TOEZICHT&HANDHAVING KWALITEIT KINDEROPVANG

GEMEENTE AMSTERDAM

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF 3

SAMENVATTING 4

1 INLEIDING 5

2 KADERS EN ORGANISATIE 7

Wet- en regelgeving
Organisatie en bevoegdheden
Aanvraag en registratie
Interne samenwerking
Jaarlijks handhavingsprogramma
Brede kwaliteitsaanpak
Monitor en verslag

3 BEVORDEREN NALEEFGEDRAG 11

Meer dan toezicht en handhaving
Informeren
Naleefgedrag versus toezicht en handhaving
Rol ouders

4 UITVOERING TOEZICHT 15

Uitgangspunten
Taken
Risicogestuurd toezicht
Praktijktoezicht en inspectievarianten

5 UITVOERING HANDHAVING 18

Uitgangspunten
Het handhavingtraject
Het afwegingsmodel sanctionering
De bestuurlijke boete
Herstelsancties

WOORD VOORAF

In april 2011 bracht de commissie Gunning haar onderzoeksrapport uit over een zedenzaak binnen de kinderopvang in Amsterdam, die in december 2010 aan het licht kwam. Een bijzonder nare en ingrijpende zaak, die landelijk voor veel opschudding zorgde. In het onderzoeksrapport werd ook het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang in beschouwing genomen. Het college van B&W van Amsterdam nam alle aanbevelingen uit het rapport Gunning over. Het aanscherpen van toezicht en handhaving was één die aanbevelingen. Met het vaststellen van stadsdeelbreed beleid voor toezicht&handhaving binnen de kinderopvang en met het oprichten van één stedelijke handhavingsunit kinderopvang voor Amsterdam, hebben het college en de stadsdelen een stevige basis neergezet voor het toezicht en de handhaving binnen de kinderopvang in Amsterdam.

Deze notitie is zowel extern als intern gericht. Extern, omdat het voor onze doelgroepen, ondernemers en ouders, duidelijk maakt wat ze in Amsterdam kunnen en mogen verwachten op dit terrein. Intern, omdat het de hoofdlijnen bevat voor het toezicht- en handhavingsbeleid kinderopvang van de gemeente.
Kwaliteit binnen de kinderopvang is een zaak van de branche/ondernemers, de ouders en de overheid. Ieder heeft daarin zijn of haar belangrijke (kritische) rol. De gemeente Amsterdam draagt bij aan de kwaliteit met efficiënt toezicht, consequente handhaving en goede informatie voor ondernemers en ouders. Daarnaast heeft de gemeente in 2011 meerdere ontwikkelingen in gang gezet om, samen met de branche, extra kwaliteitscriteria te onderzoeken en te ontwikkelen. Deze extra criteria zijn in een separate notitie uitgewerkt ('Visie en aanpak kwaliteit kinderopvang').

Het beleidskader toezicht&handhaving kwaliteit kinderopvang Amsterdam bestaat uit onderhavige notitie en een afwegingsmodel voor sanctionering. Het kader is op 29 november 2011 door het college van B&W vastgesteld. De volgende besluiten werden genomen:

De gemeente Amsterdam

1. *handhaaft in alle stadsdelen conform de richtlijnen in de notitie Toezicht&handhaving kwaliteit kinderopvang Amsterdam en het Afwegingsmodel sanctionering kinderopvang gemeente Amsterdam.*
2. *hanteert binnen de kinderopvang de bestuurlijke boete, conform de richtlijnen en boetebeleidsregels in het Afwegingsmodel sanctionering kinderopvang Amsterdam en de richtlijnen in de Algemene Wet Bestuursrecht.*
3. *voert risicogestuurd toezicht uit binnen de kinderopvang*
4. *hanteert alleen hersteltermijnen binnen handhavingstrajecten*

SAMENVATTING

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkp) en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen vormen het wettelijke kader voor de kwaliteit van de kinderopvang. In Amsterdam wordt het toezicht uitgevoerd door de GGD. Deze dienst is daartoe bevoegd en houdt toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouders, gastouderbureaus, peuterspeelzalen en voorscholen. Al deze opvangvoorzieningen worden geïnspecteerd op basis van landelijke wet- en regelgeving. Aanvullend is er voor de peuterspeelzalen en voorscholen een gemeentelijke verordening. Handhaving wordt uitgevoerd door de stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK, namens de stadsdelen.
De gemeente onderzoekt op moment van schrijven welke extra kwaliteitscriteria ontwikkeld kunnen worden in Amsterdam, om de kwaliteit en veiligheid binnen de kinderopvang op een nog hoger peil te krijgen. De branche in Amsterdam wordt daar nauw bij betrokken.
Het bevorderen van de naleving van regelgeving kinderopvang omvat meer dan alleen toezicht houden en handhaven. Er worden meer instrumenten gehanteerd door de gemeente, zoals informeren, verleiden en afspraken maken. Bij het bevorderen van naleefgedrag hebben ook ouders een belangrijke, kritische rol richting de houder van hun kinderopvangvoorziening.
De gemeente hanteert bij de uitvoering van het toezicht en aantal uitgangspunten, onder andere dat toezicht een reëel beeld van de werkelijkheid moet opleveren en dat onaangekondigde inspecties daartoe belangrijk zijn. De GGD houdt risicogestuurd toezicht. Dit betekent dat uitgebreid en aangekondigd toezicht waar mogelijk jaarlijks wordt afgewisseld met beperkt en onaangekondigd toezicht, volgens het principe: minder toezicht waar mogelijk, meer waar nodig. Er zijn zes soorten onderzoeken die de GGD doet, waaronder het onderzoek na aanvraag. Dit onderzoek wordt gedaan na aanvraag van een houder om kinderopvang te beginnen en leidt, indien aan de landelijke en gemeentelijke voorschriften wordt voldaan, tot definitieve opname in het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen. Deze registratie is verplicht.
Als er tijdens een inspectie een overtreding geconstateerd wordt, kan dat tot handhaving leiden. Een handhavingstraject wordt uitgevoerd door de stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK. Bij een handhavingstraject wordt het afwegingsmodel sanctionering kinderopvang van de gemeente Amsterdam gehanteerd. Daarin staan schematisch alle wettelijke eisen, de prioriteiten binnen die eisen, de sancties, de hoogte van boetes en dwangsommen en de hersteltermijnen. Er zijn meerdere sanctiemogelijkheden, waaronder de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en de bestuursdwang. Handhaving start meestal met een aanwijzing. Indien de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft, kan ook direct een zwaarder middel ingezet worden. Een handhavingstraject wordt enerzijds bepaald door een aantal vaste richtlijnen en heeft anderzijds een individueel karakter: individuele verzwarende en verzachtende omstandigheden kunnen een rol spelen bij het opleggen van een sanctie. Een eenvoudig schema in deze notitie maakt duidelijk hoe het proces van inspectie tot en met handhaving kan verlopen.

1 INLEIDING

Kinderopvang speelt een steeds grotere rol bij de opvoeding en verzorging van (jonge) kinderen. De markt voor kinderopvang zit echter al geruime tijd op slot en de vraag overstijgt het aanbod. Ook het vinden van goede plekken voor kindercentra in een drukke stad als Amsterdam bemoeilijkt het realiseren van voldoende aanbod. Inmiddels wordt in Amsterdam een positieve verandering waargenomen in de verhouding tussen vraag en aanbod en ook aankomende landelijke bezuinigingen op bijdragen voor kinderopvang aan ouders zullen waarschijnlijk een teruglopende vraag tot gevolg hebben. Het neemt niet weg dat de kwaliteit van kinderopvang niet of nauwelijks nog gereguleerd wordt door marktwerking, wat wel beoogd werd met het invoeren van de Wet Kinderopvang en de beleidsregels in 2005. Kwaliteit heeft vaak niet de hoogste prioriteit bij het vinden van een geschikte opvangplek. Ouders/verzorgers brengen hun kinderen vaak daar waar, liefst dichtbij, een plek beschikbaar is in plaats van daar waar de kwaliteit hoog is. En als ouder en kind eenmaal vertrouwd zijn met een opvangplek, dan is de drempel vrij hoog om te switchen.
Dat alles maakt de positie van ouders en kinderen kwetsbaar en daarom is onafhankelijk toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang van groot belang.

