

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4735

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam aan het kinderdagverblijf een bestuurlijke boete van € 2.500,00 en vier lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de Wet Kinderopvang. Het kinderdagverblijf is geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang met 46 kindplaatsen. In het kinderdagverblijf is een samengestelde baby- en dreumesgroep en een peutergroep. Op 27 mei 2021 heeft een toezichthouder van de gemeente Amsterdam op grond van artikel 1.62, vijfde lid, van de Wko, onderzoek uitgevoerd. De toezichthouder heeft de bevindingen van dit onderzoek neergelegd in een op 15 juni 2021 vastgesteld inspectierapport. In het inspectierapport heeft de toezichthouder onder meer vastgesteld dat uit het personeelsrooster en de presentielijsten van de groepen in de periode 26 april tot en met 27 mei 2021 blijkt dat op 28 april 2021, 4 mei 2021 en 12 mei 2021 onvoldoende beroepskrachten zijn ingezet en dat het kinderdagverblijf daarmee niet voldaan heeft aan de beroepskracht-kindratio.

Volledige tekst

202302193/1/A2.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[kinderdagverblijf], gevestigd in [plaats],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 24 februari 2023 in zaak nr. 22/3699 in

het geding tussen:  
het kinderdagverblijf

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente  
Amsterdam.

#### Procesverloop

Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft het college aan het kinderdagverblijf een bestuurlijke boete van € 2.500,00 en vier lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de Wet Kinderopvang (hierna: Wko).

Bij besluit van 21 juni 2022 heeft het college het door het kinderdagverblijf daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 februari 2023 heeft de rechtbank het door het kinderdagverblijf daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit voor wat betreft de lasten onder dwangsom vernietigd, het bezwaar gegrond verklaard voor wat betreft de lasten onder dwangsom en het besluit van 19 oktober 2021 in zoverre herroepen, bepaald dat de uitspraak in de plaats komt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 21 juni 2022 en bepaald dat dat besluit voor het overige in stand blijft.

Tegen deze uitspraak heeft het kinderdagverblijf hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 3 oktober 2024, waar het kinderdagverblijf, vertegenwoordigd door [gemachtigde], is verschenen.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. Het kinderdagverblijf is geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang met 46 kindplaatsen. In het kinderdagverblijf is een samengestelde baby- en dreumesgroep en een peutergroep. Op 27 mei 2021 heeft een toezichthouder van de gemeente Amsterdam op grond van artikel 1.62, vijfde lid, van de Wko, onderzoek uitgevoerd. De toezichthouder heeft de bevindingen van dit onderzoek neergelegd in een op 15 juni 2021 vastgesteld inspectierapport. In het inspectierapport heeft de toezichthouder onder meer vastgesteld dat uit het personeelsrooster en de presentielijsten van de groepen in de periode 26 april tot en met 27 mei 2021 blijkt dat op 28 april 2021, 4 mei 2021 en 12 mei 2021 onvoldoende beroepskrachten zijn ingezet en dat het kinderdagverblijf daarmee niet voldaan heeft aan de beroepskracht-kindratio.

##### Besluitvorming

3. Bij besluit van 19 oktober 2021 heeft het college, voor zover nu van belang, een bestuurlijke boete aan het kinderdagverblijf opgelegd op de grond dat drie overtredingen zijn vastgesteld waarbij te weinig beroepskrachten zijn ingezet en niet is voldaan aan de vereiste minimale beroepskracht-kindratio. Het college heeft voor deze overtreding een bestuurlijke

