

OPLEGNOTITIE BIJ LEIDRAAD TOEZICHT EN HANDHAVING KINDEROPVANG

DECEMBER 2024

ALGEMEEN

Deze leidraad Toezicht & Handhaving Kinderopvang kunt u gebruiken om uw eigen lokale beleidsstuk toezicht en handhaving kinderopvang op te stellen. Wij geven dit document de naam 'leidraad' mee, omdat het een beleidsstuk is dat na lokale keuzes en vaststelling door de gemeente richtinggevend is voor de lokale werkwijze bij toezicht en handhaving. We hebben de modelleidraad in de vorm van een nota geschreven, omdat een modelbeleid meer is dan alleen artikelen rondom handhaving. Ook geven we zo de handhaving meer context mee.

We geven in deze leidraad meer invulling en daarmee een eenduidig advies over hoe u toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang en voorschoolse educatie kunt invullen. Uiteraard is het aan u om te bepalen hoe u hier invulling aan geeft. Niet alle onderwerpen hebben we volledig vormgegeven en voor enkele onderwerpen is het afhankelijk van de lokale situatie of die opgenomen moeten worden. Daarom is er een aantal zaken gemarkeerd. Bij de geel gemarkeerde tekst moet u uw eigen keuze maken of u dit onderdeel opneemt en hoe dit in uw lokale keuzes/beleid op dit punt past. Bij groen gemarkeerde tekst moet u gegevens (vaak de naam van de gemeente of een aantal) invullen.

Nieuw beleid kan een reden zijn om regionaal te bespreken of er gewerkt kan worden met één regionaal afgestemd beleidsstuk. Uiteraard moet elke gemeente een eigen beleid vaststellen. Meer regionale afstemming kan de handhaving in uw regio versterken.

De modelleidraad is geen beleidsregel waarvan (volgens art 4:84 Awb) niet mag worden afgeweken. Deze leidraad vervangt het modelbeleid van 2019.

REDENEN OM HET MODEL AAN TE PASSEN

Naast de wens om een leidraad op te stellen waarin we meer richting geven aan toezicht en handhaving, waren er meer redenen om het model te herzien:

- Vanuit jurisprudentie is de noodzaak ontstaan voor een zorgvuldigere belangenafweging. De motivering bij besluiten is belangrijker geworden. Waarom je als gemeente een bepaalde keuzes maakt moet blijken uit beleid en/of een besluit. In de leidraad is vastgelegd binnen welke kaders de gemeente handhaaft. Ook is, als rode draad in het beleidsstuk, gemotiveerd welke sancties de gemeente in welke gevallen doorgaans geschikt, noodzakelijk en evenredig vindt. Meer informatie hierover in de [Factsheet: de nieuwe evenredigheidstoets bij handhavingsbesluiten](#);
- Er zijn ontwikkelingen in toezicht (waaronder de flexibele inspectieactiviteit, aanpassing van boeteregels aan het strafrecht) die om aanpassingen van het beleid vragen.

We hebben onderdelen die betrekking hebben op toezicht ook aan GGD GHOR Nederland voorgelegd.

EXTRA TOELICHTING OP EEN AANTAL HOOFSTUKKEN

In deze oplegnotitie zullen we een nadere toelichting geven op een aantal zaken uit de nieuwe leidraad.

Over het hoofdstuk: **Starten van een kinderopvangvoorziening: voldoen vanaf de start**

Uitgangspunt in dit hoofdstuk is dat een nieuwe locatie vanaf de start aan alle kwaliteitseisen voldoet. Dat benadrukken we ook in deze leidraad.

WIJZIGINGEN REGISTRATIEGEGEVENS LRK

We hebben in de modelleidraad de keus gemaakt om het niet doorgeven van (registratie)wijzigingen altijd te bestraffen. Het niet doorgeven van wijzigingen is een ernstige overtreding. Houders zijn professionals in de kinderopvang. Van hen mogen wij verwachten dat zij op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Zo ook dat zij wijzigingen in hun gegevens moeten melden aan de gemeente.