Doelstelling
Bij toezicht en handhaving van de kwaliteit van kinderopvang staat het *welzijn van kinderen in de kinderopvangvoorziening* voorop. Dat is de missie en dat vraagt om gezonde, veilige en pedagogisch verantwoorde opvang. (Bestuurlijk) toezicht en handhaving dragen in belangrijke mate bij aan die kwaliteit; het zijn dé bestuurlijke instrumenten om hierop te sturen. Toezicht en handhaving raken daarmee direct de veiligheid en het welzijn van kinderen.
Verantwoorde en kwalitatief goede kinderopvang is gelukkig niet alleen een doel van de wetgever en de overheid, maar ook dat van vele houders van kindercentra én ouders (o.a. betrokken via de oudercommissies). De gemeente controleert de kwaliteit echter vanuit haar *onafhankelijke* positie (geen marktpartij) en heeft een door de wet bepaalde eindverantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving. Gezien alle veranderingen en de snelle groei van de markt is er alle reden om het toezicht op de kwaliteit en de handhaving goed te blijven organiseren en regelmatig te evalueren. Zo borgen we de verbeteringen die we gezamenlijk tot stand hebben gebracht in de loop van de jaren en werken we toe naar een hoger kwaliteitsniveau.
Een belangrijk vertrekpunt is dat toezicht en handhaving binnen de kinderopvang voor iedereen transparant en helder moet zijn. Het voeren van consistent en inzichtelijk beleid (wat is het nut van bepaalde regels en hoe gaan we er in Amsterdam mee om?) vergroot namelijk de kans op (spontane) naleving van de regels die aan kinderopvang worden gesteld.
Ook ouders en verzorgers weten beter wat ze van de overheid kunnen verwachten als het beleid helder is.

Landelijke ontwikkelingen
De wetgever stelt met de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 landelijke uniforme kwaliteitseisen aan kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. Sinds de wet in werking trad, is de regelgeving frequent bijgesteld en aangepast, daarmee zoekende naar de juiste vorm en balans en aansluitend bij een markt die flink groeit, in beweging is en onderhevig aan veranderingen.
De laatste grote wetswijzigingen werden in 2010 doorgevoerd. In januari 2010 werd de regelgeving voor gastouderopvang aangepast en werden de gastouders als inspectiedoelgroep toegevoegd. In augustus werden ook de peuterspeelzalen en voorscholen ondergebracht bij de wet (voorheen alleen gemeentelijke regelgeving). Sindsdien heet de wet de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, kortweg Wkkp.

Kinderopvang in Amsterdam

In Amsterdam zijn ruim 200 aanbieders op de markt voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Gezamenlijk hebben zij zo'n 700 opvanglocaties en bieden ze circa 27.000 opvangplaatsen. Daarnaast zijn er ruim 1000 gastouders in Amsterdam. Zij vangen in totaal circa 3000 kinderen op. Een kleine 200 peuterspeelzalen, waarvan het grootste deel met een educatief programma (de voorscholen), bieden ruim 4000 plaatsen.
In 2010 maakte 62% van de kinderen in Amsterdam gebruik van kinderopvang (landelijk gemiddelde is 51%). Dat zijn circa 24.000 kinderen.

2 KADERS EN ORGANISATIE

2.1 Wet- en regelgeving

De wettelijke basis voor kinderopvang wordt gevormd door de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Wkkp, en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. De kinderopvangsoorten die onder de wet vallen en waar toezicht op wordt gehouden, zijn kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, voorzieningen voor gastouderopvang, gastouderbureaus en peuterspeelzalen/voorscholen. Voor deze laatste voorziening zijn aanvullend op de Wkkp kwaliteitseisen geregeld in een lokale verordening. In Amsterdam wordt op moment van schrijven gewerkt aan handhavingsbeleid, speciaal voor de gesubsidieerde peuterspeelzalen en voorscholen.
Het toezicht door de gemeente, uitgevoerd door de GGD, wordt eerstelijnstoezicht genoemd. De Inspectie voor het Onderwijs (IvhO) vormt het tweedelijnstoezicht en ziet erop toe dat het systeem van eerstelijnstoezicht en handhaving kwaliteit kinderopvang, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, goed werkt. Het toezicht door het IvhO is signalerend van aard. Het college stelt voor het ministerie van SZW jaarlijks een gemeentelijk verslag op over de werkzaamheden die in het kader van toezicht en handhaving het voorgaande jaar zijn verricht.

2.2 Organisatie en bevoegdheden

De gemeente heeft een bij wet bepaalde eindverantwoordelijkheid voor bestuurlijk toezicht en handhaving binnen de kinderopvang. Tot 2011 was ieder stadsdeel van Amsterdam zelf verantwoordelijk voor toezicht- en handhavingsbeleid voor kinderopvang. In 2011 werd besloten om voor de hele stad uniform beleid te ontwikkelen (zie ook voorwoord). Ook werd besloten tot het oprichten van één Stedelijke Handhavingunit Kinderopvang, de SHK, om zo efficiënter te kunnen handhaven en een goede doorgaande lijn te realiseren tussen toezicht en handhaving. Deze unit verricht centraal alle uitvoerende taken rond de handhaving kinderopvang en bereidt voor de stadsdelen de handhavingbesluiten voor.
Het toezicht wordt uitgevoerd door de GGD. De GGD functioneert onder de verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders. Conform de bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen heeft het college de directeur van de GGD aangewezen als toezichthouder. De directeur van de GGD wijst zelf toezichthouders aan ter uitvoering van de inspecties.
Er vindt periodiek afstemming plaats over toezicht en handhaving kinderopvang tussen de centrale stad (regiefunctie), de stadsdelen, de GGD en de SHK (stedelijke handhavingsunit kinderopvang, zie 3.2.3). Deze samenwerking richt zich vooral op een goede informatie-overdracht en communicatie onderling, zodat naar belanghebbenden eenduidig wordt gehandeld. Dat is van groot belang, aangezien houders van kinderopvangvoorzieningen van de gemeente meerdere toestemmingen/vergunningen nodig hebben om te mogen starten met de exploitatie. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.
De interne samenwerking zal met de komst van de stedelijke handhavingsunit kinderopvang (januari 2012) de komende jaren geïntensiveerd worden.

2.3 Aanvraag en registratie kinderopvang

Een belangrijk onderdeel van toezicht en handhaving is het toezicht op de nieuwe toetreders op de markt. De (beoordeling van de) aanvraag tot exploitatie en de registratie zijn daartoe de aangewezen middelen. Indien een ondernemer een nieuwe kinderopvangvoorziening wil starten in Amsterdam, doet hij bij het stadsdeel waar hij wil vestigen een aanvraag tot exploitatie. Deze aanvraag tot exploitatie komt binnen bij de afdeling Vergunningen van een stadsdeel. De stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK, ontvangt van het stadsdeel een melding van de aanvraag. De SHK gebruikt deze gegevens alleen ten behoeve van een totaaloverzicht op de aanvragen en registraties; de behandeling van de aanvraag ligt bij het stadsdeel. De aanvraag wordt door het stadsdeel eerst getoetst op ontvankelijkheid. Daarna wordt beoordeeld of de

situatie mogelijk in strijd is met andere regelgeving en of voor de kinderopvangvoorziening andere vergunningen benodigd zijn: binnen de zogenaamde omgevingsvergunning wordt getoetst op eventueel strijdig gebruik (bestemming), strijdige bouw en brandveilig gebruik.
Een ontvankelijke aanvraag wordt doorgezonden naar de GGD met het verzoek onderzoek te doen naar de voorgenomen exploitatie en te toetsen op de kwaliteitseisen in de Wet kinderopvang (Wkkp) en de landelijke beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Indien aan de orde, wordt de GGD bericht over strijd met andere regelgeving dan wel andere benodigde vergunningen. De GGD koppelt het resultaat van haar onderzoek naar de kwaliteitseisen terug naar het stadsdeel (vergunningverlener), in vorm van een advies om positief of negatief op dat deel van de aanvraag te beschikken.
Een ondernemer in de kinderopvang kan pas kinderen gaan opvangen, als de aanvraag tot exploitatie voor alle voorschriften (bestemming, bouw, brandveilig gebruik en kwaliteitseisen Wkkp en beleidsregels) heeft geleid tot een positief besluit van het stadsdeel. De GGD krijgt een kopie van het besluit dat het stadsdeel neemt op de aanvraag. Bij een positief besluit zal de GGD de exploitatie registreren in het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen, het LRKP.

