

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

CONCEPT CONCEPT CONCEPT CONCEPT CONCEPT CONCEPT CONCEPT

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de harmonisering van die kwaliteitseisen en het aanpassen van de wijze van toezicht op die eisen

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de kwaliteitseisen te herijken, de kwaliteitseisen waaraan kindercentra en peuterspeelzalen moeten voldoen te harmoniseren en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op deze eisen aan te passen.

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt aan de alfabetische rangschikking de volgende begripsomschrijving toegevoegd:

pedagogisch beleidsmedewerker: de persoon van 18 jaar of ouder die als beroepskracht werkzaam is bij een kindercentrum, niet zijnde buitenschoolse opvang, en daarnaast belast is met het ontwikkelen van pedagogisch beleid en begeleiding van beroepskrachten;

B

Artikel 1.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "Het college draagt zorg" vervangen door: "Vervolgens draagt het college onverwijld zorg".
2. Het derde lid vervalt onder vernumming van het vierde en vijfde lid tot derde en vierde lid.
3. Na het vierde lid (nieuw) worden drie leden toegevoegd, luidende:
5. Indien uit een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, tweede tot en met vijfde lid, of anderszins blijkt dat de exploitatie niet langer in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikelen 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels, dan wel indien blijkt dat de

houder niet langer het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang exploiteert en er geen wijziging van de houder van dat kindercentrum, gastouderbureau of die voorziening voor gastouderopvang heeft plaatsgevonden, kan het college besluiten de beschikking, bedoeld in het tweede lid, in te trekken.

6. In het besluit, waarbij een beschikking als bedoeld in het tweede lid, wordt ingetrokken, bepaalt het college met ingang van welke datum de exploitatie wordt beëindigd. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor uitschrijving van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang, waarbij ook de einddatum van de exploitatie wordt opgenomen.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitschrijving van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.

C

Artikel 1.47a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt "Onze Minister" telkens vervangen door "Onze Minister dan wel het college" en wordt "verwerkt hij dit" vervangen door: wordt dit verwerkt.
3. In het tweede lid (nieuw) vervalt: en tweede.

D

Artikel 1.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang, waaronder wordt verstaan het bieden van fysieke en emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.
 2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid genoemde aspecten van verantwoorde kinderopvang.

E

Artikel 1.50 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt de tweede volzin te luiden:

Ter uitvoering van de eerste volzin besteedt de houder van het kindercentrum in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen, de opleidingseisen voor de beroepskrachten, de voorwaarden waaronder en de mate waarin vrijwilligers en beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvang van kinderen en voor zover het geen buitenschoolse opvang betreft aan het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen voor pedagogisch beleidsmedewerkers.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt "de kwaliteit van kinderopvang" vervangen door: de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang.
 - b. In onderdeel d vervalt: en vrijwilligers.

- c. Onderdeel e komt te luiden:
- e. de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen;.
- d. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een puntkomma, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:
- j. het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers;
- k. de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

F

In artikel 2.1, eerste lid, wordt aan de alfabetische rangschikking de volgende begripsomschrijving toegevoegd:

pedagogisch beleidsmedewerker: de persoon van 18 jaar of ouder die als beroepskracht werkzaam is bij een kindercentrum, niet zijnde buitenschoolse opvang, en daarnaast belast is met het ontwikkelen van pedagogisch beleid en begeleiding van beroepskrachten;.

G

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "Het college draagt zorg" vervangen door: Vervolgens draagt het college onverwijld zorg.
2. Het derde lid vervalt onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.
3. Na het derde lid (nieuw) worden drie leden toegevoegd, luidende:
4. Indien uit een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, tweede tot en met vierde lid, of anderszins blijkt dat de exploitatie niet langer in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikelen 2.5 tot en met 2.16 gestelde regels, dan wel indien blijkt dat de houder niet langer de peuterspeelzaal exploiteert en er geen wijziging van de houder van die peuterspeelzaal heeft plaatsgevonden, kan het college besluiten de beschikking, bedoeld in het tweede lid, in te trekken.
5. In het besluit, waarbij een beschikking als bedoeld in het tweede lid, wordt ingetrokken, bepaalt het college met ingang van welke datum de exploitatie wordt beëindigd. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor uitschrijving van de peuterspeelzaal uit het register peuterspeelzaalwerk, waarbij ook de einddatum van de exploitatie wordt opgenomen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de uitschrijving van de peuterspeelzaal uit het register peuterspeelzaalwerk.

H

Artikel 2.4a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt onder vernummering van het tweede en derde lid tot eerste en tweede lid.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt "Onze Minister" telkens vervangen door "Onze Minister dan wel het college" en wordt "verwerkt hij dit" vervangen door: wordt dit verwerkt.
3. In het tweede lid (nieuw) vervalt: en tweede.

I

Artikel 2.5 komt als volgt te luiden:

1. Een houder van een peuterspeelzaal biedt verantwoord peuterspeelzaalwerk, waaronder wordt verstaan het bieden van fysieke en emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid genoemde aspecten van verantwoord peuterspeelzaalwerk.

J

Artikel 2.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt de tweede volzin als volgt te luiden:

Ter uitvoering van de eerste volzin besteedt de houder van de peuterspeelzaal in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen, de opleidingseisen voor de beroepskrachten, de voorwaarden waaronder en de mate waarin vrijwilligers en beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvang van kinderen, het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen voor pedagogisch beleidsmedewerkers.

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt "de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk" vervangen door: de voorwaarden voor verantwoord peuterspeelzaalwerk.
- b. In onderdeel d vervalt: en vrijwilligers.
- c. Onderdeel e komt te luiden:
- e. de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen;.
- d. Onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel f door een puntkomma, worden vier onderdelen toegevoegd, luidende:
- g. de accommodatie en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor peuterspeelzaalwerk;
- h. de beschikbare ruimte voor kinderen;
- i. het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers;
- j. de opleidingseisen waaraan de pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

Artikel II

Indien het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel H, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I, onderdeel D, van deze wet dan wel bij gelijktijdige inwerkingtreding, komt onderdeel D van deze wet als volgt te luiden:

D

Artikel 1.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang, waaronder wordt verstaan het bieden van fysieke en emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.
2. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid genoemde aspecten van verantwoorde kinderopvang.

Artikel III

Indien het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdelen F en H, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdelen C en D, van deze wet dan wel bij gelijktijdige inwerkingtreding, komen de onderdelen F en H van die wet als volgt te luiden:

F

In artikel 1.47a, eerste lid, wordt "of een voorziening voor gastouderopvang" vervangen door: een voorziening voor gastouderopvang of een ouderparticipatiecrèche.