Desondanks kunnen er in een specifiek geval redenen zijn om af te zien van het opleggen van een boete. Bijvoorbeeld voor het niet melden van een wijziging van, een van de, contactgegevens is een boete vaak niet proportioneel. Het is wel van belang dat dit afzien van het opleggen van een boete, schriftelijk kenbaar gemaakt wordt aan de houder en dit besluit goed gemotiveerd is. Immers gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Elk besluit vraagt een zorgvuldige afweging.

LEGES

In het Gemeentefonds ontvangt u geld voor toezicht en handhaving kinderopvang daarom heeft de VNG afgezien van het opnemen van een tariefbepaling in de modelverordening Leges. We gaan er namelijk vanuit dat de kosten voor de aanvraag tot exploitatie in beginsel gefinancierd kunnen worden uit de beschikbaar gestelde middelen. Toch staat het een gemeente vrij om leges te heffen voor de aanvraag van een kinderopvangvoorziening. Als u kiest leges te heffen dan kunt u de volgende tekst in uw beleidsstuk opnemen:

Voor de behandeling van een aanvraag voor een nieuwe kinderopvangvoorziening, worden leges in rekening gebracht. Ook worden leges in rekening gebracht bij de wijziging van houder. Meer informatie vindt u in de legesverordening.

Over het hoofdstuk: Toezicht: aanspreken op verantwoordelijkheid

Toezicht en handhaving liggen in elkaars verlengde. Dit hebben wij in de leidraad samengebracht tot één beleid. Daarbij is aansluiting gezocht bij bestaande producten van GGD GHOR Nederland en/of VNG. Er is bewust voor gekozen om geen linkjes naar andere adviezen, denklijnen of handreikingen op te nemen. Als u de leidraad overneemt voor uw gemeente dan is het van belang dat u dit samen met uw GGD afstemt.

SIGNALEN

Signalen die worden doorgegeven moeten voldoen aan de AVG als dat van toepassing is. Gemeenten kunnen op veel manieren signalen ontvangen. Er kan van alles getoetst worden, denk aan een melding over een locatie waar mogelijk sprake is van kinderopvang of signalen van de Dienst Toeslagen.

Over het hoofdstuk: Handhaving: gericht op structureel herstel

UITGANGSPUNT STRUCTUREEL HERSTEL

Handhaven kan zowel herstellend als bestraffend. Ook preventie maakt onderdeel uit van handhaving.

Wij kiezen in deze leidraad nadrukkelijk voor preventie en structureel herstel. Hiermee wordt de kwaliteit van kinderopvang hersteld. Meer dan voor bestraffing. De reden hiervoor is dat met hoge boetes de kwaliteit van de opvang en daarmee de situatie voor de kinderen op de opvang niet per se verbetert. Bestrafing heeft geen opdracht tot herstel in zich. De houder betaalt n.a.v. een overtreding alleen veel geld aan de gemeente als leedtoevoeging. Uiteraard kan het een afweging zijn om (veel) leed te willen toevoegen. Wij zetten echter liever in op structureel herstel. Ook zien wij graag dat herstel zo spoedig mogelijk intreedt. We hebben liever dat de leedtoevoeging beperkt blijft en dat het geld dat daarmee impliciet bij de houder blijft, door de houder wordt besteed aan het zo spoedig mogelijk en structureel herstellen van de overtreding.

De mogelijkheden om bestraffend te handhaven hebben wij veel meer gekoppeld aan het nalaten door de houder om te werken aan het herstel van de kwaliteit. We kiezen er nu namelijk bewust voor om niet bestraffend te handhaven op het niet naleven van een groot deel van de kwaliteitseisen. Daarvoor in de plaats kiezen we voor de mogelijkheid om het niet opvolgen van de aanwijzing, en daarmee niet werken aan het herstellen van de kwaliteit van opvang, te bestraffen. Op die manier koppelen we de bestraffing meer aan de weigering om de overtreding te herstellen. Het is nadrukkelijk niet ons advies om altijd een boete op te leggen als een aanwijzing niet (volledig) is opgevolgd. Bij deze vorm van bestraffend handhaven past een zorgvuldige afweging.

Ook hebben wij opgenomen dat we van een houder verwachten dat hij bij een overtreding op één locatie zelf ook actief nagaat of ook op andere locaties verbeteringen nodig zijn.