2.4 Interne samenwerking en integraliteit

De stadsdelen zijn verantwoordelijk voor het beleid kinderopvang en peuterspeelzalen/voorscholen. Zij monitoren de ontwikkelingen en behoeften in een stadsdeel, stellen beleid op, verstrekken subsidies en zijn betrokken bij innovaties binnen de kinderopvang. Zij werken daarin samen met de Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen, DMO. Nieuwe beleidsontwikkelingen zijn ook van belang voor (het beleid) toezicht en handhaving kinderopvang. Immers, wat aan de voorzijde van een beleidstraject wordt bedacht, bijvoorbeeld beleidsinitiatieven rond innovatieve opvangvormen, moet aan de achterzijde ook handhaafbaar zijn door diezelfde gemeente. Het stadsdeel of DMO betrekt de SHK en GGD daarom in een zo vroeg mogelijk stadium bij nieuwe ontwikkelingen binnen het (faciliterende) beleid kinderopvang en peuterspeelzalen/voorscholen. Zo worden ontwikkelingen vanuit een breed en volledig perspectief gedragen. Een ondernemer moet er bovendien op kunnen vertrouwen dat de betrokken afdelingen en diensten van de gemeente binnen eenzelfde beleidsterrein in voldoende mate op de hoogte zijn van elkaars ontwikkelingen.
Ook op het gebied van vergunningen en handhaving binnen de kinderopvang wordt integraal gewerkt en signalen worden onderling gedeeld. Voorbeeld: een toezichthouder van de GGD die in een kindercentrum twijfelt aan de brandveiligheid van een accommodatie, stemt dit af met een inspecteur van de brandweer. Met de komst van de nieuwe handhavingsunit kinderopvang (SHK) zal vanaf 2012 een nieuwe impuls worden gegeven aan de onderlinge samenwerking. Deze unit maakt het eenvoudiger om vanuit een centrale positie in de gemeentelijke organisatie periodieke overleggen op te zetten tussen de SHK, de stadsdelen, de brandweer en de GGD.

2.5 Jaarlijks handhavingsprogramma

In 2011 is besloten om met ingang van 2013 jaarlijks één stedelijk handhavingsprogramma op te stellen, waarin alle handhavingsprioriteiten worden opgenomen. Ook de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang gaat deel uitmaken van het jaarlijkse programma. Het geeft grip op het onderwerp en biedt de mogelijkheid te evalueren, (landelijke en lokale) ontwikkelingen te analyseren, te anticiperen en prioriteiten te stellen voor een volgend jaar. Zo wordt per jaar een handhavingstrategie bepaald en kunnen bepaalde accenten in dat jaar goed gemotiveerd worden.
Het handhavingsprogramma voor kinderopvang biedt meerdere voordelen:

- Een jaarlijks handhavingprogramma geeft koers en enige stabiliteit binnen een handhavingterrein met een kwetsbare doelgroep en veelvuldig wijzigende regelgeving. De wet- en regelgeving rond kinderopvang is een complex terrein en de handhaving is deels afwijkend van andere gemeentelijke handhavingstaken. Regelgeving wijzigt frequent op landelijk niveau en dat werkt door in de gemeentelijke organisatie. Jaarlijks koers bepalen geeft lokaal houvast bij landelijke schommelingen (noodzakelijke tussentijdse bijstellingen daargelaten) en houdt de kwaliteit van de

kinderopvang in de breedte zo constant mogelijk. Zo wordt voorkomen dat prioriteiten telkens ad hoc worden gesteld en dat sterk wordt afgeweken van lokale kwaliteitsdoelen.
- Het onderwerp blijft op de agenda. Bestuurders weten jaarlijks goed wat de stand van zaken is en kunnen waar nodig de koers bijstellen.
- Indien de middelen voor toezicht&handhaving niet toereikend zijn om alle verplichte, gewenste en noodzakelijke inspecties te doen, dan biedt een jaarlijks handhavingprogramma uitkomst om de middelen zo goed mogelijk te benutten.
- De gemeente laat zien weloverwogen keuzes te maken en is helder over intenties en het belang van kwalitatief goede kinderopvang in de eigen stad. Het gaat uiteindelijk om de concrete kinderopvang in Amsterdam en niet om 'gemiddelde' opvang in het land.

Naar verwachting wordt een eerste handhavingprogramma kwaliteit kinderopvang eind 2012 opgesteld, ter uitvoering in 2013. Dat sluit aan bij het stedelijke handhavingprogramma, dat ook van start gaat in 2013.
Het goed functioneren van de in oprichting zijnde stedelijke handhavingunit kinderopvang biedt een belangrijke basis voor het centraal opstellen en uitvoeren van het handhavingsprogramma. Deze unit is operationeel vanaf 1 januari 2012.

2.6 Brede kwaliteitsaanpak

De gemeente onderzoekt op moment van schrijven welke aanvullende kwaliteitsciteria voor kinderopvang ontwikkeld kunnen worden in Amsterdam, *naast* landelijke wet- en regelgeving, om de kwaliteit en de veiligheid binnen de kinderopvang op een nog hoger peil te krijgen. Dat gebeurt niet alleen in Amsterdam, ook landelijk worden extra kwaliteitscriteria ontwikkeld. Het ministerie van SZW en Amsterdam trekken hierin gezamenlijk op en er is een grote kans dat de extra criteria in de toekomst onderdeel worden van wet- en regelgeving.
Tot die tijd wordt de kinderopvangbranche in Amsterdam nauw betrokken bij de ontwikkeling van deze aanvullende criteria, onder andere via een klankbordgroep. De criteria worden vanaf 2012 in een risicoprofiel meegenomen en, indien mogelijk, tijdens reguliere inspectiebezoeken geïnventariseerd. Handhaving is daarbij niet aan de orde, aangezien de extra kwaliteitsindicaties geen onderdeel zijn van landelijke wet- en regelgeving.
We zijn als stad echter van mening dat het belangrijk is om wel iets met deze extra indicaties te doen en om gezamenlijk en op transparante wijze, met de branche, de kwaliteit binnen de kinderopvang in Amsterdam op te hogen. Daarom worden er afspraken gemaakt met de branche op welke wijze we de verkregen gegevens het beste kunnen benutten en inzichtelijk kunnen maken. Dit zal begin 2012 duidelijk zijn.
De brede kwaliteitsaanpak kinderopvang, waarvan toezicht&handhaving onderdeel zijn, wordt beschreven in een separate notitie: 'Visie en aanpak kwaliteit kinderopvang'. Op moment van schrijven is deze notitie nog in de maak. Deze wordt in 2011 vastgesteld.

2.7 Monitor en verslag

Met ingang van 2011 is de gemeente gestart met het monitoren van de kwaliteit binnen de kinderopvang. We willen bijvoorbeeld weten welke kwaliteitsvoorschriften relatief vaak overtreden worden en of toezicht&handhaving in voldoende mate leidt tot veranderingen in dat beeld. Deze monitor dient zowel een intern als een extern doel. Het geeft inzicht voor de eigen organisatie op welke punten we alert moeten zijn en, waar mogelijk, op welke ontwikkelingen we moeten ingrijpen. Maar ook voor ouders, houders en de tweedelijns toezichthouder (Inspectie van het Onderwijs)/ het ministerie geeft het inzicht in de kwaliteit van kinderopvang in Amsterdam en de ontwikkelingen daarbinnen. De monitoring wordt uitgevoerd door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, DMO.
Jaarlijks levert de gemeente een verslag aan bij de Inspectie van het Onderwijs, het IvhO. Deze tweedelijns toezichthouder ziet er namens het ministerie van SZW op toe dat gemeenten hun toezicht- en handhavingstaak binnen de kinderopvang naar behoren uitvoeren. Het verslag

bevat gegevens over de soort en hoeveelheid inspecties en handhavingsacties in een voorgaand jaar. De IvhO controleert dit verslag en neemt het mee in haar jaarlijkse beoordeling.
Met ingang van 2012 stelt de stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK, dit jaarlijkse verslag centraal op.