H

Aan artikel 1.49 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Een houder van een ouderparticipatiecrèche biedt verantwoorde ouderparticipatieopvang aan waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

Artikel IV

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) gewijzigd. De voorgestelde wijzigingen richten zich op drie onderwerpen:

1. het opnemen van concretere pedagogische doelen in de wetgeving om meer houvast aan de sector en de toezichthouder te bieden;
2. het aanpassen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderdagopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang in lagere wetgeving. De gelijkschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving, en
3. het verhelderen van de regels omtrent het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal door het college.

De voorstellen ten aanzien van de eerste twee onderwerpen komen voort uit (1) de voornemens om de huidige kwaliteitseisen voor kinderdagopvang, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op deze eisen te herijken en (2) om de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren. De voorstellen ten aanzien van het derde onderwerp komen voort uit onduidelijkheid over de procedure bij uitschrijving van een kindercentrum of peuterspeelzaal uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (hierna: LRKP).

In deze memorie van toelichting worden de begrippen kinderopvang en kinderdagopvang gebruikt. Voor zover er wordt gesproken over kinderopvang omvat dit zowel kinderdagopvang als buitenschoolse opvang. Met kinderdagopvang wordt in dit kader derhalve bedoeld op de verzorging van kinderen in een kindercentrum tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen.

Deze memorie van toelichting kent de volgende opbouw. In paragraaf 1 wordt de aanleiding voor dit wetsvoorstel nader uitgelegd. In paragraaf 2 worden de doelen en de inhoud van de hoofdelementen van dit wetsvoorstel (de drie reeds genoemde onderwerpen) geschetst. Paragraaf 3 bevat een overzicht van de maatschappelijke gevolgen van dit wetsvoorstel. In paragraaf 4 worden de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid in Nederland (GGD GHOR NL), de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) weergegeven. Tot slot worden in hoofdstuk 2 de artikelen nader toegelicht.

1. Aanleiding

Herijking van de kwaliteitseisen en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op deze eisen

Goede kinderopvang draagt bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. In het belang van kwalitatief goede kinderopvang zijn in de Wko en lagere wetgeving kwaliteitseisen vastgelegd. Gemeenten houden toezicht op deze eisen. De eisen en het toezicht moeten instellingen enerzijds prikkelen om goede kwaliteit te leveren en anderzijds ruimte bieden voor maatwerk. Met het oog op deze beide belangen behoeven

de kwaliteitseisen en de huidige wijze van toezicht hierop verbetering. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Doel van de aanpassing van de kwaliteitseisen en de toezichtssystematiek is allereerst een kwaliteitsverhoging. Er moet binnen opvangvoorzieningen meer aandacht komen voor de ontwikkeling van kinderen, want gerichte ontwikkelingsstimulering gedurende de opvang kan kinderen helpen bij een goede start in het basisonderwijs en de samenleving. Kwaliteitsonderzoek toont aan dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog veel ruimte voor verbetering bestaat binnen opvanginstellingen. Om deze verbetering te stimuleren, wordt ingezet op een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen, welke verankerd worden in lagere wetgeving. De plannen (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280) voor deze maatregelen zijn gebaseerd op de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en op de constatering dat het personeel de kern vormt van kwalitatief goede opvang. Een onderdeel van de plannen voor kwaliteitsverhogende maatregelen, betreft de inzet op een betere mix van mbo- en hbo-functies op de werkvloer. Gedachte bij deze inzet is dat de kennis en vaardigheden van een pedagogisch medewerker kunnen worden verbeterd door middel van gerichte coaching op de werkvloer door een medewerker met een passende pedagogische kwalificatie op hbo-niveau. Om in lagere wetgeving eisen te kunnen stellen aan dit onderdeel van de inzet op een kwaliteitsverhoging moeten de in de Wko opgenomen grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen in lagere wetgeving worden aangepast. Dat wordt met dit wetsvoorstel gerealiseerd.

De kwaliteitseisen in lagere wetgeving moeten op onderdelen meer ruimte voor maatwerk aan instellingen bieden. De huidige eisen schrijven gedetailleerd voor hoe een instelling de opvang moet vormgeven. Dit brengt regeldruk met zich mee. Door op onderdelen minder specifiek voor te schrijven hoe een instelling de opvang moet vormgeven, ontstaat meer ruimte voor maatwerk op basis van de behoeften van kinderen en ouders en kan de regeldruk voor instellingen worden vermindert.

Tegenover het bieden van meer ruimte voor maatwerk in de kwaliteitseisen, staat een inzet op concretere pedagogische doelen in de wetgeving. Deze concretere pedagogische doelen moeten de sector houvast bieden en als basis dienen voor een wijziging van de toezichtssystematiek.

Het toezicht richt zich nu vooral op een controle van de organisatorische eisen voor het bieden van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk en in mindere mate op de praktijk van de opvang. Gedachte bij de wijziging van de toezichtssystematiek is dat de daadwerkelijk geboden kwaliteit toekomstig meer centraal komt te staan in het toezicht. In overleg met GGD GHOR NL en de VNG wordt onderzocht of de toezichthouder met behulp van een observatie-instrument kan beoordelen of er in de praktijk verantwoorde kinderopvang dan wel verantwoord peuterspeelzaalwerk wordt geboden. Hierbij wordt tevens bekeken of de beoordeling door de toezichthouder kan leiden tot een kwaliteitsoordeel van de pedagogische praktijk. Een kwaliteitsoordeel maakt, in tegenstelling tot de huidige toezichtssystematiek, ook inzichtelijk op welke plekken kwalitatief hoogstaande opvang wordt aangeboden. Dit inzicht kan ouders helpen in de keuze voor een opvangvoorziening voor hun kind(eren). Daarmee vormt het kwaliteitsoordeel tegelijkertijd een beloning voor excellent ondernemerschap. Dit wetsvoorstel bevat verder een aanpassing van de huidige pedagogische opdracht in de Wko en een nieuwe grondslag voor een verdere concretisering van de pedagogische opdracht bij of

krachtens algemene maatregel van bestuur. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt dit nader toegelicht.

De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Met de Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 296) (hierna: Wet OKE) is in 2010 een kwaliteitsimpuls gegeven aan peuterspeelzalen. Een groot deel van de geldende kwaliteitseisen voor de kinderopvang is ook van toepassing geworden op het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast zijn peuterspeelzalen opgenomen in het LRKP en wordt er, net zoals in de kinderopvang, toezicht door gemeenten gehouden op de kwaliteit van de peuterspeelzalen.