We hebben in de leidraad meer aandacht voor preventieve maatregelen. Waarmee u, zonder dat u moet handhaven, de kwaliteit van opvang positief beïnvloedt.

GASTOUDEROPVANG

Gastouderopvang is een kleinschalige vorm van kinderopvang. Gastouderopvang wordt geboden in een setting waarin minder financiële middelen gemoeid zijn. Dat betekent dat boetes een grotere impact hebben. Daarom adviseren wij in de leidraad om voor de boetes voor gastoudervoorzieningen lagere maximumbedragen vast te stellen. Zo houdt u in uw beleid al rekening met de draagkracht en de proportionaliteit.

Bij een gastouder kan het college sneller over gaan tot sluiting (exploitatieverbod) van de opvangvoorziening en intrekking van de toestemming. De kwaliteit van gastouderopvang is onlosmakelijk verbonden aan de gastouder. Na herhaling van overtredingen, is de verwachting van het college dat er onvoldoende verbetering zal optreden. Waar een kindercentrum personeel dat onvoldoende functioneert kan vervangen en daarmee de kwaliteit van de opvang kan herstellen, is dit bij de gastouder niet het geval. Als de kwaliteit van opvang niet verbetert met de inzet van handhaving en daarbij ondersteunende begeleiding van het GOB dan is de kans dat de kwaliteit alsnog verbetert erg klein.

Een ander aandachtspunt is dat het opleggen van een last onder dwangsom aan een gastouderbureau gelegen buiten de eigen gemeente niet altijd een effectief handhavingsmiddel is. Dit komt doordat de gemeente die de last oplegt, niet verantwoordelijk is voor deze gastouderbureaus en hier dus niet altijd toezicht op kan houden. Voor herstel door een gastouderbureau bij een specifieke voorziening voor gastouderopvang, zoals het uitvoeren van de risico-inventarisatie, is deze handhavingmaatregel wel effectief.

Over de Bijlage: Afwegingsmodel

HERSTELTERMIJNEN

We hebben de hersteltermijnen drastisch verkort. Dit om sneller herstel van de kwaliteit van opvang voor de op te vangen kinderen te bewerkstelligen.

De hersteltermijnen zijn nu:

Overtredingen met grote consequenties voor de kwaliteit van kinderopvang moeten in beginsel direct of binnen maximaal 7 dagen worden beëindigd.

Overtredingen met gemiddelde consequenties voor de kwaliteit van kinderopvang moeten in beginsel binnen maximaal 14 dagen worden hersteld.

Overtredingen met lichte tot matige consequenties voor de kwaliteit van kinderopvang moeten in beginsel binnen een gemiddelde termijn van maximaal 21 dagen worden hersteld.

Uiteraard kunnen er situaties zijn, waarin een (iets) langere termijn nodig zal zijn. Het is aan het college om in elke individuele situatie een passende hersteltermijn te bepalen. Daarom wordt er bij de termijnen ook gesproken over 'in beginsel'. Veel overtredingen kunnen echter snel opgelost of beëindigd worden.

Aanpassingen in bijvoorbeeld pedagogisch beleid kunnen in relatief korte tijd doorgevoerd worden. Wat wel meer tijd vraagt is het adviestraject bij de oudercommissie op aanpassingen. Het is echter de vraag of voor een hersteltermijn (en dus de maximale termijn waarbinnen de houder de situatie oplost) dit hele traject meegenomen en afgewacht moet worden. Een goed plan op de wijze waarop de houder dit traject zal doorlopen en het advies zal verwerken kan daarbij ook volstaan.

Het herstel- of begunstigingstermijn is slechts de termijn die de houder krijgt om maatregelen te nemen om een overtreding te herstellen. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de toezichthouder direct na afloop van de hersteltermijn het nader onderzoek uitvoert. Bijvoorbeeld bij overtreding van de BKR: je wil dat de houder binnen een dag na dagtekening van het besluit voldoende personeel inzet. Maar voor het nader onderzoek is het van belang dat de toezichthouder over een langere periode kan kijken of ook daadwerkelijk altijd voldoende personeel wordt ingezet. Bij andere overtredingen is het soms ook gewoon praktischer voor toezichthouder, houder en gemeente als een nader onderzoek even wordt uitgesteld bijvoorbeeld zodat een dit onderzoek kan worden gecombineerd met een jaarlijks onderzoek.