3 BEVORDEREN NALEEFGEDRAG

3.1 Meer dan toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving binnen de kinderopvang zijn geen doel op zich. Het zijn bestuurlijke instrumenten waarmee de gemeente invloed uitoefent op de kwaliteit van kinderopvang in Amsterdam en daarmee op het welzijn en de veiligheid van jonge kinderen in kinderopvangvoorzieningen. Een dergelijk maatschappelijk doel wordt niet alléen bereikt met toezicht en handhaving, want het bevorderen van naleefgedrag is meer dan het opleggen van sancties. Andere instrumenten, zoals informeren, verleiden en afspreken, kunnen effectiever zijn en worden daarom ook benut. Onderstaand model maakt de samenhang inzichtelijk:

	"sell"		
Focus op mensen	**verleiden** mensen proberen te bewegen om zich aan de regels te houden	**informeren** vertellen welke regels er zijn voor wie en waarom	Focus op Regels
	afspreken afspraken maken met (individuele) partijen om bijvoorbeeld sanctioneren te voorkomen	**Handhaven/ sanctioneren** alle maatregelen die de gemeente ter beschikking staan om ongewenst gedrag te bestraffen	
	"tell"		

TOEZICHT

In bovenstaand model is het toezicht centraal geplaatst, omdat het de ogen en oren van de gemeente zijn. Bij het bevorderen van naleefgedrag speelt waarneming en aanwezig/zichtbaar zijn een belangrijke, zo niet de belangrijkste rol in het geheel aan maatregelen en methoden. De gemeente Amsterdam streeft naar een optimaal samenspel tussen alle beschikbare methoden. Dat wordt bereikt door:
- intern goed samen te werken en af te stemmen
- de informatiebronnen goed op orde te hebben
- houders van opvangvoorzieningen ook buiten de inspectiemomenten en handhavingstrajecten om periodiek te ontmoeten en te informeren over ontwikkelingen binnen de regelgeving. Dat biedt gelegenheid om nut en noodzaak van regels en handelswijzen uit te leggen en houders te motiveren tot het naleven van de kwaliteitseisen

3.2 Informeren

Een belangrijk uitgangspunt bij toezicht en handhaving is, dat kennis van (wijziging van) regels en inzicht in nut en noodzaak ervan een grotere kans geeft op naleving van de regels. De gemeente Amsterdam hecht daarom veel waarde aan toegankelijke en volledige informatie over toezicht, handhaving en regelgeving voor houders van een kinderopvangvoorziening. Dat gebeurt op meer momenten dan alleen tijdens de incidentele contacten en de individuele handhavingtrajecten. Voor alle houders van kinderopvangvoorzieningen in Amsterdam is er met ingang van 2012 een jaarlijkse informatiebijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt

stilgestaan bij lokale en landelijke ontwikkelingen, veranderingen in de markt en in de regelgeving en de consequenties daarvan voor (het toezicht op) de kwaliteit van de kinderopvang. Houders bepalen samen met de GGD en/of de SHK de agenda voor de informatiebijeenkomsten.
De informatie op de websites van de gemeente worden in 2012 herzien. Ouders, ondernemers en andere betrokkenen moeten laagdrempelig kunnen beschikken over alle relevante informatie rond toezicht en handhaving kinderopvang in Amsterdam.

Informeren versus adviseren
De gemeente Amsterdam vindt het belangrijk dat ondernemers goede kennis hebben van en inzicht hebben in de wettelijke eisen. Dat komt de kwaliteit van de kinderopvang ten goede en reduceert de toezicht- en handhavingslast (want een grotere kans op naleving van regels). De toezichthouders en handhavers leveren daar een bijdrage aan, door duidelijk te maken wat ze doen, waarom ze dat doen en door informatie te bieden over regelgeving en de vindplaats daarvan. Dat gebeurt op een wijze die passend is binnen de taken van een toezichthouder en handhaver.
Het is de verantwoordelijkheid van ondernemers zelf om voldoende kennis te hebben over de praktijk en regelgeving van kinderopvang. Hier ligt een belangrijke grens voor de taakopvatting van een toezichthouder: hij is geen adviseur kinderopvang. De toezichthouder is er primair om te controleren of een houder voldoet aan de wettelijke eisen. Uitleg geven over wat en waarom iets gedaan moet worden, vinden we belangrijk en doen we dus wel, evenals verwijzen naar waar de kennis gevonden kan worden. Actief kennis bijbrengen over het product kinderopvang en uitleggen hoe iets gedaan kan worden, zijn adviezen in het kader van bedrijfsvoering en horen daarom niet thuis bij een toezichthouder. De brancheverenigingen en de adviesbureaus zijn voor ondernemers de aangewezen plekken voor het verkrijgen van adviezen over kinderopvang.
Een belangrijk argument voor een toezichthouder om een dergelijke adviserende rol niet op zich te nemen, heeft te maken met de mate van objectiviteit. Toezicht richt zich op een zo objectief mogelijk oordeel op basis van inzichtelijke en eenduidige wet- en regelgeving. De Wet kinderopvang is mede daarom ingevoerd in 2005. Er was een sterke behoefte ontstaan aan landelijke uniformiteit in de regelgeving en in de werkwijzen van toezichthouders, ter voorkoming van lokale verschillen en een hoge mate van subjectiviteit. Bij advisering ontbreekt die uniformiteit en inzichtelijkheid voor betrokkenen, wat een inspectie te subjectief en bovendien slecht toetsbaar maakt.

3.3 Naleefgedrag versus toezicht en handhaving
Het proces rond toezicht en handhaving is zo ingericht, dat aan de toezichtkant (GGD) zoveel mogelijk feitelijk wordt vastgesteld en dat aan de handhavingskant (stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK, en/of de stadsdelen) de weging plaatsvindt of en welke handhavingsmaatregelen ingezet worden. Deze knip in het proces is zuiver. Echter dat betekent niet dat toezicht en handhaving 'statische' onderdelen zijn. Er is organisatorisch een sterke doorgaande lijn tussen toezicht en handhaving, waarbij veelvuldig afstemming plaatsvindt. Door goede interne communicatie over geconstateerde overtredingen wordt zoveel mogelijk vanuit eenzelfde beeld gehandeld. De toezichthouder heeft een beeld bij een situatie en de omstandigheden waarin hij een overtreding constateert en stemt dat af met de handhaver. Het gaat uiteindelijk om het totaalbeeld dat de gemeente (toezicht en handhaving samen) heeft. Dat wordt ook gevormd door het handhavingsverleden, de inspanningen van een houder, de kwaliteit overall, etc. een geringe overtreding hoeft daarom niet altijd tot handhaving te leiden. Als er bijvoorbeeld een marginaal punt niet op orde is tijdens een jaarlijkse inspectie, terwijl de kwaliteit verder heel goed is en er in de regel niet of nauwelijks overtredingen zijn bij een kinderopvangvoorziening (oftewel: positief naleefgedrag), dan is handhaving of in sommige gevallen zelfs een handhavingsadvies (van GGD aan SHK) niet persé aan de orde. Dat wordt telkens in afzonderlijke/individuele gevallen worden beoordeeld. Dat doet recht aan de individuele combinatie van factoren (i.e. de situatie en de omstandigheden in een bepaald geval).