boete van € 2.500,00 opgelegd.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college met verwijzing naar het inspectierapport van 27 mei 2021 aannemelijk heeft gemaakt dat het kinderdagverblijf niet heeft voldaan aan de beroepskracht-kindratio. De rechtbank heeft overwogen dat het college op grond van artikel 1.72, eerste lid, van de Wko bevoegd is om aan het kinderdagverblijf een bestuurlijke boete op te leggen, indien zij een verplichting als bedoeld bij of krachtens de artikelen 1.45 tot en met 1.59 van de Wko niet nakomt. Artikel 1.50 van de Wko, in samenhang met artikel 7, tweede lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang (hierna: het Besluit) en met tabel 1 in de bijlage 1a van het Besluit, vormen voldoende grondslag om een bestuurlijke boete op te leggen, als de in deze artikelen gestelde norm van beroepskracht-kindratio wordt overtreden. Naar het oordeel van de rechtbank is niet de door het kinderdagverblijf gevoerde administratie de grondslag voor de bestuurlijke boete, maar het niet voldoen aan de beroepskracht-kindratio. De rechtbank acht de door het kinderdagverblijf overgelegde camerabeelden onvoldoende om de geconstateerde overtreding te betwisten. Ten slotte heeft de rechtbank overwogen dat de opgelegde boete passend en redelijk is.

Overtreding?

5. Het kinderdagverblijf betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat het college met het inspectierapport aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een overtreding. Het is in dit geval aan de toezichthouder om aan te tonen dat sprake is van een overtreding. In dit geval is geen overtreding van de beroepskracht-kindratio aangetoond, omdat de overtreding niet is vastgesteld tijdens een inspectiebezoek, maar door middel van administratief onderzoek. De rechtbank heeft dus ten onrechte overwogen dat het college zonder meer kan uitgaan van de inhoud van het inspectierapport. De rechtbank heeft ook ten onrechte overwogen dat het college in de door het kinderdagverblijf aangeleverde camerabeelden terecht geen aanleiding heeft gezien om te twijfelen aan de bevindingen van de toezichthouder.

5.1. Gelet op de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens geldt als uitgangspunt dat het bestuursorgaan moet aantonen dat in een concreet geval een overtreding is gepleegd. In geval van twijfel moet het bestuursorgaan aan de betrokkene het voordeel van de twijfel gunnen. De Afdeling wijst ter vergelijking op het arrest van de Hoge Raad van 15 april 2011 in zaak nr. 09/03075, [ECLI:NL:HR:2011:BN6324](#), onder 4.8.3. en op de uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:234](#), onder 3.4.

Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 24 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2021](#), onder 10.1, mag het college in het kader van de op zijn schouders rustende bewijslast in beginsel uitgaan van de door het kinderdagverblijf aangeleverde administratie. Het is aan het kinderdagverblijf om voldoende twijfel te zaaien over de bewijskracht van de administratie waarop het college het vermoeden van de overtreding heeft gebaseerd.

5.2. Het college heeft bij zijn standpunt dat sprake is van overtreding van de beroepskracht-kindratio op 28 april 2021, 4 mei 2021 en 12 mei 2021 doorslaggevende betekenis toegekend aan het inspectierapport dat de toezichthouder heeft opgesteld naar aanleiding van een op het kinderdagverblijf uitgevoerd nader onderzoek op 27 mei 2021, waarbij onder meer gebruik is gemaakt van de door het kinderdagverblijf overgelegde administratie. De toezichthouder heeft uit deze administratie afgeleid dat het kinderdagverblijf op de

genoemde dagen niet heeft voldaan aan de vereiste beroepskracht-kindratio. Het kinderdagverblijf heeft ter weerlegging van deze conclusie camerabeelden overgelegd van de desbetreffende dagen om te staven dat het op die dagen wel voldeed aan de beroepskracht-kindratio.

5.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college met het inspectierapport de overtredingen van de beroepskracht-kindratio op 28 mei 2021, 4 mei 2021 en 12 mei 2021 voldoende heeft aangetoond. Daarbij betreft de Afdeling dat het niet onredelijk is dat het college is uitgegaan van de situatie zoals die bleek uit de stukken die de toezichthouder ten grondslag heeft gelegd aan het inspectierapport. Mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2057](#), onder 6.3, mag een toezichthouder op werkroosters en overgelegde presentielijsten afgaan.