De Wet OKE heeft tot gevolg gehad dat veel gemeenten de afgelopen jaren hebben ingezet op een harmonisatie van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Om deze beweging verder te stimuleren, is na de Wet OKE een volgende stap gewenst in de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. In de brief 'Een betere basis voor peuters' is aangekondigd dat de wettelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk volledig worden geharmoniseerd, peuterspeelzalen onder de financiering van de Wko worden gebracht en er wordt ingezet op een kwaliteitsverhoging binnen de voorschoolse voorzieningen. Een deel van deze inzet, namelijk de inzet op een kwaliteitsverhoging en de gelijkgeschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, loopt mee in het project Het Nieuwe Toezicht, waarbinnen alle kwaliteitseisen voor kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvanginstellingen en de wijze van toezicht hierop worden herijkt. Dit wetsvoorstel legt een basis voor een herijkte set van kwaliteitseisen in lagere wetgeving die identiek is voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel worden in de Wko de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving aangepast zodat de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in de lagere wetgeving kunnen worden gelijkgeschakeld. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de hiermee samenhangende gewijzigde lagere wetgeving is voorzien per 1 januari 2018.

In een later wetsvoorstel betreffende de peuters worden alle resterende verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk opgeheven en wordt de basis gelegd voor gelijke financiering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voor werkende ouders. Consequentie hiervan zal zijn dat met het wetsvoorstel betreffende de peuters heel hoofdstuk 2 uit de Wko kan worden gehaald. Dit zal naar verwachting plaatsvinden met ingang van 1 januari 2018. Dit is tevens het beoogde moment voor de overgang van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op de nieuwe financieringssystematiek via een derde, afzonderlijk wetsvoorstel (het wetsvoorstel directe financiering).

Onduidelijkheid over de regels omtrent het intrekken van een beschikking door het college

In de Wko is nu vastgelegd dat het college een kindercentrum, gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal kan verwijderen uit het LRKP. De intrekking van de beschikking waarmee het college positief op de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal heeft beslist, is niet geregeld. In de huidige situatie kan deze beschikking blijven bestaan, ook als de verwijdering uit het LRKP al heeft plaatsgevonden. Dit leidt tot discussies over de vraag of een uit het LRKP uitgeschreven kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal in exploitatie mag blijven zolang de beschikking van het college niet wordt ingetrokken.

Om deze discussies te voorkomen, wordt de mogelijkheid tot intrekking van de beschikking expliciet opgenomen.

2. Hoofdelementen van het wetsvoorstel

a. Concretere pedagogische doelen in de wetgeving om meer houvast aan de sector en de toezichthouder te bieden

De pedagogische doelen van Marianne Rixen-Walraven, tot eind februari 2014 professor Ontwikkelingspsychologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, zijn algemeen erkend in de sector en liggen ten grondslag aan de pedagogische kaders die zijn opgesteld voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang. In de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang in 2005 zijn de doelen reeds opgenomen. Voor de definitie van verantwoorde kinderopvang, de pedagogische doelstelling voor de kinderopvangsector, is destijds gekozen voor een globalere omschrijving. Deze omschrijving werd ontleend aan artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen en was bewust ruim geformuleerd om houders alle ruimte te bieden in de keuze voor een eigen invulling. Waar de behoefte aan ruimte voor een eigen invulling nog steeds actueel is, is er sinds 2005 tevens een groeiende roep ontstaan om concretere pedagogische doelen die meer houvast bieden voor de praktijk van de opvang en het toezicht op deze praktijk. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ingezet op een concretisering van de huidige definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk.

Voorstel is om de pedagogische doelen, zoals geformuleerd door Marianne Rixen-Walraven op te nemen in de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk. Verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk houden dan in dat:

1. fysieke en emotionele veiligheid wordt geboden aan kinderen;
2. persoonlijke competentie van kinderen wordt bevorderd;
3. sociale competentie van kinderen wordt bevorderd, en
4. de socialisatie van kinderen wordt bevorderd door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen ten behoeve van de gewetensontwikkeling.

Het opnemen van de pedagogische doelen van Marianne-Rixen Walraven als definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk doet recht aan de status die deze doelen hebben in de sector en verstevigt het pedagogische fundament voor de kwaliteitseisen in lagere regelgeving en het toezicht op deze eisen.

Naast de aanpassing van de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om de nieuwe definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk nader te concretiseren. De concretisering van de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk moet de betekenis van de pedagogische doelstelling in de Wko voor het dagelijkse werk van houders en beroepskrachten inzichtelijk maken en hen daarmee houvast bieden. Het gaat hierbij om het bieden van handvaten voor de opvangpraktijk die tegelijkertijd voldoende ruimte aan houders en beroepskrachten bieden om in samenspraak met ouders voor een eigen aanpak te kiezen. Onder een nadere invulling van het bevorderen van sociale competenties, een van de onderdelen van de voorgestelde nieuwe definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk, kan bijvoorbeeld worden verstaan dat kinderen leren om te communiceren, zich in een ander te kunnen verplaatsen, samen te werken, om te gaan met conflicten en sociale

verantwoordelijkheid te nemen (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). Deze concretisering is ook belangrijk voor de toezichthouder, die straks geacht wordt om vanuit een observatie van de praktijk van de opvang te beoordelen of er verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk wordt geboden.

Er wordt voorgesteld om de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk te concretiseren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, omdat de concretisering van deze begrippen een voortdurend proces vormt. De concretisering moet mee kunnen bewegen met nieuwe maatschappelijke opvattingen over de optimale ontwikkeling van het jonge kind. De groeiende aandacht bij de ontwikkeling van kinderen voor de zogenoemde '21st century skills' vormt hier een mooi voorbeeld van. Voornemen is om de hiertoe op te stellen algemene maatregel van bestuur voor te leggen aan de Kamer in voorhang in het voorjaar van 2016. Evenals het onderhavige wetsvoorstel is de publicatie van de algemene maatregel van bestuur voorzien per 1 januari 2017 en de inwerkingtreding per 1 januari 2018.

b. Aanpassing en gelijkschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere regelgeving

De grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen in lagere wetgeving verschillen op onderdelen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Voor de kinderopvang kunnen in lagere wetgeving eisen worden gesteld aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen. Voor het peuterspeelzaalwerk kan dit niet. Het stellen van eisen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen in peuterspeelzalen is nu een gemeentelijke afweging. Een groot aantal gemeenten heeft conform een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ervoor gekozen om in het stellen van eisen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen in peuterspeelzalen aansluiting te zoeken bij de wettelijke eisen voor kindercentra. In deze gemeenten gelden voor peuterspeelzalen op dit punt dezelfde eisen als voor kindercentra. Om een volledige gelijkschakeling van de geldende kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving mogelijk te maken, worden met dit wetsvoorstel voor peuterspeelzaalwerk in de Wko grondslagen opgenomen waarmee in lagere wetgeving nadere eisen kunnen worden gesteld aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen.