Een handhavingsadvies van de toezichthouder, vastgelegd in het inspectierapport, gaat richting de handhaver. Vervolgens is het aan de SHK/handhaver om een afweging te maken, te besluiten tot al dan niet handhaven en een passende maatregel en hersteltermijn te kiezen.
Allesoverziend volgt er wel of geen handhaving. Als handhaving eenmaal aan de orde is, dan voert de gemeente dat consequent uit. Dat betekent dat de opgelegde maatregelen ook werkelijk worden uitgevoerd. Dat geldt voor zowel de herstellende sanctie als de punitieve sanctie (boete). Zo wordt voor een aantal hoog risico overtredingen altijd een boete opgelegd (zie de richtlijnen in het Afwegingsmodel sanctionering kinderopvang Amsterdam).
Indien de situatie niet urgent is en de overtredingen niet ernstig, volgt in veel gevallen eerst een aanwijzing met hersteltermijn. Deze aanwijzing is een soort juridische waarschuwing, waarvan een houder nog niet direct nadeel ondervindt. Het biedt dus nog een goede kans om de overtredingen te beëindigen en zwaardere sancties te voorkomen. De handhaving van de kwaliteit van kinderopvang vormt met de inzet van de aanwijzing, verankerd in de Wet kinderopvang, een uitzondering op vele andere gemeentelijke handhavingstaken en -maatregelen. Daar bestaat deze extra maatregel zonder directe consequenties niet.
Een handhavingstraject binnen de kinderopvang is dus niet altijd onmiddelijk een 'zwaar' traject; de aanwijzing is in veel gevallen de eerste handhavingsfase.

3.4 Rol ouders

In het voorwoord van deze notitie staat: 'kwaliteit binnen de kinderopvang is een zaak van de branche/ondernemers, de ouders en de overheid. Ieder heeft daarin zijn of haar belangrijke (kritische) rol.'. Wat wordt daar precies mee bedoeld?
De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bevat de *minimale* kwaliteitseisen en de gemeente controleert of een houder daaraan voldoet. Dat doet de gemeente vanuit een onafhankelijk positie. De gemeente stimuleert echter een brede kwaliteitsaanpak, meer dan minimaal, waarin alle betrokken partijen een rol hebben. Deze brede kwaliteitsaanpak wordt beschreven in een separate notitie: 'Visie en aanpak kwaliteit kinderopvang', vastgesteld door het college op 29 november 2011.
De rol van één van deze betrokken partijen, de ouders, lichten we hier kort toe.

Deze rol is wat betreft de gemeente Amsterdam een hele belangrijke.
Het is evident dat de gemeente in beperkte mate aanwezig kan zijn bij kinderopvang-voorzieningen om de kwaliteit te controleren. En dat is goed, aangezien de houder van een kinderopvangvoorziening zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn kinderopvang. De klanten van de houder, de ouders, mogen kritisch zijn ten aanzien van de kwaliteit van 'hun' kinderopvangvoorziening. Sterker uitgedrukt: er niets zo goed voor de kwaliteit van een kinderopvangvoorziening als een kritische ouder. In de invloed op de kwaliteit moet een goede balans zijn tussen overheid (gemeente), houders en ouders. Als de balans doorslaat naar de zijde van een controlerende instantie, bestaat de kans dat gebruikers (en in sommige gevallen ook de houders) in onvoldoende mate zelf kritisch zullen zijn en dat is juist wat we willen voorkomen. Dat nog los van het feit dat de toezicht- en handhavingcapaciteit niet onuitputtelijk is en de gemeente deze efficiënt moet inzetten.
Een ouder kan op meerdere manieren de kwaliteit van de kinderopvang controleren. Hij kan bij de houder van de kinderopvangvoorziening vragen naar het gezondheids- en veiligheidsbeleid, naar recente klachten en de afhandeling daarvan, naar de bevindingen van de toezichthouder, etc.. Een ouder wordt vertegenwoordigd door een oudercommissie. De houder moet deze oudercommissie verplicht instellen, het is een wettelijke eis. Ook daar ligt een belangrijke ingang voor een ouder om kritisch te zijn op de kwaliteit. Hij kan informeren bij de oudercommissie hoe de houder omgaat met adviezen van de commissie, wat er in het (recente) verleden heeft plaatsgevonden of kan zelf deelnemen aan de oudercommissie.
De gemeente Amsterdam stimuleert de rol van een oudercommissie, als onderdeel van een brede kwaliteitsaanpak, en bevraagt en informeert een oudercommissie voor of na een controle op de wettelijke kwaliteitseisen. De GGD houdt toezicht en heeft het informeren en bevragen van zowel de oudercommissie als de klachtencoördinator (indien beschikbaar) opgenomen als vast onderdeel van haar werkwijze. Ook ouders kunnen, naast het rechtstreeks bevragen van de

houder, hun oudercommissie regelmatig voeden, door wensen, ideeën en vragen kenbaar te maken en kritisch te zijn op het functioneren van deze commissie.
Op deze wijze dragen zowel gemeente, houders als ouders gezamenlijk bij aan een hoger kwaliteitsniveau binnen de kinderopvang in Amsterdam.

4 UITVOERING TOEZICHT

4.1 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de uitvoering van het toezicht in Amsterdam:

- Toezicht is geen doel op zich en is gericht op herstel van onvolkomenheden en inzicht in en behoud van kwaliteit.
- Het toezicht richt zich op een zo goed en realistisch mogelijk beeld van de kwaliteit en de dagelijkse werkelijkheid. Onaangekondigde inspecties hebben daarom een sterke voorkeur boven aangekondigde inspecties en de inspectiesoorten zijn gevarieerd.
- Het toezicht is 'strikt aan de poort'. Een houder moet in principe aan alle kwaliteitseisen en voorwaarden voldoen (incl. voorschriften bestemming, bouw en brandveilig gebruik), voordat hij in Amsterdam mag starten met kinderopvang
- Het toezicht is risicogestuurd: minder waar mogelijk, meer waar nodig.
- Meldingen van (vermoedens van) niet-geregistreerde kinderopvang worden altijd en met hoge prioriteit onderzocht. Er wordt geen actief opsporingsbeleid gevoerd.
- Een toezichthouder kinderopvang is geen adviseur (geen advisering over het 'hoe', wel informatie over 'wat en waarom')

Een aantal van deze punten wordt verderop in dit hoofdstuk toegelicht.

4.2 Taken

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Wkkp, schrijft voor dat de gemeente jaarlijks alle kinderopvangvoorzieningen inspecteert. GGD Amsterdam voert deze inspecties uit. Het toezicht wordt uitgevoerd om vast te stellen of de ondernemers in de kinderopvang voldoen aan de kwaliteiteisen zoals vermeld in de Wkkp, de beleidsregels Kwaliteit kinderopvang en de verordening met aanvullende kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en voorscholen.

Er zijn verschillende soorten onderzoek die de GGD uitvoert:

- vooronderzoek: is er sprake van kinderopvang? (bijvoorbeeld bij niet gemelde kinderopvang)
- onderzoek na aanvraag tot exploitatie (nieuwe locatie; nog niet gestart)
- onderzoek binnen 3 maanden na aanvangsdatum exploitatie
- jaarlijks onderzoek: jaarlijkse controle van alle of een deel van de kwaliteitseisen
- incidenteel onderzoek: inspectie naar aanleiding van een eerdere inspectie en/of handhavingstraject, een signaal, een klacht of een wijziging

Een onderzoek (/controle/inspectie) houdt in dat een toezichthouder van de GGD bij een kindercentrum, gastouderbureau of gastouder controleert, al dan niet met bezoek, of voldaan wordt aan de landelijke kwaliteitseisen. Afhankelijk van het soort onderzoek controleert de toezichthouder alle kwaliteitseisen of een gedeelte daarvan. Bij een incidenteel onderzoek worden kwaliteitseisen vaak beperkt gecontroleerd, bijvoorbeeld omdat in een eerdere volledige inspectie aan bepaalde eisen niet voldaan werd en er een handhavingstraject is gestart.

De resultaten van een onderzoek worden in de meeste gevallen vastgelegd in een rapport en openbaar gemaakt in het Landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen. De kwaliteitseisen die de toezichthouder beoordeelt bij de dagopvang en de buitenschoolse opvang, zijn ingedeeld in zeven categorieën, 'domeinen' genaamd, te weten:

1. Ouders
2. Personeel
3. Veiligheid en gezondheid
4. Accommodatie en inrichting
5. Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio

6. Pedagogisch beleid en praktijk
7. Klachten

Voor de gastouderbureaus zijn er acht domeinen. Domein 5 is niet aan de orde en aanvullend zijn er de domeinen 'kwaliteit gastouders en opvangwoning' en 'kwaliteit gastouderbureau'.

