in de kinderopvang.

Monitoring

Monitoring van de werkwijze, pilots en thematisch onderzoek kunnen leiden tot aanpassingen van de uitvoering. Het college brengt jaarlijks een rapportage toezicht en handhaving kinderopvang uit.

7



Staat van de kinderopvang

Het college brengt jaarlijks een rapportage toezicht en handhaving kinderopvang uit. Belangrijke pijlers in dit verslag zijn de ontwikkelingen in risicoprofielen en het aantal keren dat het college handhavingsinstrumenten als de boete, last onder dwangsom en exploitatieverbod inzet. Het college houdt zo zicht op de staat van de kwaliteit van de kinderopvang in de stad. Het nog te ontwikkelen kwaliteitsoordeel zal voorzien in een duidelijke en actuele indicatie van de kwaliteit op locatieniveau.

De gemeente gebruikt deze gegevens ook om de doeltreffendheid van de werkwijze te monitoren en waar nodig aanpassingen te maken. Voor dit doel monitort de gemeente ook de aard van de overtredingen waarop zij handhaving inzet. De resultaten van het thematisch onderzoek door de GGD kunnen naast aanscherpingen in de eigen werkwijze ook leiden tot aanbevelingen aan de wetgever, de sector of tot de inzet van extra toezicht- en handhavingscapaciteit.

Pilots en innovatie

Het college biedt ruimte aan organisaties voor vernieuwing van de kinderopvang en ook de vergunningverlening, toezicht en handhaving verder ontwikkelen. Het college draagt actief bij aan de innovatie van het toezicht en maakt gebruik van de gemeentelijke beleidsruimte om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken en lokaal maatwerk te bieden. Het college bepaalt of een pilot wordt gestart op basis van verzoeken vanuit de lokale sector of vanuit signalen van een maatschappelijke behoefte. Met het oog op het belang van landelijke uniformiteit, stemt het college de inhoud, uitvoering en resultaten van een pilot af met de landelijke partijen.

Amsterdam wil voorloper zijn op het gebied van het toezicht op de kinderopvang. Amsterdam heeft een grote hoeveelheid voorzieningen en de grootste verscheidenheid in houders. Dit zorgt voor een ruime ervaring en een brede deskundigheid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de stad. Daarom hecht het college waarde aan actieve betrokkenheid bij de landelijke innovatie van het toezicht en de ontwikkeling van nieuwe regelgeving. Amsterdam neemt deel aan landelijke pilots wanneer deze aansluiten bij onze uitgangspunten. Ook draagt de gemeente bij aan de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen via landelijke werk- en klankbordgroepen.

Het college steunt ook voorstellen vanuit de sector voor de invulling van de experimenteerruimte en blijft landelijk aandringen op meer wettelijke mogelijkheden om lokaal maatwerk te kunnen bieden. Het college houdt hierbij altijd oog voor de kwaliteit van de kinderopvang.

Bijlage

Afwegingsschema handhavingsmaatregelen

Van inspectie tot handhaving

Het college treedt handhavend op als de toezichthouder een overtreding constateert op een kinderopvanglocatie. In dit afwegingsschema geeft het college weer welke bestuurlijke handhavingsmaatregelen zij doorgaans zal opleggen.

De toezichthouder kan een houder van een kinderopvangorganisatie de gelegenheid bieden om geconstateerde overtredingen nog tijdens de onderzoeksperiode op te heffen (het herstelaanbod). Als de houder de overtreding reeds heeft hersteld of redelijkerwijs snel zal herstellen, kan het college besluiten af te zien van handhaving gericht op herstel.

Het college kiest bij herstellende handhaving voor de aanwijzing, en geeft aan welke maatregelen moeten worden genomen om de overtreding te herstellen. Een aanwijzing kan ook een concretisering van wettelijke regels bevatten voor de specifieke situatie.
Wanneer blijkt dat de aanwijzing niet tot herstel van de overtreding heeft geleid, legt het college een last onder dwangsom op.

Bij enkele ernstige overtredingen wordt altijd direct een boete opgelegd. Zo wordt altijd een boete opgelegd bij het ontbreken van een geldige verklaring omtrent het gedrag. Onvoldoende inzet van beroepskrachten is altijd reden voor een boete. Schending van medewerkingsplicht aan de inspectie en het aanbieden van kinderopvang zonder schriftelijk overeenkomst met een ouder worden ook beboet. Naast de boete wordt ook een aanwijzing opgelegd gericht op herstel.

Schematisch ziet het er als volgt uit:

Standaard

Kindercentrum, gastouderbureau, gastouder, voorziening voor gastouderopvang

Overtreding → aanwijzing → bij niet opvolgen: last onder dwangsom
(schema A)

Beperkt

Kindercentrum, gastouderbureau, gastouder, voorziening voor gastouderopvang

Overtreding → direct boete
Vervolg: aanwijzing gericht op herstel (schema B)

Schema A. Dwangsom

De voorschriften zijn onderverdeeld in inspectie-domeinen. Voor alle overtredingen die in een inspectie-domein kunnen voorkomen is een bandbreedte vastgesteld van een minimum en maximum op te leggen dwangsom.