Daarnaast wordt in de huidige grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen in lagere wetgeving geen expliciete aandacht gevraagd voor een van de meest bepalende aspecten voor de kwaliteit van de geboden opvang: de stabiliteit van de opvangomgeving voor het kind. Een stabiele opvangomgeving wordt onder andere bepaald door de grootte van de groepen, een vast dagritme en vertrouwde ruimtes en personen. Tezamen bepalen deze factoren in belangrijke mate het welbevinden van het kind. Nu wordt slechts voor een van deze aspecten, namelijk de groepsgrootte, expliciet aandacht gevraagd in de grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen. Om breder aandacht te vragen voor het belang van de stabiliteit van de opvangomgeving wordt voorgesteld om de huidige grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aan de groepsgrootte in kindcentra en peuterspeelzalen aan te passen.

Ook bevat de Wko momenteel geen grondslag voor het stellen van nadere eisen ten aanzien van een onderdeel van de inzet op een kwaliteitsverhoging: een betere mix

van mbo- en hbo-functies binnen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Om in de lagere wetgeving handen en voeten te kunnen geven aan deze voorgenomen kwaliteitsverhoging, worden met dit wetsvoorstel twee nieuwe grondslagen opgenomen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen. Deze grondslagen maken het mogelijk om in lagere regelgeving eisen te stellen aan de inzet en de opleiding van pedagogisch beleidsmedewerkers (tenminste hbo-niveau). De functie van pedagogisch beleidsmedewerker richt zich naast het verzorgen, opvoeden en het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, ook op de pedagogische beleidsvorming en de coaching van beroepskrachten op de werkvloer. De mogelijkheid tot het stellen van eisen in lagere regelgeving aan de inzet van pedagogisch medewerkers geldt alleen voor kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk. Buitenschoolse opvang heeft een andere ontwikkelingsopdracht dan de kinderdagopvang en het peuterspeelzaalwerk. Buitenschoolse opvang vindt immers plaats naast school. Om de buitenschoolse opvang aantrekkelijker te maken voor oudere kinderen moet er meer ruimte in de regelgeving komen om naast beroepskrachten met een pedagogische achtergrond ook beroepskrachten in te zetten die vanuit een andere achtergrond leuke activiteiten kunnen aanbieden, bijvoorbeeld voetbaltrainers of beeldend kunstenaars (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). Hiertoe zullen in lagere wetgeving voorstellen worden gedaan.

Tot slot wordt voorgesteld om de bestaande grondslag voor het stellen van nadere regels aan het aantal beroepskrachten en vrijwilligers in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie te wijzigen. Met de voorgestelde wijziging van de grondslag verdwijnt de mogelijkheid om in lagere wetgeving te bepalen dat vrijwilligers formatief worden ingezet. Deze wijziging wordt voorgesteld vanuit het perspectief dat ontwikkelingsgericht werken met groepen kinderen een professie is, waarvoor een bij de leeftijd van de kinderen en bij de vorm van de opvang passende kwalificatie vereist is. Dit neemt niet weg dat vrijwilligers een belangrijke schakel kunnen vormen in de ondersteuning van beroepskrachten en zo een grote bijdrage kunnen leveren aan kwalitatief hoogstaande opvang. Een bovenformatieve inzet van vrijwilligers moet dan ook mogelijk blijven. Inwerkingtreding van de gewijzigde eisen ten aanzien van de inzet van vrijwilligers is voorzien per 1 januari 2018. Peuterspeelzalen en buitenschoolse opvanginstellingen waar vrijwilligers nog formatief worden ingezet, zullen richting 1 januari 2018 zorgvuldig worden begeleid in de transitie. Voor peuterspeelzalen is de transitie naar de nieuwe eisen het grootst. Daarom is voor peuterspeelzalen vanaf 2015 een meerjarig implementatietraject gestart in samenwerking met de MOgroep. In het implementatietraject worden digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld, worden er regionale bijeenkomsten voor gemeenten, peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties georganiseerd en er wordt een ambassadeursnetwerk opgezet. Dat netwerk bestaat uit ondernemers die ervaring hebben met eerdere harmonisatietrajecten en mee kunnen denken in het implementatietraject. Ook richt de MOgroep een helpdesk in voor vragen. Ten slotte wordt er een breed communicatietraject opgezet waarbij alle relevante partijen in het veld van peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties worden betrokken.

Opgemerkt wordt nog dat op grond van artikel 3.11 van de Wko voor wijziging van de kwaliteitseisen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure bij het parlement geldt.

c. *Verheldering van de regels omtrent het intrekken van een beschikking door het college*

Om discussie over de procedure bij uitschrijving van een kindercentrum, gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal uit het LRKP toekomstig te voorkomen, wordt met dit wetsvoorstel een verheldering van betreffende artikelen in de Wko doorgevoerd. Voorgesteld wordt om in de Wko expliciet de mogelijkheid voor het college op te nemen om een beschikking, waarbij positief is beslist op de aanvraag tot exploitatie, in te trekken. Dit vindt plaats wanneer uit het onderzoek van de GGD blijkt dat de voorziening niet meer voldoet aan de kwaliteitseisen dan wel indien is gebleken dat de houder het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang niet langer exploiteert. De uitschrijving uit het LRKP is dan een direct gevolg van de intrekking van de beschikking. Met de intrekking van de beschikking en, als gevolg daarvan, de uitschrijving uit het LRKP, wordt het voor alle partijen expliciet duidelijk dat de desbetreffende houder het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang niet langer mag exploiteren.

3. Maatschappelijke gevolgen

a. *Financiële consequenties*

In het onderhavige wetsvoorstel worden grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aangepast ten behoeve van de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving. De exacte financiële gevolgen, waaronder ook de kosten voor toezicht en handhaving, van dit wetsvoorstel zijn daarmee grotendeels afhankelijk van de precieze uitwerking in lagere regelgeving.