4.3 Risicogestuurd toezicht

De gemeente Amsterdam past risicogestuurd toezicht toe conform de richtlijnen van GGD Nederland. Deze richtlijnen worden regelmatig bijgesteld en zijn in ontwikkeling. Ze worden daarom in deze notitie niet volledig overgenomen.
De kern van risicogestuurd toezicht (rgt) laat zich omschrijven als: *minder toezicht waar mogelijk*, *meer waar nodig.* Het kent de volgende uitgangspunten:

- Bij alle kindercentra vindt elk jaar toezicht op de kwaliteit plaats. Afhankelijk van de risico-inschatting is dit een zwaarder of lichter toezichtsregime. Onderzoek vindt zoveel mogelijk onaangekondigd plaats. Indien het voor het onderzoek nodig is dat de houder inzicht geeft in documenten, is het mogelijk dat hiervoor een afspraak wordt gemaakt. Waar het risicogestuurd toezicht zich op richt, is terug te vinden in het model voor rgt van GGD Nederland. Ook wordt voor het bepalen van de onderwerpen van toezicht rekening gehouden met de inspectiehistorie van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal.
- Bij startende locaties richt het toezicht zich de eerste twee jaar op alle voorwaarden. Pas daarna kan ook op deze locaties in het toezicht worden teruggetreden.
- Minder waar mogelijk: hoe beter de kwaliteit op orde is, des te korter duurt het onderzoek.
- Meer waar nodig: van toepassing als er punten voor verbetering worden gesignaleerd en als houders nadrukkelijk in beeld komen omdat er vaak en veel overtredingen worden geconstateerd .

Het risicogestuurd toezicht heeft een duidelijke consequentie: de focus komt meer te liggen op de risico's, hetgeen een verschuiving met zich meebrengt binnen de inspectielast van (regulier) toezicht naar handhaving. Enerzijds minder toezicht, anderzijds meer en intensiever toezicht met daaraan gekoppeld een grotere kans op handhaving. Risicogestuurd toezicht is daarom zowel geen methode als geen motivatie om kosten en tijd te besparen. Het is een middel om de *kwaliteit* te verbeteren.
Op moment van schrijven wordt er landelijk gewerkt aan zogeheten risicoprofielen, als uitwerking van en aanvulling op het principe van risicogestuurd toezicht. Daarmee kan in de toekomst een betere inschatting worden gemaakt, op visuele wijze, welke inspectielast bij welke kinderopvangvoorziening aan de orde is. Ook Amsterdam werkt met dergelijke risicoprofielen, waar mogelijk in een lokale en uitgewerkte vorm.

4.4 Praktijktoezicht en inspectievarianten

Eén van de hoofdlijnen die voor dit beleid door bestuurders werd vastgesteld, betreft de verschuiving naar meer en onaangekondigd praktijktoezicht: meer onaangekondigde observaties in de praktijk, wat zorgt voor een beter en objectiever beeld van de dagelijkse werkelijkheid in kinderopvangvoorzieningen. Deze ontwikkeling is inmiddels in gang gezet en zal, ondersteund door inzet van inspectievarianten, worden doorontwikkeld. Niet alle inspecties lenen zich voor niet aankondigen, maar het streven is wel om zoveel mogelijk een realistisch beeld van de kwaliteit te hebben en te houden. Onaangekondigde inspecties hebben daarom een sterke voorkeur.
Een inspectievariant die de focus op de praktijk ondersteunt, is het zogeheten *koepeltoezicht*. Met de grote organisaties voor kinderopvang in Amsterdam wordt tenminste jaarlijks een afspraak gemaakt om locatieoverstijgende zaken te bespreken en te controleren, i.e. die zaken die voor alle kindercentra van een organisatie van toepassing zijn. Algemeen geldende documenten en protocollen worden bij dit koepeltoezicht, waar mogelijk, in één keer besproken. Dat maakt het mogelijk om tijdens de inspecties van de locaties meer te focussen op de dagelijkse praktijk.

Ook het model voor risicogestuurd toezicht biedt voor meer praktijktoezicht een paar goede uitgangspunten: de afwisseling tussen aangekondigde en onaangekondigde inspecties en het verrichten van (geconcentreerde) inspecties van beperkte omvang.
Een andere toegepaste variant, die in korte tijd een goed praktijkbeeld oplevert van een bepaald voorschift, is de *domeininspectie*: een onaangekondigde inspectie in een aangekondigde periode, waarbij bij alle kindercentra in een korte periode 1 of meerdere voorschriften binnen een bepaald domein worden gecontroleerd, bijvoorbeeld een controle bij alle kinderdagverblijven van alleen de leidster-kind-ratio. Domeininspecties worden ingezet door de GGD om:

- in relatief weinig tijd een actueel beeld te verkrijgen van bepaalde (hoge) risico's
- bij houders het urgentiebesef bij bepaalde risico's te vergroten.

Ook de domeininspectie draagt bij aan meer focus op de praktijk.

5 UITVOERING HANDHAVING

Als de wet- en regelgeving voor kinderopvang niet wordt nageleefd, komt handhaving in beeld. De stedelijke handhavingsunit kinderopvang kan dan namens het stadsdeel overgaan tot het inzetten van een handhavingmaatregel, bijvoorbeeld door een aanwijzing te geven. In deze notitie wordt hier de 'theoretische' scheidslijn gelegd tussen toezicht en handhaving.

5.1 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden bij handhaving gehanteerd:

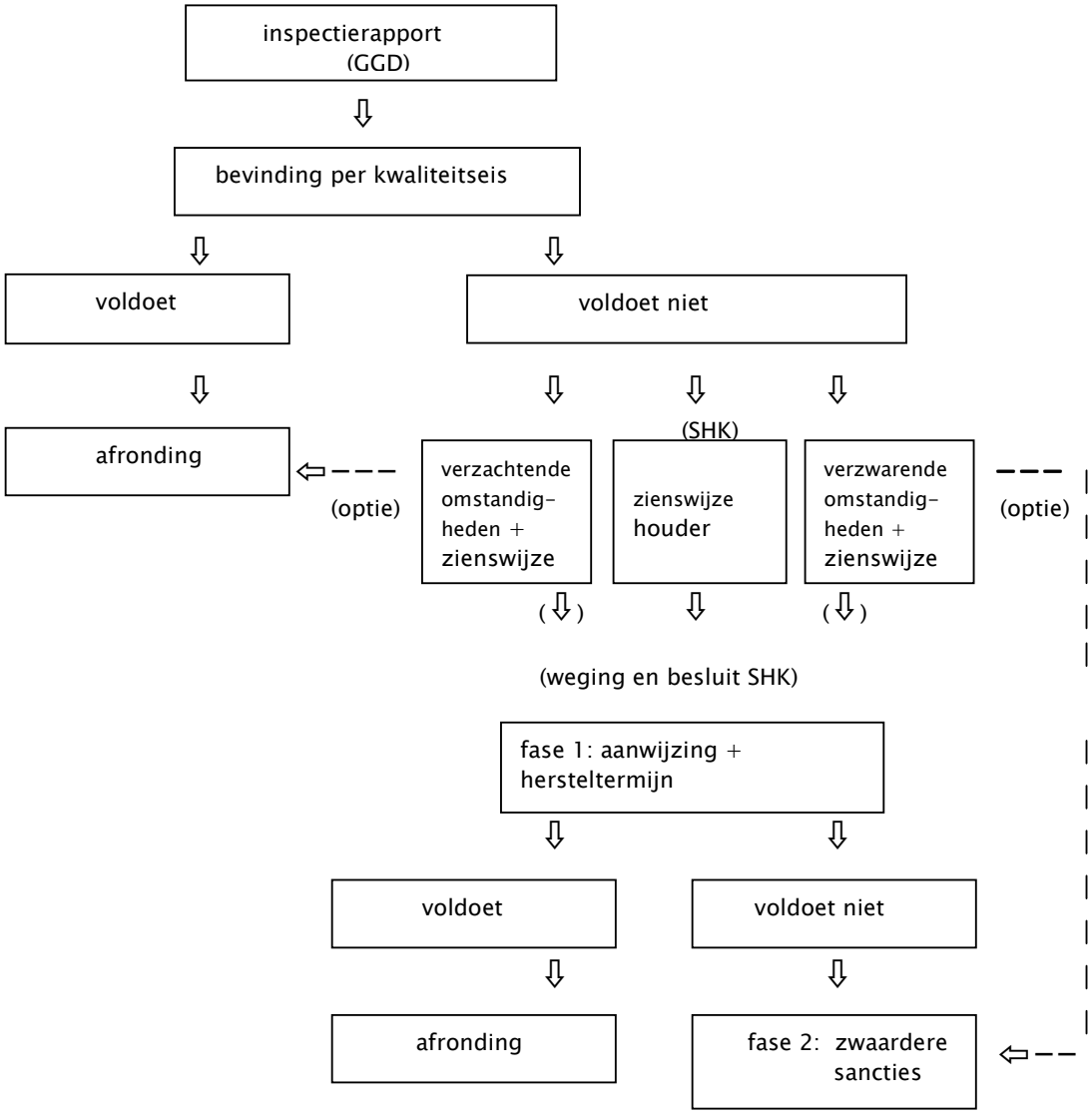
- Handhaving is geen doel op zichzelf, maar een middel om maatschappelijke doelen te bereiken
- Handhaven gebeurt inzichtelijk en sanctiebesluiten worden consequent uitgevoerd
- We leggen nut en noodzaak van regels uit
- De gemeente Amsterdam hanteert meerdere soorten sancties, zowel reparatoir (met hersteltermijn) als punitief (boete).