MAXIMERING OP 4 OVERTREDINGEN BIJ ZOWEL DWANGSOM ALS BOETE

In aanvulling op wat hierboven al is aangegeven over beperkingen van leedtoevoeging hebben we er ook voor gekozen om in geval van het opleggen van een boete te bepalen dat wij maximaal 4 overtredingen (op dezelfde kwaliteitseis) per onderzoek beboeten. Is de overtreding vaker begaan, dan is 4 keer het boetebedrag per overtreding de maximumboete. Daarnaast zullen we in dergelijke gevallen nog sterker inzetten op snel en structureel herstel. Wordt dit herstel niet voortvarend opgepakt door de houder dan heeft dat sneller strengere herstelsancties tot gevolg.

Ook voor het opleggen van een last onder dwangsom hebben we een maximering aangebracht. Wij zullen een last onder dwangsom per overtreding of per constatering opleggen voor een maximum van 4 overtredingen. Indien de overtreding daarna niet is hersteld, zal dit leiden tot een andere herstelsanctie of een hogere dwangsom. Door de maximering op 4 overtredingen te zetten, wordt de looptijd van de dwangsom en daarmee de tijd dat de overtreding kan blijven voortduren beperkt. Heeft de dwangsom dan nog geen structureel herstel opgeleverd, dan is het noodzakelijk dat nader wordt afgewogen welke sanctie dit herstel dan wel zal bewerkstelligen.

Door in het beleid ook de hoogte van financiële sancties al te beperken hoeft je in het besluit alleen nog te motiveren waarom, bedragen wel of niet (verder) worden gematigd. Doordat in de tabel het maximum sanctiebedrag bij een eerste overtreding van het voorschrift is opgenomen is er voldoende ruimte om een passende sanctie op te leggen ook bij recidive.

BOETEBEDRAGEN

In deze leidraad zijn maximumbedragen opgenomen. Het [beleidskompas](#) schrijft voor dat aansluiting moet worden gezocht bij de maximale boetebedragen uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Daarom hebben wij ervoor gekozen alle bedragen te laten aansluiten bij dit artikel. Wij hebben de huidige bedragen niet in de leidraad opgenomen. De bedragen kunnen ieder jaar worden aangepast. U kunt het meest recente bedrag opzoeken in het Wetboek van Strafrecht.

De boete voor het niet opvolgen van een bevel is een directe boete en van een hogere categorie dan het niet opvolgen van een aanwijzing. De situatie bij het opleggen van een bevel is doorgaans ernstiger en direct herstel is vereist. Een aanwijzing dient uiteraard ook opgevolgd te worden, maar er kan meer variatie in de ernst zitten en herstel van de kwaliteit is minder dringend.

BOETE BIJ NIET OPVOLGEN AANWIJZING

Er is voor een groot deel van de kwaliteitseisen voor gekozen om niet meer de overtreding van elke afzonderlijke kwaliteitseis te bestraffen. Omdat we meer inzetten op structureel herstel en daarmee herstel van de overtredingen centraler stellen (dan bestraffen) hebben we er ook voor gekozen om de mogelijkheid op te nemen te kunnen beboeten op het niet opvolgen van de aanwijzing (die is bedoeld en opgelegd om herstel te bewerkstelligen).

Waarom niet de overtreding van de kwaliteitseis zelf beboeten maar het niet opvolgen van de aanwijzing? Wij vinden herstel van de kwaliteit van de kinderopvang van het grootste belang voor veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen en het pedagogisch klimaat op de betreffende kinderopvang. Daarom zetten wij altijd herstelmaatregelen in. De aanwijzing is gegeven om herstel van de overtreding van de kwaliteitseis te bewerkstelligen. Wij vertrouwen erop dat de houder alles in het werk stelt de overtreding zo spoedig mogelijk ook daadwerkelijk te herstellen en hersteld te houden. In die gevallen dat de houder wel werkt aan herstel maar dat toch niet is gelukt, is een boete niet direct op zijn plaats. De mogelijkheid om het niet opvolgen van de aanwijzing te bestraffen is echt bedoeld voor de houder die niet nalevingsbereid is en de houder die geen maatregelen heeft genomen om een overtreding te beëindigen en/of nieuwe overtredingen te voorkomen. In die gevallen nemen wij het de houder met name kwalijk dat hij niet in wil zetten op (structureel) herstel van de kwaliteit.