In een brief (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280) zijn op 7 juli 2015 de voornemens voor de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving gepresenteerd. De voornemens voor de herijking bevatten kwaliteitsverhogende elementen (bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers) en onderdelen waarop de kwaliteitseisen worden versoepeld (bijvoorbeeld de versoepeling van de beroepskracht-kindratio voor de oudste kinderen in de buitenschoolse opvang). De financiële ruimte die nodig is voor de kwaliteitsverhogende maatregelen ontstaat door de versoepeling van andere kwaliteitseisen. Te verwachten is dat de voorgenomen kwaliteitsverhogende maatregelen zullen leiden tot hogere kosten in de kinderdagopvang en het peuterspeelzaalwerk. De voorgenomen versoepeling van de beroepskracht-kindratio voor de oudste kinderen in de buitenschoolse opvang leidt tot lagere kosten in de buitenschoolse opvang. Dit werkt financieel door in de kinderopvangtoeslag doordat de maatregelen een effect zullen hebben op de uurprijzen. Met het verhogen van de maximum uurprijs in de kinderdagopvang en het verlagen van de maximum uurprijs in de buitenschoolse opvang wordt aansluiting gezocht bij wijzigingen in de kosten voor instellingen die veroorzaakt worden door de nieuwe kwaliteitsregels. De aanpassingen in de uurprijzen betekent voor ouders dat zij een hogere prijs zullen betalen voor de kinderdagopvang en een lagere prijs voor de opvang van hun kinderen in de buitenschoolse opvang. Uitgangspunt hierbij is wel dat de inkomenseffecten voor ouders zoveel mogelijk beperkt worden en dat de aanpassing in de maximum-uurprijzen budgettair neutraal uitpakt. Kortom: de lagere kosten aan kinderopvangtoeslag vanwege de verlaging van de maximum uurprijs voor de buitenschoolse opvang wordt gebruikt om de maximum uurprijs voor de kinderdagopvang te verhogen.

Een van de wijzigingen in de grondslagen heeft wel directe financiële consequenties voor instellingen. Dit betreft de wijziging in de grondslag die het nu mogelijk maakt om nadere eisen te stellen aan het aantal beroepskrachten en vrijwilligers in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie. Uit deze grondslag wordt de passage 'en vrijwilligers' geschrapt, waardoor het niet meer mogelijk is om in lagere wetgeving eisen te stellen aan de formatieve inzet van vrijwilligers. Daarmee komt de mogelijkheid tot het formatief inzetten van vrijwilligers te vervallen. De inzet van vrijwilligers is vanaf 2018 niet langer mogelijk. Dit raakt peuterspeelzalen en de buitenschoolse opvang. Een deel van de peuterspeelzalen maakt nog gebruik van vrijwilligers ten behoeve van de formatie. In de buitenschoolse opvang mag een vrijwilliger ingezet worden als derde beroepskracht op een groep met kinderen in de leeftijdscategorie vanaf acht jaar. De inzet van vrijwilligers als beroepskracht vindt voornamelijk plaats in de peuterspeelzalen. In de buitenschoolse opvang is de inzet van vrijwilligers als derde beroepskracht zeer beperkt. Uit een nog te publiceren onderzoek naar de inzet van vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk, uitgevoerd in opdracht van de MOgroep, blijkt dat in 2015 ruim 1800 vrijwilligers (formatief) werkzaam zijn op peuterspeelzalen. Naar verwachting zal dit aantal de komende jaren verder afnemen. Het vervangen van deze vrijwilligers door beroepskrachten leidt naar verwachting tot circa € 10 miljoen aan kosten voor de peuterspeelzalen waar de vrijwilliger niet is vervangen door een beroepskracht voorafgaand aan de ingangsdatum van dit wetsvoorstel. Dit bedrag is geraamd door het aantal vrijwilligers dat thans formatief wordt ingezet om te rekenen naar het aantal benodigde beroepskrachten dat nodig is ter vervanging (uitgedrukt in fte). Hierbij wordt rekening gehouden met het aantal uren dat een beroepskracht niet voor de groep staat (vanwege verlof, ziekteverzuim en indirecte uren). Daarnaast wordt rekening gehouden met de totale (extra) loonkosten (per fte) voor de werkgever van deze vervangende beroepskracht. Vanwege de beoogde harmonisering van de financiering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang per 2018 zullen deze kosten voor de helft^[1] ten laste komen van het Rijk, doordat de kinderen van werkende ouders vanaf 2018 kinderopvangtoeslag aan kunnen aanvragen voor de opvang van hun kinderen in een peuterspeelzaal.

De beoogde harmonisering van de financiering en de kwaliteitseisen leidt enerzijds tot minder uitgaven (stroomlijnen van de financiering), maar ook tot extra kosten (versterken kwaliteit) voor gemeenten. Zoals aangegeven in de brief "een betere basis voor peuters" (Kamerstukken II 2013/14, 31 322 nr. 227) is het kabinet bereid de overheveling van middelen van gemeenten naar Rijk daarom te beperken tot het stopzetten van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke ad. € 35 miljoen per jaar. Het beperken van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitsverhogende maatregelen worden niet additioneel gecompenseerd. De reden is dat vanuit het wetsvoorstel harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang (waarbij de financieringsstructuur gelijk wordt geschakeld) de kosten die het Rijk overneemt (circa € 43 miljoen) hoger liggen dan de uitname van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke.

b. Consequenties voor de regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid), de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) en de toezichtlasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk.

In het onderhavige wetsvoorstel worden grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aangepast ten behoeve van de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving. Net als bij de financiële gevolgen, zijn de exacte consequenties voor de regeldruk grotendeels afhankelijk van de precieze uitwerking in lagere regelgeving. De precieze gevolgen voor administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten zullen bij het opstellen van de lagere regelgeving in detail worden geraamd. Grofweg kan ingeschat worden dat de kwaliteitsverhogende maatregelen zullen leiden tot een toename van de regeldruk, terwijl de onderdelen waarop de kwaliteitseisen worden versoepeld zullen leiden tot een vermindering van de regeldruk.

De verwachte effecten van het voorliggende wetsvoorstel kunnen hier enkel op hoofdlijnen worden weergegeven. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het introduceren van gerichte coaching op de werkvloer door een medewerker met een passende pedagogische kwalificatie op hbo-niveau tot administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten leiden. Instellingen moeten immers de pedagogisch beleidsmedewerker werven, aannemen en inbedden in de organisatie en zich hierover verantwoorden aan de toezichthouder.

In het kader van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden grondslagen in de Wko toegevoegd waardoor het mogelijk wordt om voor peuterspeelzalen eisen te stellen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen in peuterspeelzalen. Het is op dit moment nog aan gemeenten om hier wel of geen eisen aan te stellen. In een groot aantal gemeenten zijn de eisen voor peuterspeelzalen op dit punt al gelijk aan de eisen voor kinderopvang, conform de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ingeschat wordt dat de nalevingskosten door de gelijkschakeling daarom op dit punt beperkt zijn. Wel zal de toezichthouder ook bij peuterspeelzalen toezicht moeten houden op het voldoen aan de eisen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen. Dit leidt tot een toename in de toezichtlasten.

Verder kan gesteld worden dat het concretiseren van de pedagogische doelstellingen in de lagere wetgeving kan leiden tot administratieve lasten en nalevingskosten omdat instellingen hun pedagogisch beleidsplan moeten aanpassen aan deze concretisering. Het opnemen van de pedagogische doelstellingen in de Wko leidt tegelijkertijd tot meer duidelijkheid over de regels, zodat de ervaren regeldruk kan afnemen.