5.2 Het handhavingstraject

Het handhavingtraject begint na ontvangst van het inspectierapport van de toezichthouder. In dit rapport staat een handhavingadvies voor de stedelijke handhavingsunit kinderopvang, de SHK. Per inspectiedomein beschrijft de toezichthouder of de houder aan de voorwaarden voldoet en zo niet, wat daarbij de omstandigheden zijn. Ook resultaten van eventueel door de toezichthouder toegepast overleg en overreding worden in het rapport vermeld. De SHK kan, namens de stadsdelen, een handhavingadvies overnemen, maar is daartoe niet verplicht. Verzwarende of verzachtende omstandigheden kunnen meewegen bij de te nemen handhavingactie(s).

Hieronder wordt in een schema vereenvoudigd weergegeven hoe een inspectie kan leiden tot handhaving. De bevindingen van de toezichthouder in het inspectierapport vormen de basis voor het vervolg. Indien aan een kwaliteitseis niet voldaan wordt en de zienswijze van de houder leidt niet tot bijstelling van het oordeel, dan volgt in principe de eerste fase van handhaving: de aanwijzing (zie ook paragraaf 3.3 over de afstemming tussen toezicht en handhaving). Indien fase 1 niet leidt tot verandering van de situatie, dan kunnen in fase 2 zwaardere sancties worden opgelegd. De sancties worden in 3.3.2 en 3.3.3 besproken.

(3.2.2 Vereenvoudigd schema (toezicht >) handhaving)



5.3 Het Afwegingsmodel sanctionering

Om te bepalen in welke situaties welke maatregelen genomen worden, wordt het afwegingsmodel sanctionering kinderopvang gehanteerd. Daarin staan schematisch richtlijnen voor maatregelen en eventuele hersteltermijnen. Het model geeft voor iedere betrokkene in het handhavingsproces duidelijkheid, voorkomt willekeur en bevordert de zorgvuldigheid van het proces. Het gaat bij handhaving om maatregelen met juridische consequenties, dus zorgvuldigheid is voor alle partijen van groot belang.
Het afwegingsmodel van de gemeente Amsterdam is deels gebaseerd op een landelijk model (VNG) en vormt onderdeel van het beleid toezicht en handhaving kinderopvang in de gemeente Amsterdam.
Het model van Amsterdam wijkt op twee belangrijke punten af van het landelijke model:

- de boetebeleidsregels zijn uitgebreid met categorieën houders: klein, middel en groot. We gaan er vanuit dat van een bepaald boete niet voor iedere houder dezelfde prikkel uitgaat (toelichting staat in het afwegingsmodel). Een boetebedrag moet goed gedoseerd/proportioneel zijn (geen onder- of overprikkel), dan heeft hij eerder het gewenste effect. Dit is in het model opgelost door rekening te houden met de grootte van de onderneming. De normbedragen zijn hier op aangepast.
- De afwegingsmodellen voor de kinderdagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus kennen een kortere hersteltermijn bij het domein 'ouders' dan het landelijk model. Amsterdam heeft gekozen voor een gemiddelde prioriteit in plaats van een lage prioriteit. Op deze wijze wil de gemeente ouders beter en sneller in positie brengen. Dat doen we op meerdere manieren, onder andere middels gesprekken met de branche en oudercommissies. Maar dus ook door de positie van ouders een hogere prioriteit te geven bij toezicht en handhaving.

Er is een afwegingsmodel voor dagopvang, voor buitenschoolse opvang, voor gastouderbureaus, voor gastouders en voor peuterspeelzalen/voorscholen.

Opbouw afwegingsmodel: domeinen en hersteltermijnen

Het afwegingsmodel voor dagopvang en buitenschoolse opvang is ingedeeld naar de volgende domeinen:

1. ouders
2. personeel
3. veiligheid en gezondheid
4. accommodatie en inrichting
5. groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio
6. pedagogisch beleid en praktijk
7. klachten

Voor de gastouderopvang zijn dat:

1. ouders
2. personeel
3. veiligheid en gezondheid
4. accommodatie en inrichting
5. pedagogisch beleid en praktijk
6. kwaliteit gastouders en opvangwoning
7. kwaliteit gastouderbureau
8. klachten

Per domein worden alle mogelijke overtredingen beschreven. Per overtreding wordt vervolgens aangegeven welke eerste sanctie toegepast kan worden, welke sanctie daar op volgt en welke hersteltermijnen daarbij horen. De hersteltermijnen zijn gemaximeerd en kunnen naar gelang de situatie en omstandigheden verkort worden.

Soorten risico's
De ene overtreding brengt (voor kinderen) meer risico met zich mee dan de andere, er zijn verschillen in 'zwaarte' van de overtreding. Indien sancties worden toegepast, is het dus van belang om te weten hoe zwaar de overtreding is, welk risico aan de orde is en dus hoe zwaar de overtreding aangerekend moet worden. Dat vertaalt zich in de praktijk ook in de hersteltermijnen die gegeven worden en/of de boete die opgelegd wordt. Een overtreding die veel risico met zich meebrengt, kent een kortere hersteltermijn en/of een hogere boete dan een overtreding met weinig risico.
De overtredingen zijn in het afwegingsmodel in drie categorieën ingedeeld, namelijk Hoog, Middel en Laag:

- *Hoogrisico overtredingen of: hoge prioriteit*
  Dit zijn overtredingen die, gelet op de aard en de risico's en de gevoeligheid van de omgeving, voor de bescherming van het betreffende belang (het kind in dit geval) zeer relevant zijn. Overtreding ervan leidt tot een situatie met aanzienlijke (dreigende) hinderende of gevaarlijke consequenties of tot onomkeerbare schade. Deze situatie kan bijvoorbeeld voorkomen als er teveel kinderen worden opgevangen en/of te weinig beroepskrachten worden ingezet.
- *Middelrisico overtredingen of: gemiddelde prioriteit*
  Dit zijn de overtredingen waarbij risico's aanwezig zijn, die niet acuut dreigend zijn, maar die wel een duidelijke nadelige invloed hebben op middellange termijn. Voorbeeld: beroepskrachten in opleiding worden niet ingezet volgens de voorwaarden van de CAO-kinderopvang.
- *Laagrisico overtredingen of: lage prioriteit*
  Dit zijn overtredingen waar geen dreigend risico aanwezig is. Deze categorie kent van de drie categorieën daarom de langste hersteltermijn. Voorbeeld: het reglement van de oudercommissie voldoet niet aan alle voorwaarden.

Naast de grootte van het risico bij een overtreding speelt ook het belang mee dat de gemeente hecht aan bepaalde kwaliteitseisen. Voorbeeld: in Amsterdam wordt een groot belang gehecht aan de rol van ouders, maar ook: de rol van de houder/ondernemer richting ouders. Amsterdam wil ouders beter in positie brengen en heeft de prioriteit 'ouders' bij handhaving daarom opgehoogd naar 'gemiddelde prioriteit' (in plaats van een lage prioriteit, zoals in het landelijke afwegingsmodel staat vermeld).