De Afdeling is bovendien met de rechtbank van oordeel dat de door het kinderdagverblijf overgelegde camerabeelden onvoldoende zijn om twijfel te zaaien over de bevindingen van de toezichthouder.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond.

7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het hoger beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, griffier.

w.g. Jurgens

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Goeverden-Clarenbeek

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

488-972

## **BIJLAGE**

Wet kinderopvang

Artikel 1.50

1. De houder van een kindercentrum organiseert de kinderopvang op zodanige wijze, voorziet het kindercentrum zowel kwalitatief, als kwantitatief zodanig van personeel en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, en voert een zodanig pedagogisch beleid dat een en ander redelijkerwijs leidt tot verantwoorde kinderopvang. Ter uitvoering van de eerste zin besteedt de houder van het kindercentrum in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per

leeftijdscategorie, de groepsgrootte, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen, de opleidingseisen waaraan beroepskrachten voldoen, de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding en stagiairs kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij een kindercentrum. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

[...]

d. het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie;

#### Artikel 1.72

1. Het college kan degene die een verplichting als bedoeld bij of krachtens de artikelen 1.45, derde lid, 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, 1.49 tot en met 1.59, 1.60a en 1.60c, een afspraak als bedoeld in artikel 160 van de Wet op het primair onderwijs, een aanwijzing onderscheidenlijk een bevel als bedoeld in artikel 1.65 of een vordering tot medewerking als bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet nakomt dan wel handelt in strijd met een verbod krachtens artikel 1.66, een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 45 000.

#### Besluit kwaliteit kinderopvang

#### Artikel 7

[...]

2. De verhouding tussen het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten en het aantal aanwezige kinderen in een stamgroep wordt bepaald op grond van tabel 1 in bijlage 1, onderdeel a, bij dit besluit en de daarbij behorende rekenregels. Onze Minister stelt een online rekentool ter beschikking met behulp waarvan de in de eerste zin bedoelde verhouding kan worden berekend.

[...].

#### Regeling Wet kinderopvang

#### Artikel 11. Inrichting administratie [...]

2. De administratie van een kindercentrum bevat de volgende gegevens:

a. een overzicht van alle personen die op grond van artikel 1.50, derde lid, van de wet over een verklaring omtrent het gedrag moeten beschikken, vermeldende in ieder geval naam, burgerservicenummer, geboortedatum, en voor wat betreft de bij het kindercentrum werkzame beroepskrachten eveneens de behaalde diploma's en getuigschriften,

b. een afschrift van het veiligheids- en gezondheidsbeleid, bedoeld in de artikelen 4 en 13 van het Besluit kwaliteit kinderopvang,

c. een overzicht van de omvang en de samenstelling van de oudercommissie, bedoeld in artikel 1.58 van de wet,

d. een afschrift van het reglement van de oudercommissie, bedoeld in artikel 1.59 van de

wet,

e. een overzicht van alle ingeschreven kinderen, vermeldende per kind: naam, burgerservicenummer, geboortedatum, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en het adres en telefoonnummer van de ouders,

f. afschriften van alle met ouders overeengekomen schriftelijke overeenkomsten, vermeldende per overeenkomst: de soort kinderopvang waarop de overeenkomst betrekking heeft, de voor die kinderopvang te betalen prijs per uur, naam, geboortedatum en adres van het kind, het aantal uren kinderopvang per jaar en de duur van de overeenkomst,

g. betaalbewijzen waaruit de betalingen van de ouder aan het kindercentrum blijken,

h. een jaaroverzicht en maandoverzichten per ouder, met vermelding van de naam, het burgerservicenummer en de geboortedatum van de ouder, met daarin:

- opgave van aantal uren per jaar en per maand dat per kind is afgenomen en de gemiddelde uurprijs per kind,

- het unieke registratienummer van het kindercentrum waar de ouder gebruik van maakt;

i. de datum waarop de overeenkomst met de ouder is of wordt beëindigd;

[...].