Het beperken van de formatieve inzet van vrijwilligers leidt tot regeldruk bij het vervangen van deze vrijwilligers door beroepskrachten. Het gaat dan om administratieve lasten en nalevingskosten die in het algemeen gelden bij het aannemen van nieuw personeel. Het introduceren van de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een afgegeven beschikking weer in te trekken voorkomt discussies over dit onderwerp, en heeft als zodanig een beperkt positief effect op de ervaren regeldruk, maar heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten, nalevingskosten of toezichtlasten.

In algemene zin streeft het kabinet er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat regels instellingen en professionals bij het bieden van kwaliteit zoveel mogelijk moeten

ondersteunen. Regeldruk moet daarbij beperkt worden. Dat geldt zowel voor administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten, als voor de door burgers, bedrijven en professionals ervaren regeldruk.

Het beperken van de regeldruk is ook het uitgangspunt bij de maatwerkaanpak regeldruk kinderopvang (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280), waarbij aan de hand van een concreet actieplan werk wordt gemaakt van het merkbaar verminderen van de ervaren regeldruk in de kinderopvangsector. Bij het opstellen van de voornemens voor de herijking van de kwaliteitseisen (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280) heeft dit tot een aantal voorstellen voor de herijking van de kwaliteitseisen geleid om de regeldruk te beperken. In een brief (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr.280) zijn op 7 juli 2015 de voornemens voor de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving gepresenteerd. Voorbeelden hiervan zijn: het voornemen om de frequentie van risico-inventarisaties te beperken, van jaarlijks naar eens in de vijf jaar; het berekenen van de beroepskracht-kindratio per vestiging in plaats van per groep en het vervangen van een aantal van de huidige stabiliteitseisen door een doelvoorschrift. Deze voorstellen voor het beperken van de regeldruk zullen in lagere regelgeving verder uitgewerkt worden.

Opgemerkt wordt nog dat op grond van artikel 3.11 van de Wko voor wijziging van de kwaliteitseisen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure bij het parlement geldt.

c. Consequenties voor het toezicht

Dit wetsvoorstel heeft zowel direct als indirect gevolgen voor het toezicht. Direct omdat dit wetsvoorstel voorziet in concretere pedagogische doelen en een verheldering omtrent de mogelijkheden voor het college om de afgegeven beschikking in te trekken. Indirect omdat dit wetsvoorstel voorziet in grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere regelgeving.

Directe consequenties

Concretere pedagogische doelen

Met het opnemen van pedagogische doelen in de wetgeving komt in het toezicht de aandacht voor de (pedagogische) kwaliteit in een instelling meer centraal te staan. Het zwaartepunt in het toezicht komt daarmee meer te liggen op het beoordelen van de pedagogische kwaliteit in de praktijk, dan op de randvoorwaarden voor verantwoorde kinderopvang zoals deze zijn vervat in de kwaliteitseisen. Deze laatste vormen vanzelfsprekend een belangrijk en blijvend aandachtspunt voor de toezichthouder omdat deze een voorwaarde zijn voor het leveren van kwalitatief goede kinderopvang. Het voldoen aan de randvoorwaarden betekent niet per definitie dat daarmee verantwoorde kinderopvang wordt geboden. Het opnemen van de pedagogische doelen in de wetgeving geeft de toezichthouder meer houvast bij het beoordelen van de pedagogische kwaliteit. De doelen zelf liggen in het verlengde van de – in de kinderopvangsector breed gedragen – doelen van Rixsen-Walraven zoals deze zijn opgenomen in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang, voorloper van de huidige Wko (Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, blz. 80). Met het vastleggen van de pedagogische doelen in de wet - en de verdere concretisering daarvan in lagere regelgeving - wordt de toezichthouder beter in staat gesteld een oordeel te vellen over de kwaliteit van de aangeboden opvang. Dit is om twee redenen van belang. In de eerste plaats voor het feitelijke toezicht en de daaruit voortvloeiende handhavingadviezen en daadwerkelijke handhaving. Door te verwijzen naar de pedagogische doelen in de wet kan de toezichthouder

handhavingadviezen en daadwerkelijke handhaving (juridisch) beter onderbouwen. In de tweede plaats is het opnemen van pedagogische doelen in de wet van belang voor het oordeel van de toezichthouder over de kwaliteit in de dagelijkse praktijk en het daarover te voeren gesprek met de betreffende houder. Ook hiervoor geldt dat de toezichthouder de pedagogische doelen in de wet kan gebruiken als basis voor en onderbouwing van dit oordeel.

Verheldering mogelijkheden intrekken beschikking door college

Dit wetsvoorstel regelt dat het college een eerder afgegeven beschikking kan intrekken wanneer uit onderzoek door de GGD blijkt dat een kindercentrum of gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal niet meer voldoet aan de in de beschikking opgenomen verplichtingen. In de huidige wet is voor een dergelijke situatie de uitschrijvingsprocedure uit LRKP geregeld, maar is niet opgenomen dat het college de beschikking, die is afgegeven bij de aanvraag tot exploitatie, weer kan beëindigen. In de huidige situatie blijft deze beschikking in stand, ook als de verwijdering uit het LRKP al heeft plaatsgevonden. Dit leidt tot discussies over de vraag of een uit het LRKP uitgeschreven kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal in exploitatie mag blijven zolang de beschikking van het college niet wordt ingetrokken. Deze onduidelijkheid is voor betrokken houders en gemeenten onwenselijk. Met het opnemen van de mogelijkheid voor het college om de beschikking te beëindigen wordt deze onduidelijkheid voor alle betrokken partijen beëindigd.

Indirecte consequenties

De indirecte gevolgen van dit wetsvoorstel voor de werkzaamheden van de toezichthouder bestaan uit de gevolgen van de gelijkschakeling van de eisen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, de gevolgen van de herijking van de kwaliteitseisen in de lagere regelgeving en de gevolgen van het uitwerken van de pedagogische doelstellingen in doelbepalingen in de lagere regelgeving.

De inhoud van het toezicht op de peuterspeelzalen en kinderopvang wordt als gevolg van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor beide opvangvormen gelijkgetrokken. Voorts zijn de keuzes die bij de herijking van de kwaliteitseisen worden gemaakt in de lagere regelgeving bepalend voor het werk van de toezichthouder en het gebruik en de ontwikkeling van het toezichtinstrumentarium. In samenwerking met de VNG en GGD GHOR NL wordt het huidige instrumentarium en de werkwijze van het toezicht afgestemd op de nieuwe eisen.