De hoogte van de op te leggen dwangsom wordt afgestemd op de ernst van de overtreding en moet tot doel hebben om de overtreding tegen te gaan. Het college neemt een deugdelijke motivering over de hoogte van het gekozen bedrag in het handhavingsbesluit op. Daarbij stelt het college een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

De mate van nalevingsbereidheid en maatregelen die de houder heeft genomen worden meegewogen in het bepalen van de dwangsom. De aard en veelheid van de overtredingen spelen ook een rol bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Als er sprake is van herhaalde overtredingen kan de dwangsom hoger – binnen de bandbreedte – worden vastgesteld.

Schema B. Boete

Directe boetebedragen zijn vastgesteld voor overtreding van een beperkt aantal voorschriften. Aard, ernst en zwaarte van de overtreding en omstandigheden bepalen het op te leggen boetebedrag. Een bestuurlijke boete mag zijn doel niet voorbij schieten. Het is bedoeld om te corrigeren met een goed gedoseerde prikkel en niet om onevenredige financiële ‘schade’ toe te brengen.

Begunstigingstermijn last onder dwangsom

Uitgangspunt voor het bepalen van de begunstiging-termijn is de hoeveel tijd nodig die is om de overtreding te beëindigen. Daarbij geldt dat deze niet langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen. Wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk op te heffen moet het gaan om een redelijk termijn. Het college neemt een deugdelijke motivering van de begunstigingstermijn op in het handhavingsbesluit.

(A) Schema - Dwangsommen

Voor kindercentrum, gastouderbureau, gastouder, voorziening voor gastouderopvang

Inspectiedomeinen 1 t/m 5	Zwaarte overtredingen per domein	Bandbreedte Minimum – Maximum Dwangsombedrag per overtreding Kindercentrum en gastouderbureau	Bandbreedte Minimum – Maximum Dwangsombedrag per overtreding Gastouder, voorziening voor gastouderopvang
(1) Pedagogisch beleid en praktijk	Ernstige overtreding. Direct of op zeer kort termijn worden beëindigd.	€ 1.500 - € 4.500	€ 750 - € 2.250
(1) Geen pedagogisch beleidsplan	Grote consequenties voor de kinderopvang.	€ 4.500	nvt
(2) Personeel en groepen	Ernstige overtreding. Direct of op zeer kort termijn worden beëindigd. Grote consequenties voor de kinderopvang.	€ 3.000 - € 9.000	€ 750 - € 2.250
(3) Veiligheid en gezondheid	Ernstige overtreding. Direct of op zeer kort termijn worden beëindigd. Grote consequenties voor de kinderopvang.	€ 1.500 - € 4.500	€ 750 - € 2.250
(4) Accommodatie Binnenruimte en buitenruimte	Ernstige overtreding, geen acute situatie. Gemiddelde consequenties voor de kinderopvang.	€ 1.200 - € 3.750	€ 750 - € 2.250
(5) Ouderrecht Instelling oudercommissie	Overige overtredingen. Lichte tot matige consequenties voor de kinderopvang.	€ 1.000 - € 3.000	nvt
(5) Ouderrecht Alle voorwaarden met betrekking tot oudercommissie en informatie, en klachtenreglement	Overtredingen van organisatorische en/of administratieve aard. Lichte tot matige consequenties voor de kinderopvang.	€ 750 - € 2.250	nvt
Overige overtredingen administratieve aard: ■ Administratie voldoet aan de eisen genoemd in artikel 11 Regeling Wet kinderopvang	Overtredingen van organisatorische en/of administratieve aard. Lichte tot matige consequenties voor de kinderopvang.	€ 1.000 - € 3.000	nvt

(B) Schema - Directe boete per overtreding van het voorschrift

Voor kindercentrum, gastouderbureau, gastouder, voorziening voor gastouderopvang

Overtreden voorschrift	Ten hoogste boetebedrag*
Aanbieden kinderopvang zonder schriftelijke overeenkomst	€ 3.000
Schenden medewerkingsplicht	€ 4.050
Exploitatie zonder toestemming college	€ 20.250
Niet melden wijzigingen	€ 1.500
Niet opvolgen bevel	Bedrag per voorschrift in elk domein
Overtreden exploitatieverbod	€ 20.250
Voorschriften Domein: Personeel en Groepen	**Ten hoogste boetebedrag***
Verklaring omtrent Gedrag (VOG) ■ de houder ■ personeelslid	€ 3.000 per ontbrekende VOG
Beroepskracht-kind-ratio (BKR)	€ 3.000 per ontbrekende beroepskracht
Op de uren dat conform het pedagogische beleidsplan minder beroepskrachten worden ingezet, wordt ten minste de helft van het conform de BKR benodigde aantal ingezet.	€ 1.500 per ontbrekende beroepskracht

* In geval van recidive kan het boetebedrag worden verhoogd.