5.4 De bestuurlijke boete
Met het vaststellen van het beleid voor handhaving binnen de kinderopvang, wordt ook de bestuurlijke boete geïntroduceerd in de gemeente Amsterdam. Op grond van artikel 1.72 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en artikel 5.40 t/m 5.54 van Algemene Wet Bestuursrecht is het college bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen. De regels en richtlijnen die de gemeente Amsterdam hanteert bij de bestuurlijke boete, staan in het Afwegingsmodel sanctionering kindervang van Amsterdam vermeld. Dit afwegingsmodel is onderdeel van het beleid voor toezicht&handhaving kinderopvang.
De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie (straf). Dit betekent dat er een onvoorwaardelijke verplichting is tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder. Aan een bestuurlijke boete gaat altijd een voornemen boete vooraf. De overtreder kan op dit voornemen zijn zienswijze kenbaar maken. Deze zienswijze weegt mee in het uiteindelijke besluit om de boete wel of niet op te leggen.
Een boete voorkomt niet dat een overtreding voortduurt en daarom kan *naast* een bestuurlijke boete een herstelsanctie worden ingezet.

5.5 Herstelsancties en overige maatregelen
De gemeente kan behalve de bestuurlijke boete nog de volgende maatregelen inzetten:
1. Aanwijzing
2. Bevel (GGD)
3. (Last onder) dwangsom

4. (Last onder) bestuursdwang
5. Verbod om in exploitatie te gaan
6. Verbod om exploitatie voort te zetten
7. Verwijdering uit het register kinderopvang
8. Strafrechtelijke mogelijkheden

De gehanteerde volgorde zegt iets over de zwaarte van de sancties (loopt min of meer op), maar niét over de volgorde van toepassing, dat wil zeggen: afhankelijk van de ernst en de aard van een overtreding, de omstandigheden en de voorgeschiedenis in handhaving kan besloten worden om direct een zware sanctie op te leggen. Daar hoeven niet noodzakelijk minder zware sancties aan vooraf te gaan. In de meeste gevallen zal echter eerst een lichte sanctie worden ingezet, voordat een zware sanctie aan bod komt.

Geen 'voornemen aanwijzing'

Voorafgaand aan de aanwijzing bestaat er nog een zogenaamde 'voornemen aanwijzing', waarin de gemeente aankondigt dat het voornemens is een aanwijzing op te leggen. Een voornemen bekend maken heeft als doel een houder zijn of haar zienswijze te laten geven op de (vermeende) overtreding.
Bij de kinderopvang ligt dit echter anders. De houders van kindercentra krijgen via het inspectierapport van de toezichthouder al de gelegenheid hun zienswijze in te dienen op de overtredingen. Het principe van hoor-wederhoor wordt bij het opstellen van het rapport toegepast en er worden wettelijke termijnen gehanteerd voor het vaststellen van de rapportage en de daarin vermelde zienswijze (indien aangeleverd) op de overtreding(en).
Omdat in het rapport al wordt aangegeven of handhaving aangewezen is, kan het rapport als vooraankondiging worden beschouwd. Artikel 4.11 Algemene wet bestuursrecht, onder b, biedt daartoe de mogelijkheid.
(De wet bepaalt 'dat van het horen, voorafgaand aan een aanwijzing, kan worden afgezien, indien de belanghebbende al eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan').

Toelichting op sancties

Ad 1 Aanwijzing
In een aanwijzing (als bedoeld in lid 1 van de Wet kinderopvang) geeft de gemeente met redenen omkleed aan welke punten (van de in het eerste lid bedoelde voorschriften) niet, of niet in voldoende mate worden nageleefd. De te nemen maatregelen worden ook vermeld. Een aanwijzing kent geen directe negatieve consequenties voor de ondernemer. Het is echter wel een sanctie met juridische 'waarde': het kan opgevolgd worden door een zwaardere sanctie, indein het niet leidt tot beeindging van de overtreding(en)
Een aanwijzing is een beschikking in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.
Rechtsgrond: art. 1.65, lid 1, Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkp)

Ad 2 Bevel
Als de toezichthouder oordeelt dat de kwaliteit bij een kindercentrum zodanig tekortschiet, dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs niet uitgesteld kan worden, wordt een (schriftelijk) bevel gegeven. Een bevel heeft een geldigheidsduur van 7 dagen en kan, indien noodzakelijk, worden verlengd door het dagelijks bestuur. De geldigheidsduur is overigens iets anders dan de hersteltermijn die bij een bevel wordt gegeven. Dat kan bijvoorbeeld 1 dag zijn.
Het bevel is, evenals de aanwijzing, een beschikking in de zin van de Awb
Rechtsgrond: art. 1.65, lid 3 Wkkp.

Ad 3 Dwangsom
Een (last onder) dwangsom is een financiële prikkel om de geconstateerde overtreding op te heffen. Deze herstelsanctie kan alleen worden opgelegd aan de overtreder zelf. Een last

onder dwangsom wordt niet opgelegd als er acuut gevaar is. De dwangsom wordt opgelegd met als last om aan het gegeven bevel of de gegeven aanwijzing te voldoen.
Rechtsgrond: art. 125, Gemeentewet juncto art. 5.32, eerste lid, Awb.

Ad 4 Bestuursdwang
Het doel van (de last onder) bestuursdwang is om de overtreder van een wettelijk voorschrift te bewegen deze overtreding ongedaan te maken, onder de dreiging (last) dat de gemeente dat gaat doen op kosten van de overtreder. De gemeente kan dus het besluit nemen om op kosten van de houder een overtreding te herstellen, indien de overtreder dat zelf niet binnen de gegeven hersteltermijn doet.
Rechtsgrond: art. 125, Gemeentewet.

Ad 5 Verwijdering uit het register kinderopvang
Een kindercentrum, gastouder of gastouderbureau kan uit het register worden verwijderd als niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Het verwijderen uit het register is een uiterst middel. Het heeft bovendien tot gevolg dat de ouders de aanspraak op tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang verliezen.
Rechtsgrond: art.1.46 Wkkp en art. 9, lid 2, Regeling Wet kinderopvang

Ad 6 Verbod om in exploitatie te gaan
Het college kan de houder verbieden in exploitatie te gaan als blijkt dat er naar verwachting niet, dan wel niet langer aan de voorschriften zal worden voldaan.
Uit de memorie van toelichting komt het volgende voorbeeld: ook in de situatie dat uit een onderzoek door de toezichthouder na een melding blijkt dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit, waarvan bovendien duidelijk is dat de houder niet in staat zal zijn deze tekortkomingen te verhelpen, voordat hij de exploitatie wil aanvangen, kan er reden zijn, zolang die situatie zich voordoet, de houder te verbieden dat kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen.
Rechtsgrond: art 1.66, lid 2 Wkkp

Ad 7 Verbod exploitatie voort te zetten/exploitatieverbod
Dit betreft het verbieden om de exploitatie voort te zetten, zolang een bevel of aanwijzing niet wordt opgevolgd en het toepassen van bestuursdwang niet mogelijk is.
Uit de memorie van toelichting komt het volgende voorbeeld: in de praktijk kan deze maatregel alleen worden toegepast als de houder, na controle en waarschuwingen in de vorm van aanwijzing of bevelen, de overtreding(en) niet heeft opgeheven en bestuursdwang niet zinvol is.
Rechtsgrond: art. 1.66, lid 1 Wkkp

Ad 8 Strafrechtelijke mogelijkheden
Bij delicten in het strafrechterlijke kader gaat het om valsheid in geschrifte, schending van de verplichting om gegevens te verstrekken, specifieke overtredingen betreffende het openbare gezag en bepaalde misdrijven tegen het openbare gezag. De bevoegdheden liggen bij de opsporingsambtenaar, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie.
Rechtsgrond: art. 225 t/m 227b, 447c en 447d van het wetboek van Strafrecht en de art. 179 t/m 182 en art 184 van het wetboek van Strafrecht, voor zover de feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of afhandeling, gedaan of ondernomen door de bijzondere opsporingsambtenaren zelf.