Met dit wetsvoorstel wordt de pedagogische doelstelling gewijzigd. Gedachte is dat de toezichthouder de beoordeling van de pedagogische praktijk toekomstig baseert op de gewijzigde pedagogische doelstellingen in de wetgeving. De pedagogische doelen worden geformuleerd als open normen. Open normen zijn normen waarvan de invulling niet (volledig) inhoudelijk bepaald is maar afhankelijk is van de situatie ter plekke. Het beoordelen van de pedagogische praktijk op basis van open normen stelt eisen aan het beoordelingsvermogen van de toezichthouder en het ter beschikking gestelde observatie-instrumentarium.

Hoe de toezichthouder bij deze open normen handelt is afhankelijk van de keuzes die a) bij het vertalen van de pedagogische doelstellingen en b) bij de ontwikkeling van het toezichtinstrumentarium worden gemaakt. Het observatie-instrumentarium dat de toezichthouder nu gebruikt om de pedagogiek te beoordelen is gebaseerd op de doelen van Riksen-Walraven en wordt – waar nodig – op basis van de nieuwe

formulering van de pedagogische doelstelling verder verbeterd. De uitwerking van de pedagogische doelbepalingen in lagere regelgeving geeft toezichthouders een betere basis voor het professionele oordeel van de pedagogische praktijk en het te voeren gesprek hierover met de houder van de instelling. Voor het werken met een openbaar kwaliteitsoordeel dat is gebaseerd op open normen is een verdere professionaliseringslag door de toezichthouder noodzakelijk. Met een deskundigheidsbevorderingstraject wordt hier een impuls aan gegeven (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 263).

4. Uitkomst uitvoeringstoetsen

Nog in te vullen op basis van uitkomst uitvoeringstoetsen

5. Uitkomst internetconsultatie

Nog in te vullen op basis van uitkomst internetconsultatie

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1.1, eerste lid)

Voorgesteld wordt om de begripsomschrijving "pedagogisch beleidsmedewerker" toe te voegen aan artikel 1.1, eerste lid. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk in lagere regelgeving eisen te stellen aan het inzetten van pedagogisch beleidsmedewerkers.

Onderdeel B (artikel 1.46)

Met deze wijziging vervalt het derde lid. Hierin is bepaald dat het college aan de houder van een kindercentrum of gastouderbureau schriftelijk meedeelt dat het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang is ingeschreven in het LRKP. Deze bepaling is niet meer noodzakelijk, omdat de mededeling dat de inschrijving in het LRKP heeft plaatsgevonden, deel kan uitmaken van de beschikking waarin het college beslist op de aanvraag tot exploitatie. De inschrijving in het LRKP is immers een direct gevolg van een positieve beslissing van het college op de aanvraag tot exploitatie. Daarnaast worden met deze wijziging twee leden aan artikel 1.46 toegevoegd. In het huidige 1.45, eerste lid, is bepaald dat degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau te gaan exploiteren, een aanvraag indient bij het college. In artikel 1.46, eerste lid, is bepaald dat een gemeente positief op een aanvraag beslist indien uit het door de GGD verrichte onderzoek blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de gestelde kwaliteitseisen. Op dat moment neemt het college het kindercentrum of het gastouderbureau op in het LRKP. In het huidige artikel 1.47a van de Wko is wel geregeld dat het college een kindercentrum, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang kan verwijderen uit het LRKP. Echter, de beschikking waar positief op de aanvraag tot exploitatie is beslist blijft dan in stand. Om die reden is het voorstel dat indien uit een door de GGD ingesteld onderzoek dan wel anderszins blijkt dat de exploitatie van een kindercentrum of gastouderbureau niet langer voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen of in het geval is gebleken dat de houder niet langer het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang exploiteert, de beschikking dat positief op de aanvraag tot exploitatie is beslist, door het college kan worden ingetrokken. Deze intrekking is eveneens een besluit.

Op grond van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht heeft het indienen van bezwaar of beroep tegen een besluit geen schorsende werking.

Op grond van het voorgestelde zesde lid wordt, indien de beschikking wordt ingetrokken waarbij positief is beslist op de aanvraag tot exploitatie, het desbetreffende kindercentrum, gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uitgeschreven uit het LRKP. De uitschrijving is een direct gevolg van de intrekking van vorenstaande beschikking. In het besluit tot intrekking kan eveneens worden opgenomen dat het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang wordt uitgeschreven uit het LRKP. Tevens is in dit lid bepaald dat het college vaststelt met ingang van welke datum de exploitatie wordt beëindigd. Deze einddatum wordt eveneens opgenomen in het LRKP.

Als laatste wordt met dit onderdeel voorgesteld een nieuw achtste lid op te nemen. In artikel 1.47a, eerste lid, is onder meer bepaald dat het college kan besluiten de inschrijving van een kindercentrum, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang te verwijderen uit het LRKP. In het derde lid is een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In dit wetsvoorstel wordt echter voorgesteld artikel 1.47a, eerste lid, te laten vervallen en dus ook de delegatiegrondslag in het derde lid. In dit kader wordt verwezen naar de toelichting op onderdeel C. Het blijft echter noodzakelijk de mogelijkheid te hebben om nadere regels te kunnen stellen over het verwijderen een kindercentrum, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang uit het LRKP. In artikel 8 van het Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (hierna: Besluit registers) zijn nadere regels opgenomen over de verwijdering uit het LRKP. Daarnaast is in artikel 7, derde lid, van het besluit registers bepaald dat in het geval een houderwisseling plaatsvindt, de bestaande houder en de toekomstige houder gezamenlijk verzoeken tot aanpassing van de houder. Dit gezamenlijk verzoek wordt aangemerkt als een aanvraag tot exploitatie door de toekomstige houder. Gelet op het nieuwe vijfde lid van artikel 1.46 kan de aan de bestaande houder begunstigde beschikking op zijn aanvraag tot exploitatie, door het college worden ingetrokken. Het kindercentrum, het gastouderbureau en de voorziening voor gastouderopvang worden echter in dit geval in beginsel niet verwijderd uit het LRKP. Immers, op grond van artikel 7, derde lid, van het Besluit registers wordt bij een positieve uitkomst van de door de toekomstige houder ingediende aanvraag tot exploitatie, de registratie van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang gehandhaafd en blijft het unieke registratienummer in het LRKP dus behouden. Een verwijdering uit het LRKP vindt alleen plaats als de door de toekomstige houder ingediende aanvraag tot exploitatie wordt afgewezen. De intrekking van de begunstigde beschikking leidt in dit geval derhalve niet tot verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het LRKP. Gelet op het voorgaande is in het achtste lid van artikel 1.46, een nieuwe grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verwijdering uit het LRKP.