BOETE BIJ NIET DOORGEVEN WIJZIGING

Het niet doorgeven van wijzigingen is een ernstige overtreding. Niet alleen voor ouders en de toezichthouder is deze informatie van belang ook voor bijvoorbeeld hulpdiensten en de veiligheidsregio kan de informatie uit het LRK van belang zijn. Daarom moet deze informatie altijd actueel zijn. Houders zijn professionals in de kinderopvang. Van hen mogen wij verwachten dat zij op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving, zo ook dat zij wijzigingen in hun gegevens moeten melden aan de gemeente.

Op verschillende manieren kunnen houders zichzelf over de geldende wet- en regelgeving informeren, bijvoorbeeld via het [ondernemersplein](#). Daarom hebben wij de keus gemaakt het niet doorgeven van wijzigingen altijd te bestraffen.

Desondanks kunnen er in een specifiek geval redenen zijn om af te zien van het opleggen van een boete. Bijvoorbeeld bij houders waarbij niets wijzigt, behalve de rechtsvorm. Ook voor het niet melden van een wijziging van, een van de, contactgegevens is een boete vaak niet proportioneel. Het is wel van belang dat dit afzien van het opleggen van een boete, schriftelijk kenbaar gemaakt wordt aan de houder en dit besluit goed gemotiveerd is, immers gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld. Elk besluit vraagt een zorgvuldige afweging.

Als een houder (tijdelijk) minder kinderen opvangt dan het aantal kindplaatsen waarmee de locatie is geregistreerd, dan is dit geen wijziging van de geregistreerde gegevens die de houder moet melden.

Pas als het maximaal aantal kinderen dat gelijktijdig kan worden opgevangen wijzigt, bijvoorbeeld omdat de houder minder ruimten huurt in een pand, moet dit worden gemeld.

Tip: Is een vestigingsnummer KvK nog niet bekend bij de registratie wijs de houder er dan op in de brief toestemming exploitatie, dat dit nummer moet worden doorgegeven zodra deze bekend is.

OVERTREDING MELDCODE HUISELIJK GEWELD EN KINDERMISHANDELING

De overtreding meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is voor wat betreft boetes (en dus bestraffing) alleen voor gastouderbureaus opgenomen. Op deze overtreding is namelijk vooral herstellend handhaven effectief. Echter, als een gastouderbureau buiten uw gemeente gevestigd is, is herstellend handhaven en het toezicht op de naleving daarvan lastiger. Dan ontbreekt de mogelijkheid voor het opleggen van een aanwijzing en daarmee de optie om te bestraffen via het niet opvolgen van een aanwijzing, zoals u bij dagopvang, BSO en VGO wel kunt doen.

WERKINSTRUCTIE 'BEPALEN HOOGTE BOETE KINDEROPVANG'

Wij hebben in een werkinstructie 'bepalen hoogte boete kinderopvang' nader uitgewerkt hoe de hoogte van een boete bepaald kan worden. Deze kunt u vinden op onze kennisbank via het forum.

VERSCHIL LAST ONDER DWANGSOM EN BESTUURLIJKE BOETE

Een last onder dwangsom is onderdeel van herstelsancties en van herstellend handhaven. Onderdeel van deze sanctie is de last, die bepaalt welke overtreding er opgeheven moet worden en opgeheven moet blijven. De dwangsom is de financiële prikkel die daarbij moet helpen dit herstel te bereiken.

Een boete is bedoeld als bestraffing, als leedtoevoeging. Een boete is onderdeel van het bestraffend handhaven en heeft geen opdracht tot herstel in zich. Herstel kan 'bijvangst' zijn maar is nadrukkelijk niet het doel van het opleggen van een boete. Weeg dus goed af welk doel een boete heeft en welke sanctie passend is. Deze afweging staat in het besluit.