Onderdeel C (artikel 1.47a)

In het huidige artikel 1.47a, eerste lid, is bepaald dat het college kan besluiten een inschrijving uit het LRKP te verwijderen of een inschrijving te wijzigen. Met de wijziging van artikel 1.46, is het niet langer mogelijk het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang enkel uit te schrijven uit het LRKP. Immers, gelet op het nieuwe vijfde lid van artikel 1.46 is het college verplicht de begunstigde beschikking in te trekken, alvorens het kindercentrum, het gastouderbureau dan wel de voorziening voor gastouderopvang kan worden uitgeschreven uit het LRKP. De andere mogelijkheid die het huidige eerste lid biedt, dat het college de gegevens van een kindercentrum, gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder kan wijzigen, blijft wel bestaan. Nu in het

tweede lid deze mogelijkheid eveneens is opgenomen, worden het eerste en tweede lid samengevoegd.

Onderdeel D (artikel 1.49)

In het eerste lid zijn verschillende aspecten opgenomen van wat onder verantwoorde kinderopvang wordt verstaan. Deze aspecten zijn direct afgeleid van de doelen zoals deze zijn geformuleerd door Marianne Riksen-Walraven. In dit kader wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting. In vergelijking met het huidige artikel 1.49 van de Wko is de pedagogische opdracht aan houders van kindercentra concreter. In het tweede lid is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de in het eerste lid opgenomen aspecten van verantwoorde kinderopvang.

Onderdeel E (artikel 1.50)

In dit onderdeel wordt de tweede volzin van het eerste lid verder aangevuld met aspecten waaraan een houder van een kindercentrum in ieder geval aandacht moet besteden. Voor zover het geen buitenschoolse opvang betreft, moet een houder eveneens aandacht besteden aan het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers dat moet worden ingezet en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen.

In het tweede lid wordt onderdeel d gewijzigd in die zin dat bij de berekening van het aantal beroepskrachten dat moet worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, het niet langer mogelijk is dat vrijwilligers worden meegerekend. Op grond van de huidige lagere regelgeving kunnen vrijwilligers in kindercentra, voor zover het kinderdagopvang betreft, al niet worden meegeteld bij voornoemde berekening. Met deze wijziging verdwijnt de mogelijkheid om dit alsnog in lagere regelgeving vast te leggen. Voor de buitenschoolse opvang is het nu wel mogelijk om vrijwilligers onder voorwaarden formatief in te zetten. Deze mogelijkheid komt eveneens te vervallen. Voorts wordt in onderdeel e "groeps grootte" vervangen door het ruimere begrip "de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen". Immers, de groeps grootte maakt ook deel uit van de stabiliteit van de omgeving. Naast de grootte van de groepen wordt een stabiele omgeving onder meer bepaald door een vast dagritme en herkenbaarheid van ruimtes en personen.

Tevens worden aan het tweede lid twee onderdelen toegevoegd, waardoor in een algemene maatregel van bestuur dan wel de onderliggende ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het aantal in te zetten pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen.

Onderdelen F tot en met I (artikelen 2.1, eerste lid, 2.3, 2.4a en 2.5)

Met deze onderdelen worden artikelen uit de Wko gewijzigd die zien op peuterspeelzalen. Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar de toelichting op de onderdelen A tot en met D, die zien op kindercentra.

Onderdeel J (artikel 2.6)

In dit onderdeel wordt de tweede volzin van het eerste lid verder aangevuld met het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers dat moet worden ingezet en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen. Aan deze aspecten moet een houder van een peuterspeelzaal in ieder geval aandacht besteden.

In het tweede lid wordt onderdeel d gewijzigd in die zin dat bij de berekening van het aantal beroepskrachten dat moet worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, het niet langer mogelijk is dat vrijwilligers worden meegerekend. Op

grond van de huidige lagere regelgeving kunnen vrijwilligers in peuterspeelzalen onder bepaalde voorwaarden nu wel worden meegeteld bij voornoemde berekening. De lagere regelgeving wordt eveneens aangepast.

Voorts wordt in onderdeel e "groeps grootte" vervangen door het ruimere begrip "de stabiliteit van de opvangomgeving voor kinderen". Immers, de groeps grootte maakt ook deel uit van de stabiliteit van de omgeving. Naast de grootte van de groepen wordt een stabiele omgeving onder meer bepaald door een vast dagritme en herkenbaarheid van ruimtes en personen.

Tevens worden aan het tweede lid vier subonderdelen toegevoegd, waardoor in een algemene maatregel van bestuur dan wel de onderliggende ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. In verband met de harmonisatie van kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen worden aan het tweede lid de onderdelen g en h toegevoegd. Deze aspecten, de accommodatie en de inrichting van de ruimte die is bestemd is voor peuterspeelzaalwerk en de beschikbare ruimte voor kinderen, waren voor kindercentra reeds opgenomen in artikel 1.50, tweede lid, onderdelen g en h. Voorts worden onderdelen i en j, het aantal in te zetten pedagogisch medewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen, toegevoegd aan het tweede lid.

Artikelen II en III

Deze artikelen regelen de samenloop met het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) (hierna: wetsvoorstel OPC's). In artikel II is de samenloop geregeld voor het geval dat het wetsvoorstel OPC's eerder in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel en in artikel III is de samenloop geregeld voor de situatie dat het wetsvoorstel OPC's later in werking treedt. De samenloopbepalingen zijn opgenomen om de wijzigingen in beide wetsvoorstellen technisch goed te laten verlopen, ook in het geval dat het andere wetsvoorstel eerder in werking treedt.

Artikel IV

Er is een flexibele inwerkingtredingbepaling opgenomen voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, omdat gelet op de mogelijkheid tot een goede invoering, beoogd is dat onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking treden. De sector en de toezichthouder hebben er baat bij dat er zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat over de regels bij het intrekken van een beschikking tot exploitatie door het college. Daarom wordt beoogd om de verheldering van de regels omtrent het intrekken van een beschikking door het college (artikel I, onderdeel B, C, G en H) direct in werking te laten treden. Daarbij wordt 1 januari 2017 beoogd. Voor de andere onderdelen van het wetsvoorstel is een inwerkingtreding per 1 januari 2018 voorzien. Deze onderdelen leggen een basis voor het kwaliteitsoordeel door de toezichthouder en de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving. Voor de benodigde aanpassingen in het belang van het kwaliteitsoordeel en de nieuwe kwaliteitseisen heeft de sector tijd nodig. Kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en instellingen die buitenschoolse opvang aanbieden, moeten op basis van de beoogde wijzigingen in de kwaliteitseisen in overleg met de oudercommissie wijzigingen doorvoeren in het pedagogisch beleid, het personeelsbeleid en/of het gebruik van de speelruimten. Om dit proces zorgvuldig te doorlopen is een ruime inwerkingtredingsperiode gewenst. Daarom wordt beoogd om de betreffende onderdelen van dit wetsvoorstel per 1 januari 2018 in werking te laten treden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher