



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)

Nader Rapport

25 oktober 2016

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 juni 2016, nr. 2016000956, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 2016, nr. W12.16.0135/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op deze opmerkingen van de Afdeling wordt in het hiernavolgende ingegaan.

1. Discrepantie harmonisering kwaliteitseisen en schrappen peuterspeelzaal

De Afdeling advisering merkt op dat in de memorie van toelichting geen aandacht wordt besteed aan het feit dat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt.

Op dit punt zij allereerst opgemerkt dat met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet wordt voorgesteld om het huidige peuterspeelzaalwerk af te schaffen. Met genoemd wetsvoorstel worden de peuterspeelzalen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding nog in het register peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven automatisch omgezet naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang. De peuterspeelzaal als voorziening bedoeld in de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen verdwijnt weliswaar, maar de peuterspeelzalen kunnen na de omzetting hun exploitatie voortzetten als kindercentra. In de tot kindercentra omgezette peuterspeelzalen kan daarbij nog steeds kortdurend aanbod worden aangeboden.

In reactie op de opmerking van de Afdeling advisering wordt het volgende aangegeven. Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden wijzigingen in hoofdstuk 2 (peuterspeelzaalwerk) van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen aangebracht. Hier is voor gekozen omdat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, hoewel nauw verbonden, twee afzonderlijke wetstrajecten zijn. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is eveneens 1 januari 2018, na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Door met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang ook wijzigingen in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen aan te brengen, wordt rekening gehouden met de situatie dat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet, dan wel later dan 1 januari 2018, in werking treedt. Het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang beoogt een herijking van de kwaliteitseisen van alle voorschoolse voorzieningen te bewerkstelligen, ook van het huidige peuterspeelzaalwerk en nog los van de met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk beoogde omvorming van het peuterspeelzaalwerk tot kinderopvang.

Paragraaf 1 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting van het onderhavige wetsvoorstel zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering op dit punt aangevuld.



2. Nut en noodzaak gelijkschakeling kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het nut en de noodzaak van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk nader toe te lichten, is in paragraaf 1 van de memorie van toelichting een extra passage opgenomen. In deze passage wordt nader uiteengezet waarom een gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt voorgesteld.

Op dit punt zij allereerst opgemerkt dat de constatering van de Afdeling dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verschillende doelen en doelgroepen hebben, slechts deels wordt gevolgd. Kinderopvang is vanuit de oorspronkelijke Wet kinderopvang een voorziening voor werkende ouders. Kinderopvang richt zich op de ondersteuning van deze ouders in de combinatie van arbeid en zorg en op het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Het peuterspeelzaalwerk was oorspronkelijk primair gericht op de ontwikkeling van kinderen en niet direct op de ondersteuning in de combinatie van arbeid en zorg. Verschillen tussen de ontwikkelopdracht voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, zoals de Afdeling advisering deze constateert, komen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niet voor. Voor beide opvangvoorzieningen geldt sinds de Wet Oke¹ dezelfde pedagogische opdracht: het bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving (artikelen 1.49, eerste lid en 2.5 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Anders dan bij kinderopvang verblijft een kind slechts 2 à 2,5 uur per dag in een peuterspeelzaal. Met deze kortere openingstijden kon het peuterspeelzaalwerk, zo was de gedachte bij invoering van de Wet kinderopvang in 2005², geen functie vervullen in de combinatie van arbeid en zorg.

Deze laatste aanname is, gezien de ontwikkelingen in het gebruik van peuterspeelzaalwerk in de loop der jaren, onjuist gebleken. Gebleken is dat werkende ouders voor de combinatie van arbeid en zorg soms kiezen voor opvang in een kinderdagverblijf en soms voor opvang in een peuterspeelzaal. Voor circa 50% van de kinderen op peuterspeelzalen zou een recht op kinderopvangtoeslag bestaan indien de betreffende ouders hun kinderen naar de kinderopvang zouden brengen³.

De Afdeling benoemt ook het verschil in de leeftijdscategorie van de kinderen die bij kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden opgevangen. Kinderopvang richt zich, zoals de Afdeling ook opmerkt, op 0- tot 12-jarigen en peuterspeelzaalwerk richt zich op 2- tot 4-jarigen. In de kwaliteitseisen voor de kinderopvang wordt echter een onderscheid gemaakt tussen verschillende leeftijdscategorieën kinderen. Voor de jongste kinderen gelden bijvoorbeeld strengere eisen ten aanzien van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten dan voor oudere kinderen. De gelijkschakeling van de kwaliteitseisen die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, richt zich specifiek op de kwaliteitseisen die voor 2- tot 4-jarigen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk gelden. Oftewel, de doelgroep van de beoogde gelijkschakeling van de kwaliteitseisen verschilt niet. De regering vindt dat er voor 2- tot 4-jarigen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk hetzelfde minimale kwaliteitsniveau gegarandeerd moet zijn. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ingezet op een volledige gelijkschakeling van de kwaliteitseisen die voor deze leeftijdscategorie kinderen gelden binnen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. In het kader van deze gelijkschakeling is in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang⁴ afgesproken om de formatieve inzet van vrijwilligers in de voorschoolse voorzieningen niet meer toe te staan. Hier is voor gekozen vanuit het perspectief dat het 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 blijft dan ook mogelijk.

3. Vervallen mogelijkheid formatieve inzet vrijwilligers

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop gemeenten worden gecompenseerd voor het vervallen van de mogelijkheid om formatief vrijwilligers in te zetten indien de voorgestelde gelijkschakeling van de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geen doorgang vindt. Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 3a van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een extra passage opgenomen waarin dit uiteen wordt gezet. Indien het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet op voldoende steun vanuit

¹ 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. 2010, 296).

² Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 5.

³ Schatting SZW op basis van onderzoeken Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 303, p.11.



het parlement zou kunnen rekenen, zal de compensatie van gemeenten voor het beperken van de mogelijkheid om vrijwilligers formatief in te zetten opnieuw worden gezien.

Naast het bovenstaande merkt de Afdeling tevens op dat uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet duidelijk blijkt of het bedrag dat gemeenten ontvangen toereikend zal zijn om de kostenstijging vanuit de voorgenomen kwaliteitsverhoging voor het aanbod aan niet-werkende ouders op te vangen. Op grond van deze opmerking is in paragraaf 3a een extra passage opgenomen waarin wordt uiteengezet hoe de budgetten voor het aanbod aan niet-werkende ouders, het schrappen van de mogelijkheid om vrijwilligers formatief in te zetten en de inzet op een kwaliteitsverhoging zich tot elkaar verhouden.

Per 2018 is de harmonisering van de financiering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang beoogd. Naar verwachting heeft 50% van de gebruikers⁵ van het huidige peuterspeelzaalwerk vanaf 2018 recht op kinderopvangtoeslag. Deze gebruikers kunnen vanaf 2018 kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kinderen in een huidige peuterspeelzaal. De gemeenten blijven aan zet om voor de overige bestaande gebruikers (50%) een aanbod te realiseren. Daarnaast stelt het kabinet structureel € 60 miljoen via een decentralisatie-uitkering ter beschikking aan gemeenten om een aanbod te doen aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan en waarvan de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben. Het beperken van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitsverhogende maatregelen worden niet additioneel gecompenseerd. Hier bestaan twee redenen voor.

Ten eerste zijn de kosten die het Rijk overneemt van gemeenten vanuit de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aanzienlijk hoger dan de uitname van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke. Werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag kunnen, na de omvorming van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang, kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kind in een huidige peuterspeelzaal. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vindt in de praktijk al enkele jaren plaats. Zo is het aantal peuterspeelzaallocaties sinds 2014 met ruim 25% gedaald. Door deze bestaande beweging verschuiven kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Deze kosten zijn binnen de SZW-begroting opgevangen: er is geen compensatie gevraagd vanuit gemeentelijke middelen. Als gevolg van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kunnen werkende ouders per 1 januari 2018 kinderopvangtoeslag aanvragen voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag neemt hierdoor opnieuw toe. Daardoor nemen ook de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag nogmaals toe met structureel circa € 40 miljoen (bovenop de € 30 miljoen in de periode 2014 – 2018). Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor de circa 27.500 kinderen van werkende ouders die naar verwachting op dat moment gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal. Naar de inschatting van de regering is de besparing bij gemeenten ten minste gelijk aan deze € 40 miljoen.

Tegenover de kosten die het Rijk reeds heeft overgenomen van gemeenten en per 2018 over zal nemen van gemeenten, staat dat de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke (€ 35 miljoen) wordt stopgezet. Het verschil tussen de kosten die het Rijk overneemt van gemeenten en het stopzetten van de decentralisatie-uitkering die hier tegenover staat (€ 70 miljoen sinds 2014 minus € 35 miljoen), is ruimschoots voldoende om extra kosten voor gemeenten vanuit de beperking van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de kwaliteitsverhogende maatregelen op te vangen.

Ten tweede is bij de € 60 miljoen die gemeenten ontvangen voor een aanbod aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan reeds rekening gehouden met een hogere maximum-uurprijs vanuit de kwaliteitsverhogende maatregelen zoals deze zijn afgesproken in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 303).

4. Concretisering pedagogische doelen

De Afdeling adviseert dragend te motiveren hoe de concretisering van de pedagogische doelstelling 'socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen' zodanig vorm kan krijgen dat zij enerzijds concreet genoeg is om houvast te bieden aan de opvang- en toezichtspraktijk en anderzijds niet leidt tot het dwingend opleggen van normen en waarden waarover in de samenleving geen consensus bestaat.

De vormgeving van de concretisering van 'socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen' luistert, zoals de Afdeling terecht constateert, erg nauw. De concreti-

⁵ Eigen inschatting Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.



sering van de 'socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen' zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.

Voornemen is om de concretisering bij algemene maatregel van bestuur als volgt te formuleren: In het kader van het bieden van verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, draagt de houder er in ieder geval zorg voor dat kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

Het gaat er bij bovenstaande doelstelling bijvoorbeeld om dat kinderen elkaar niet pesten, niet slaan, leren delen en dat elk kind wordt uitgenodigd om mee te doen met spelactiviteiten. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgelegd hoe de verschillende onderdelen van bovenstaande concretisering moeten worden geduid. Opgemerkt wordt nog dat genoemde algemene maatregel van bestuur zal worden voorgehangen bij het parlement.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

Naar aanleiding van besprekingen met de bij het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang betrokken partijen is besloten om bij de concretisering van de kwaliteitseisen op het niveau van de algemene maatregel van bestuur niet de mogelijkheid op te nemen om pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding mee te tellen voor het minimaal aantal in te zetten pedagogisch beleidsmedewerkers. Het wordt niet wenselijk geacht de taken waarmee de voorgestelde pedagogisch beleidsmedewerker conform het wetsvoorstel belast is (te weten de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden) formeel te beleggen bij een pedagogisch beleidsmedewerker die nog in opleiding is. Gelet hierop is in artikel I, onderdeel A, onder 2, van het wetsvoorstel de voorgestelde begripsomschrijving 'pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding' geschrapt. De wijziging van het begrip 'stagiair' in artikel I, onderdeel A, onder 1, van het wetsvoorstel is komen te vervallen aangezien deze wijziging enkel verband hield met de invoering van het begrip pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding. Ook in artikel I, onderdeel G, van het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel, zijn de verwijzingen naar de pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding geschrapt. Overeenkomstig de hiervoor genoemde aanpassingen in de artikelen die wijzigingen aanbrengen in hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn voor wat betreft het peuterspeelzaalwerk in artikel I, onderdelen L en R, van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel wijzigingen aangebracht.

Verder is in het met artikel I, onderdeel G, van het gewijzigde wetsvoorstel te wijzigen artikel 1.50 de grondslag 'het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers' gewijzigd in 'de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers'. De reden hiervoor is de beoogde uitwerking op het niveau van de algemene maatregel van bestuur waarbij de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers niet in aantal pedagogisch beleidsmedewerkers maar naar verwachting in uren zal worden uitgedrukt. Eenzelfde aanpassing is aangebracht in artikel I, onderdeel Q, van het gewijzigde wetsvoorstel waarbij artikel 2.6 wordt gewijzigd.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikt om artikel 1.6 op een tweetal punten technisch te wijzigen. Hiertoe dient artikel I, onderdeel B, van het aangepaste wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om onderdeel c van het derde lid van artikel 1.6 te laten vervallen, aangezien reeds met het derde lid, onderdeel b, en het vijfde lid geregeld is dat de partner waarvan, al dan niet in het buitenland, de arbeid is beëindigd, nog in aanmerking kan komen voor kinderopvangtoeslag. Tevens wordt voorgesteld om het zevende lid redactioneel aan te passen, zodat dat lid aansluit bij het vijfde lid. Met genoemde wijzigingen is geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

De wijzigingen in artikel I, onderdelen B en M, van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel zijn geschrapt. Bij nader inzien kunnen artikel 1.45, derde lid, en 2.2, tweede lid, niet vervallen. Genoemde artikelen bepalen dat een kindercentrum, een gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang dan wel een peuterspeelzaal niet in exploitatie worden genomen voordat een onderzoek van de toezichthouder heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de artikelen waaraan moet worden voldaan om met de exploitatie te starten. Met de (nota van wijziging⁶ bij) de Wet van 23 augustus 2016 tot aanpassing van enige bepalingen in

⁶ Artikel I, onderdelen 1 tot en met 6, 8, 9 en 10 van de nota van wijziging bij de Wet van 23 augustus 2016 tot aanpassing van enige bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (Stb. 2016, 319).



de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (Stb. 2016, 319) is in artikel 1.62, eerste lid, en artikel 2.20, eerste lid, expliciet opgenomen dat de toezichthouder toezicht houdt op de naleving van artikel 1.45, derde lid, respectievelijk artikel 2.2, tweede lid. Met de Wet van 23 augustus 2016 (Stb. 2016, 319) wordt daarmee duidelijk gemaakt dat het college eveneens een bestuurlijke boete kan opleggen indien er nog geen aanvraag is gedaan of geen positieve beslissing op een aanvraag tot exploitatie is gegeven. Gelet hierop vervullen de artikelen 1.45, derde lid, en 2.2, tweede lid, een zelfstandige functie los van artikel 1.46, eerste lid, en 2.3, eerste lid, en derhalve kunnen genoemde artikelleden niet komen te vervallen. In verband hiermee zijn de technische aanpassingen in artikel I, onderdeel C, onder 3, en onderdeel N, onder 3, van het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel geschrapt.

Tot slot zijn de samenloopbepalingen met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) (de artikelen II en III van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel) vooralsnog uit het wetsvoorstel gehaald gelet op het feit dat dit wetsvoorstel al enige tijd stilligt vanwege het onderzoek naar de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches. De samenloop met genoemd wetsvoorstel zal nader worden gezien, zodra genoemd wetsvoorstel verder in procedure is.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.*



Advies Raad van State

No. W12.16.0135/III
's-Gravenhage, 5 september 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2016, no.2016000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat de (grondslagen voor het stellen van) kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgetrokken worden, meer uitgewerkte pedagogische doelen worden opgenomen in de wet welke bovendien bij algemene maatregel van bestuur nog nader geconcretiseerd kunnen worden, en de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie worden aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Uit de toelichting blijkt niet waarom het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt die betrekking hebben op het peuterspeelzaalwerk, terwijl het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk beoogt het peuterspeelzaalwerk als aparte categorie te laten vervallen. Tevens blijkt niet waarom het noodzakelijk is aan peuterspeelzalen dezelfde kwaliteitseisen te stellen als aan kindercentra.

1. Discrepancie harmonisering kwaliteitseisen en schrappen peuterspeelzaal

In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gesteld worden, herijkt en geharmoniseerd.¹ Daartoe worden onder meer de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangepast. Beoogd is om de basis te leggen voor een herijkte set van kwaliteitseisen in lagere wetgeving die identiek is voor kinderopvang (langdurende opvang) en peuterspeelzaalwerk (kortdurende opvang).²

De Afdeling wijst op de samenhang met het gelijktijdig bij de Afdeling aanhangig gemaakte wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Dat wetsvoorstel regelt dat het peuterspeelzaalwerk als aparte voorschoolse voorziening komt te vervallen. Daarmee komt ook het huidige hoofdstuk 2 in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzaalwerk (Wko), waarin het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt, te vervallen.³ Beoogd is zowel het onderhavige wetsvoorstel⁴ als het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op 1 januari 2018 werking te laten treden.

De toelichting besteedt geen aandacht aan het feit dat het ene wetsvoorstel het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het onderhavige voorstel de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt. De toelichting verschaft geen duidelijkheid over deze discrepantie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

2. Nut en noodzaak gelijkstelling kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die worden gesteld aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangescherpt en geharmoniseerd. Voortaan zullen dezelfde kwaliteitseisen gelden voor peuterspeelzaalwerk als voor kinderopvang. Hiermee wordt een kwaliteitsverhoging beoogd.⁵

De Afdeling wijst erop dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in het huidige stelsel van voor-

¹ Toelichting, algemeen deel, onder 'Inleiding'.

² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

³ Wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, artikel I, onderdeel J.

⁴ Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel IV blijkt dat wordt beoogd het wetsvoorstel, met uitzondering van de onderdelen die betrekking hebben op het verhelderen van de regels over het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum of peuterspeelzaal, op 1 januari 2018 in werking te laten treden.

⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder b, 'Aanpassing en gelijkschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving'.



schoolse voorzieningen verschillende doelen en gescheiden doelgroepen hebben. Ook al zijn de verschillende voorzieningen naar elkaar toegegroeid⁶ door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet),⁷ er zijn nog steeds verschillen tussen beide voorzieningen. Kinderopvang is met name gericht op het opvangen van kinderen van werkende ouders en het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid en zorg terwijl peuterspeelzaalwerk zich richt op kinderen die (meestal gedurende twee dagdelen per week) spelend leren gericht op socialisatie.⁸ Daarnaast is er een verschil in de leeftijdscategorie die wordt opgevangen: kinderopvang is gericht op kinderen van 0–12 jaar en peuterspeelzaalwerk is gericht op 2–4-jarigen (peuters).

Gezien de verschillende doelen en doelgroepen die aan beide voorzieningen ten grondslag liggen is het niet verwonderlijk dat er verschil bestaat tussen de kwaliteitseisen die gelden voor peuterspeelzalen en de eisen waaraan kindercentra moeten voldoen. Dit verschil tussen de gestelde eisen heeft als voordeel dat peuterspeelzalen niet hoeven te voldoen aan regels die, in verband met de aard van de voorziening, niet noodzakelijk zijn. Het voordeel van voorzieningen die een eigen doel en focus hebben, is dat middelen efficiënt worden ingezet.⁹

Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk wat nut en noodzaak zijn van het gelijktrekken van de kwaliteitseisen die aan beide voorzieningen worden gesteld. Er wordt in de toelichting verwezen¹⁰ naar een onderzoeksrapport waaruit blijkt dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog ruimte voor verbetering bestaat binnen kindercentra en peuterspeelzalen.¹¹ In het rapport wordt echter niet gepleit voor het stellen van gelijke kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen en kindercentra. De toelichting maakt ook niet duidelijk waarom de kwaliteitseisen voor beide voorzieningen precies gelijk moeten zijn, terwijl de voorzieningen een eigen doel en focus hebben in het stelsel van voorschoolse voorzieningen. Uit de toelichting blijkt evenmin waarom juist de gekozen maatregelen, waaronder het schrappen van de mogelijkheid om (deels) vrijwilligers bij peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang formatief in te zetten, het gericht stimuleren van de ontwikkeling van peuters zouden bevorderen. Dat de toelichting aan deze aspecten geen aandacht besteedt, knelt temeer nu het gelijktrekken van kwaliteitseisen financiële consequenties kan hebben voor gemeenten.¹²

Het nut en de noodzaak van het stellen van gelijke eisen aan beide voorschoolse voorzieningen dient, tegen de achtergrond van de verschillen tussen beide voorzieningen, alsnog dragend te worden gemotiveerd. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien dient van het gelijktrekken van de eisen te worden afgezien.

3. Vervallen mogelijkheid formatieve inzet vrijwilligers

In de toelichting wordt opgemerkt dat het beperken van de mogelijkheid van de formatieve inzet van vrijwilligers directe financiële consequenties heeft voor peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang. Deze hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitverhogende maatregelen worden volgens de toelichting niet gecompenseerd. Dit terwijl gemeenten volgens de toelichting wel aan zet blijven om voor 50% van de huidige gebruikers een aanbod te realiseren (de kinderen van niet-tweeverdieners). De reden voor het niet compenseren van de kosten wordt volgens de toelichting gevormd door de in het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voorgestelde gelijkstelling van de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.¹³ In het kader van die harmonisatie wordt de decentralisatie-uitkering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie¹⁴ weliswaar beëindigd, maar de kosten die het Rijk van gemeenten overneemt, zijn volgens de toelichting aanzienlijk hoger.¹⁵ Eveneens is gemeenten een bijdrage van structureel € 60 mln. in 2021 toegezegd om een aanbod te realiseren voor kinderen van niet-tweeverdieners.

⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wet OKE (2015), blz. 11. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁷ 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. 2010, 296).

⁸ SER, *Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen* (2016), blz. 42–43; brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 5.

⁹ Brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 4.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 'Aanleiding'.

¹¹ Kohnstamm Instituut, *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014, blz. 21.

¹² Zie hierover punt 4 in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, dat gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig is gemaakt.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a 'Financiële consequenties'.

¹⁴ 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. 2010, 296).

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a 'Financiële consequenties'.



De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of gemeenten zullen worden gecompenseerd indien het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet in werking zal treden. Onduidelijk is of gemeenten in dat geval de bijdrage van structureel € 60 mln. ontvangen om een aanbod voor kinderen van niet-tweeverdieners te realiseren. Uit de toelichting blijkt evenmin of dat bedrag toereikend zal zijn om de voorziene kostenstijging op te vangen en voor gemeenten voldoende is om kortdurende opvang te (laten) organiseren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Concretisering pedagogische doelen

Het wetsvoorstel stelt voor in artikel 1.49 en artikel 2.5 van de Wko concretere pedagogische doelen op te nemen om zo meer houvast aan de sector te bieden.¹⁶ Thans volgt uit artikel 1.49, eerste lid en artikel 2.5, eerste lid, Wko dat verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, opvang of peuterspeelzaalwerk is 'die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.'

Voorgesteld om voortaan onder verantwoorde kinderopvang te verstaan: 'het in een veilige en gezonde omgeving bieden van 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'.

Het voorstel formuleert de begrippen verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk nog steeds open, maar bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur deze begrippen verder kunnen worden ingevuld. De concretisering in lagere regelgeving van deze begrippen moet tot gevolg hebben dat voor de opvangpraktijk inzichtelijk wordt op welke pedagogische doelstelling zij zich moeten richten.

De concretisering van de in de wet gegeven invulling van deze begrippen heeft ook gevolgen voor het toezicht. Volgens de toelichting stellen de geconcretiseerde pedagogische doelen de toezichthouder beter in staat de praktijkobservatie te relateren aan de pedagogische doelen.¹⁷ Na inwerking van het wetsvoorstel zullen exploitanten van kindercentra en peuterspeelzalen derhalve aan de (in een algemene maatregel van bestuur) geconcretiseerde pedagogische doelen moeten voldoen, eventueel op straffe van het intrekken van de beschikking waarin toestemming tot exploitatie is gegeven.¹⁸

In het voorstel wordt onder verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk mede begrepen de pedagogische doelstelling 'socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen'. Het komt de Afdeling voor dat het concretiseren van deze pedagogische doelstelling een ingewikkelde opgave is. Over de vraag wat algemeen aanvaarde normen en waarden zijn, wordt zeer verschillend gedacht. Op voorhand is niet duidelijk hoe deze pedagogische doelstelling betekenisvol kan worden uitgewerkt.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat voornoemde pedagogische doelstelling bij algemene maatregel van bestuur ingevuld kan worden op een zodanige wijze dat zij enerzijds concreet genoeg is om houvast te bieden aan de opvang- en toezichtspraktijk en anderzijds niet leidt tot het dwingend opleggen van normen en waarden waarover in de samenleving geen consensus bestaat. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert de Afdeling af te zien van het opnemen van voornoemde pedagogische doelstelling in het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder a.

¹⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder c 'Consequenties voor het toezicht'.

¹⁸ Zoals volgt uit het in artikel 1, onderdeel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 1.46, vijfde lid.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk te verhogen, door de kwaliteitseisen waaraan kindercentra en peuterspeelzalen moeten voldoen te harmoniseren en te innoveren en enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie 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

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijvingen 'beroepskracht in opleiding' en 'stagiair' komen te luiden:

beroepskracht in opleiding: degene die beschikt over een arbeidsovereenkomst met de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen bij een kindercentrum of met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang bij een gastouderbureau;

stagiair: degene die een opleiding volgt, waarvan het praktijkdeel een beperkt deel van de totale studieduur is, belast is met werkzaamheden bij de houder ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding en geen beroepskracht in opleiding of pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding is.

2. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

pedagogisch beleidsmedewerker: de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een kindercentrum, bezoldigd is en belast is met de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden;

pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding: degene die beschikt over een arbeidsovereenkomst met de houder van een kindercentrum en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden;

3. Het begrip 'vrijwilliger' met de omschrijving vervalt.

B

Artikel 1.45, derde lid, vervalt, onder vernummering van het vierde en vijfde tot derde en vierde lid.

C

Artikel 1.46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. In de beschikking waarin positief op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, wordt beslist, bepaalt het college de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor inschrijving van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang in het register kinderopvang waarbij de datum van ingang van de



toestemming tot exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen.

2. Het derde lid vervalt onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot derde en vierde lid.
3. In het derde lid (nieuw) wordt 'artikel 1.45, vierde lid' vervangen door: artikel 1.45, derde lid.
4. Na het vierde lid (nieuw) worden vier 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 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, en 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 er geen toestemming meer is voor de exploitatie. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang, waarbij ook de einddatum van de toestemming tot exploitatie wordt opgenomen.
 7. Indien de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2010 door middel van een melding bij het college volstaat het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, met een beschikking waarin wordt bepaald met ingang van welke datum er geen toestemming meer is voor de exploitatie en verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.
 8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.

D

Artikel 1.47, derde en vierde lid, komen te luiden:

3. De houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau kan het college verzoeken de beschikking, bedoeld in artikel 1.46, tweede lid, in te trekken. Indien het college besluit tot intrekking van de beschikking, draagt het college onverwijld zorg voor de verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.
4. Indien de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2010 door middel van een melding bij het college volstaat het college, in afwijking van het derde lid, met een beschikking waarin wordt bepaald met ingang van welke datum er geen toestemming meer is voor de exploitatie en verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.

E

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.

F

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 in een veilige en gezonde omgeving bieden van 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 algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid genoemde aspecten van verantwoorde kinderopvang.

G

Artikel 1.50 wordt als volgt gewijzigd:

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

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, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

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. Onderdeel c komt te luiden:

- c. de inzet van beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs;

c. In onderdeel d vervalt: en vrijwilligers.

d. Onderdeel e komt te luiden:

- e. de groepsgrootte, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen;

e. 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.

H

Artikel 1.50b, onderdelen a en b, komt te luiden:

- a. de categorieën beroepskrachten voorschoolse educatie die worden onderscheiden en de opleidingseisen en de scholingseisen waaraan zij voldoen;
- b. het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie van verschillende categorieën;

I

Artikel 1.51 komt te luiden:

Artikel 1.51

De houder van een gastouderbureau voert een beleid dat ertoe leidt dat de veiligheid en de gezondheid van de door de gastouder op te vangen kinderen zoveel mogelijk is gewaarborgd. De



houder van het gastouderbureau legt, voor zover hierin niet wordt voorzien bij of krachtens andere wet- en regelgeving, in een risico-inventarisatie schriftelijk vast welke risico's de opvang van kinderen met zich brengt.

J

In artikel 1.56, derde lid, vervalt de tweede zin.

K

In artikel 1.56b, eerste lid, wordt 'bedoeld in artikel 1.56, derde lid, juncto artikel 1.51' vervangen door: bedoeld in artikel 1.51.

L

Artikel 2.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijvingen 'beroepskracht in opleiding' en 'stagiair' komen te luiden:

beroepskracht in opleiding: degene die beschikt over een arbeidsovereenkomst met de houder van een peuterspeelzaal en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen bij een peuterspeelzaal;

stagiair: degene die een opleiding volgt, waarvan het praktijkdeel een beperkt deel van de totale studieduur is, belast is met werkzaamheden bij de houder ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding en geen beroepskracht in opleiding of pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding is;

2. In de alfabetische rangschikking worden de volgende begripsomschrijvingen ingevoegd:

pedagogisch beleidsmedewerker: de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een peuterspeelzaal, bezoldigd is en belast is met de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden;

pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding: degene die beschikt over een arbeidsovereenkomst met de houder van een peuterspeelzaal en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden;

3. Het begrip 'vrijwilliger' met de omschrijving vervalt.

M

Artikel 2.2, tweede lid, vervalt, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

N

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. In de beschikking waarin positief op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, wordt beslist, bepaalt het college de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor inschrijving van de peuterspeelzaal in het register peuterspeelzaalwerk waarbij de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen.

2. Het derde lid vervalt onder vernummering van het vierde lid tot derde lid.

3. In het derde lid (nieuw) wordt 'artikel 2.2, derde lid' vervangen door: artikel 2.2, tweede lid.

4. 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 2.4, eerste lid, 2.4c, tweede en derde lid, en 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 er geen toestemming meer is voor de exploitatie. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor verwijdering van de peuterspeelzaal uit het register peuterspeelzaalwerk, waarbij ook de einddatum van de toestemming tot exploitatie wordt opgenomen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de verwijdering van de peuterspeelzaal uit het register peuterspeelzaalwerk.

O

Artikel 2.4, derde en vierde lid, komen te luiden:

3. De houder van een peuterspeelzaal kan het college verzoeken de beschikking, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, in te trekken.
4. Het college kan naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in het derde lid besluiten tot intrekking van de beschikking. Indien het college hiertoe besluit, draagt het college onverwijld zorg voor de verwijdering van de peuterspeelzaal uit het register peuterspeelzaalwerk.

P

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.

Q

Artikel 2.5 komt te luiden:

Artikel 2.5

1. Een houder van een peuterspeelzaal biedt verantwoord peuterspeelzaalwerk, waaronder wordt verstaan het in een veilige en gezonde omgeving bieden van 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 algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid genoemde aspecten van verantwoord peuterspeelzaalwerk.

R

Artikel 2.6 wordt als volgt gewijzigd:

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

Ter uitvoering van de eerste zin besteedt de houder van de peuterspeelzaal 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, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

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. Onderdeel c komt te luiden:

- c. de inzet van beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs;

c. In onderdeel d vervalt: en vrijwilligers.

d. Onderdeel e komt te luiden:

- e. de groepsgrootte, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen;

e. 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 pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen.

S

Artikel 2.8, onderdelen a en b, komt te luiden:

- a. de categorieën beroepskrachten voorschoolse educatie die worden onderscheiden en de opleidingseisen en de scholingseisen waaraan zij voldoen;
- b. het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie van verschillende categorieën;

T

Artikel 2.9 vervalt.

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, onderdelen D, E en H, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel I, onderdelen C, D en F, van deze wet dan wel bij gelijktijdige inwerkingtreding, wordt artikel I van deze wet als volgt gewijzigd:

A

Het in onderdeel C, onder 1, voorgestelde tweede lid komt te luiden:

- 2. In de beschikking waarin positief op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, wordt beslist, bepaalt het college de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie. Deze datum ligt niet voor de datum van de bekendmaking van de beschikking. Vervolgens draagt het college onverwijld zorg voor inschrijving van het kindercentrum, het gastouderbureau, de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche in het register kinderopvang, waarbij de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen en waarbij de ouderparticipatiecrèche als ouderparticipatiecrèche wordt geregistreerd.

B

Onderdeel D komt te luiden:

D

Artikel 1.47, derde en vierde lid, komen te luiden:

- 3. De houder van een kindercentrum, van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche kan het college verzoeken de beschikking, bedoeld in artikel 1.46, tweede lid, in te trekken.



Indien het college besluit tot intrekking van de beschikking, draagt het college onverwijld zorg voor de verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau, de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche uit het register kinderopvang.

4. Indien de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang heeft plaatsgevonden voor 1 januari 2010 door middel van een melding bij het college volstaat het college, in afwijking van het derde lid, met een beschikking waarin wordt bepaald met ingang van welke datum er geen toestemming meer is voor de exploitatie en verwijdering plaats zal vinden van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang uit het register kinderopvang.

C

Onderdeel F komt te luiden:

F

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 in een veilige en gezonde omgeving bieden van 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 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 C, D, E, F en H, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdelen B, C, D, E en F, van deze wet, komen de onderdelen C, D, E, F en H van die wet als volgt te luiden:

C

In artikel 1.45, eerste lid, wordt 'of gastouderbureau' vervangen door: , gastouderbureau of ouderparticipatiecrèche.

D

In artikel 1.46, tweede lid, wordt 'of de voorziening voor gastouderopvang' vervangen door ', de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche' en wordt 'waarbij de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen' vervangen door ', waarbij de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie als startdatum van de registratie wordt opgenomen en waarbij de ouderparticipatiecrèche als ouderparticipatiecrèche wordt geregistreerd'.

E

Artikel 1.47 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'of van een gastouderbureau' vervangen door: , van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche.

2. In het derde lid wordt 'of van een gastouderbureau' vervangen door ', van een gastouderbureau of van een ouderparticipatiecrèche' en wordt 'of de voorziening voor gastouderopvang' vervangen door ', de voorziening voor gastouderopvang of de ouderparticipatiecrèche'.



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,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) wordt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) gewijzigd. De voorgestelde wijzigingen richten zich op vier onderwerpen:

1. het opnemen van concretere pedagogische doelen in de wetgeving om meer houvast aan de sector te bieden;
2. het aanpassen en gelijkschakelen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving;
3. het aanpassen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie in lagere wetgeving teneinde het mogelijk te maken om verschillende categorieën beroepskrachten voorschoolse educatie te benoemen en per categorie de inzet en de opleidings- en scholingseisen vast te stellen, en
4. 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 dagopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op deze eisen te herijken en (2) om de kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren.

De voorstellen ten aanzien van het derde onderwerp komen voort uit de inzet op een kwaliteitsverhoging in de voorschoolse educatie, aangekondigd in de brief 'Evaluatie Wet Oke'.¹

De voorstellen ten aanzien van het vierde onderwerp komen voort uit onduidelijkheid over de procedure bij verwijdering van een kindercentrum of peuterspeelzaal uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (hierna: LRKP).

In deze memorie van toelichting worden de begrippen kinderopvang en dagopvang gebruikt. Voor zover er wordt gesproken over kinderopvang omvat dit zowel dagopvang als buitenschoolse opvang. Met dagopvang wordt in dit kader derhalve bedoeld op de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling 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 vier 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 (inspectie) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) weergegeven. In paragraaf 5 worden de uitkomsten uit de internetconsultatie weergegeven en wordt uitgelegd hoe deze uitkomsten zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Tot slot worden in hoofdstuk 2 de artikelen nader toegelicht.

1. Aanleiding

Herijking van de huidige kwaliteitseisen voor dagopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang

Goede kinderopvang en goed peuterspeelzaalwerk dragen bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. In het belang van kwalitatief goede kinderopvang en kwalitatief goed peuterspeelzaalwerk zijn in de Wko en lagere wetgeving kwaliteitseisen vastgelegd. Gemeenten houden toezicht op deze eisen. De eisen 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 aanpassing. Het onderhavige wetsvoorstel biedt hiervoor de basis.

Doel van de aanpassing van de kwaliteitseisen is allereerst een kwaliteitsverhoging. Met deze aanpassing komt er binnen kindercentra en peuterspeelzalen meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen. Dit is nodig omdat gerichte ontwikkelingsstimulering gedurende de opvang kinderen helpt bij een goede start in het basisonderwijs en de samenleving en kwaliteitsonderzoek aantoont dat er op

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.



het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog veel ruimte voor verbetering bestaat binnen kindercentra en peuterspeelzalen². Om deze verbetering te stimuleren, wordt ingezet op een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen, die met name verankerd worden in lagere wetgeving. De plannen voor deze maatregelen (zie paragraaf 2b) zijn gebaseerd op de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en op de constatering dat het personeel de kern vormt van kwalitatief goede opvang. De kwaliteitseisen in lagere wetgeving moeten op onderdelen ook meer ruimte voor maatwerk aan instellingen bieden. De huidige eisen schrijven op onderdelen gedetailleerd voor hoe een instelling de opvang moet vormgeven. Dit brengt regeldruk met zich mee. Door op de betreffende 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 verminderd. Naast het bieden van meer ruimte voor maatwerk in de kwaliteitseisen, wordt voorgesteld om concretere pedagogische doelen in de wetgeving op te nemen (zie paragraaf 2a). Deze concretere pedagogische doelen moeten meer houvast bieden voor het dagelijkse werk van beroepskrachten.

De harmonisatie van dagopvang 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. 2010, 296) (hierna: Wet Oke) is in 2010 een kwaliteitsimpuls gegeven aan het peuterspeelzaalwerk. Een groot deel van de geldende kwaliteitseisen voor de dagopvang 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 het peuterspeelzaalwerk.

De Wet Oke heeft tot gevolg gehad dat veel gemeenten de afgelopen jaren hebben ingezet op een harmonisatie van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk³. 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'⁴ is aangekondigd dat de wettelijke kwaliteitseisen voor dagopvang 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 dagopvang en peuterspeelzaalwerk, loopt mee in dit wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (voorheen Het Nieuwe Toezicht), waarbinnen alle kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de wijze van toezicht hierop worden herijkt. Het wetsvoorstel legt een basis voor een herijkte set van kwaliteitseisen in lagere wetgeving die identiek is voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk. Inwerkingtreding van de met dit wetsvoorstel gewijzigde grondslagen in de artikelen 1.50 en 2.6 van de Wko en de hiermee samenhangende wijzigingen in lagere wetgeving is voorzien per 1 januari 2018.

De inwerkingtreding van de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen verheldering van de regels omtrent het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal door het college is direct na de publicatie van dit wetsvoorstel voorzien.

Met het wetsvoorstel Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden alle resterende verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk die niet direct samenhangen met de kwaliteitseisen opgeheven en wordt de financiering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld voor werkende ouders. Dit wordt gerealiseerd door het huidige peuterspeelzaalwerk om te vormen tot kinderopvang. Consequentie van dat wetsvoorstel zal zijn dat werkende ouders ook een recht op kinderopvangtoeslag hebben voor de opvang van hun kind in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. Dit zal naar verwachting eveneens plaats kunnen vinden met ingang van 1 januari 2018.

Op dit punt kan nog vermeld worden dat er momenteel gewerkt wordt aan een beleidsdoorlichting van de gastouderopvang. De eisen aan de gastouderopvang zullen niet in dit wetsvoorstel, maar in een later wetsvoorstel worden herijkt. Daarbij zal gekeken worden naar de verhouding met de kwaliteitseisen voor de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk zoals deze met het onderhavige wetsvoorstel komen te luiden.

² Kohnstamm Instituut, *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014.

³ Buitenhek Management & Consult, *Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014. Feitenonderzoek ter voorbereiding op 'een betere basis voor peuters'*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, juni 2014.

⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 31 322, nr. 227.



Kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie

De wetgeving over voorschoolse educatie is opgenomen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Door de artikelen 1.50b, onderdelen a en b, en 2.8, onderdelen a en b, te wijzigen wordt nu de mogelijkheid gecreëerd om verschillende categorieën beroepskrachten te benoemen bij algemene maatregel van bestuur en per categorie eisen te stellen. Hiermee wordt het ook mogelijk om eisen te stellen aan de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie.

Het opleidingsniveau van medewerkers is van belang voor de kwaliteit van voorschoolse educatie.⁵ De medewerkers leren de kinderen woorden en vaardigheden die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het kind. In de G37⁶ is reeds ingezet op een toename van het aantal hbo'ers in de voorschoolse educatie. Hierover zijn bestuursafspraken met de desbetreffende gemeenten gemaakt. Deze gemeenten hebben hier ook extra budget voor gekregen. De inzet van hbo'ers blijkt ook in de praktijk waardevol voor de kwaliteit van voorschoolse educatie. De Staatssecretaris van OCW heeft dan ook aangekondigd te willen bevorderen dat de beschikbare middelen voor voorschoolse educatie waar mogelijk worden ingezet om hbo'ers in de voorschoolse educatie binnen te halen dan wel – voor zover zij al benoemd zijn – te behouden voor de voorschoolse educatie.⁷

Met dit wetsvoorstel worden de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie aangepast, zodat in lagere regelgeving ook eisen kunnen worden gesteld aan de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie. Op deze manier kunnen er eisen gesteld worden aan het aantal beroepskrachten op hbo-niveau naast het aantal beroepskrachten op mbo-niveau. Voor alle beroepskrachten in de voorschoolse educatie geldt nog steeds dat zij moeten voldoen aan de extra opleidingseisen en scholingseisen voor voorschoolse educatie die kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 1.50b, onderdeel a, en 2.8, onderdeel a, van de Wko.

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 verwijderd 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 met dit wetsvoorstel expliciet opgenomen in de Wko.

2. Hoofdelementen van het wetsvoorstel

a. Concretere pedagogische doelen in de wetgeving om meer houvast aan de sector 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 kindercentra.⁸ In de memorie van toelichting bij de Wet kinderopvang in 2005 zijn de doelen reeds opgenomen⁹. Voor de definitie van verantwoorde kinderopvang, de pedagogische doelstelling voor de kinderopvang, 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. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ingezet op een concretisering van de huidige definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk.

⁵ O.a. Eurydice, 2009; Onderwijsraad, 2015; SER, 2015.

⁶ De G37 bestaan uit de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) en de 33 grote(re) gemeenten (Tilburg, Dordrecht, Arnhem, Schiedam, Haarlem, Enschede, 's-Hertogenbosch, Almere, Zaanstad, Breda, Helmond, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Venlo, Almelo, Ede, Eindhoven, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Groningen, Lelystad, Heerlen, Delft, Emmen, Alkmaar, Zoetermeer, Sittard-Geleen, Zwolle, Leeuwarden, Hengelo en Haarlemmermeer).

⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁸ Singer, E. en Kleerekoper L. (2009), *Pedagogisch kader kindercentra 0–4 jaar*, Elsevier gezondheidszorg, Maarssen/Schreuder, L., Boogaard, M., Fukink, R., Hoex, J., (2011), *Pedagogisch Kader Kindercentra 4–13 jaar*, Reed Business, Amsterdam.

⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 80.



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

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

Het opnemen van de pedagogische doelen van Marianne-Riksen 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 wetgeving.

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 in lagere regelgeving 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 concretisering 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).

Er wordt voorgesteld om de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk te concretiseren bij 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 het parlement in voorhang in het najaar van 2016. Evenals het onderhavige wetsvoorstel is de publicatie van de algemene maatregel van bestuur voorzien begin 2017 en de inwerkingtreding per 1 januari 2018.

b. Aanpassing en gelijkenschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving

De kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk zijn verankerd in lagere wetgeving. In de Wko zijn enkel grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen opgenomen. Vanuit het onderhavige wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt ingezet op een aanpassing van de kwaliteitseisen, waarmee de inzet op een kwaliteitsverhoging invulling moet krijgen en er meer ruimte moet ontstaan voor maatwerk. Deze voorgenomen maatregelen zullen met name hun beslag krijgen in aanpassingen van de lagere wetgeving. Om de beoogde aanpassingen in lagere wetgeving mogelijk te maken, is het noodzakelijk om de grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen in de Wko op onderdelen aan te passen. Hieronder zal allereerst op hoofdlijnen een schets worden gegeven van de voorgenomen aanpassingen in lagere wetgeving. Voor een uitgebreider overzicht van de beleidsvoornemens wordt verwezen naar de Kamerbrief die op 7 juli 2015 is verstuurd (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). Vervolgens wordt hieronder weergegeven op welke manier de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen met dit wetsvoorstel worden gewijzigd om de beoogde aanpassingen in lagere wetgeving mogelijk te maken.

Voorgenomen aanpassingen in lagere wetgeving op hoofdlijnen

Voornemen is allereerst om in lagere wetgeving een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen te verankeren. De belangrijkste voorgenomen aanpassingen richten zich op de kwaliteit van het personeel. Het gaat hierbij onder andere om het opnemen van eisen aan het taalniveau van beroepskrachten, de pedagogische beleidsvorming en coaching van beroepskrachten door een pedagogisch beleidsmedewerker, het beperken van de formatieve inzet van personen zonder een passende beroepskwalificatie en structurele scholing van beroepskrachten, waaronder specifieke kennisontwikkeling over de zorg voor baby's. Daarnaast is voorzien om de inzet van een vaste mentor voor ieder kind in lagere wetgeving verplicht te stellen. De mentor wordt dan verantwoordelijk voor het volgen



van de ontwikkeling van de aan hem of haar toegewezen kinderen en vormt een aanspreekpunt voor de ouders van de kinderen.

Ten tweede is beoogd om in lagere wetgeving op onderdelen van de huidige kwaliteitseisen meer ruimte voor maatwerk te bieden. Bijvoorbeeld door in plaats van de huidige eis aan het uitvoeren van risico-inventarisaties, in lagere wetgeving op te nemen dat instellingen een actueel veiligheidsbeleid moeten hebben met een, ten opzichte van de huidige eis, beperkter aantal verplichte onderdelen. Ook zal bij algemene maatregel van bestuur een mogelijkheid worden gecreëerd voor een Pilot Innovatieve Kinderopvang, waarbinnen op grond van artikel 1.87 en 2.29 van de Wko gemotiveerd afgeweken kan worden van de huidige eisen aan speelruimte, de stabiliteit van de opvang en de beroepskracht-kindratio. Met deze pilot krijgt de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk de ruimte om te innoveren, maatwerk te leveren, regeldruk te beperken en zich te onderscheiden op kwaliteit. Op basis van de uitkomsten uit de pilot wordt vervolgens besloten of, en zo ja hoe, de betreffende eisen kunnen worden aangepast zodat er meer ruimte voor maatwerk ontstaat. De verwachting is dat dit besluit in 2020 genomen kan worden.

Benodigde wijzigingen in de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving

De beoogde aanpassingen in lagere wetgeving zijn grotendeels mogelijk binnen de bestaande grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in de Wko. Echter, voor enkele aanpassingen in lagere wetgeving moeten ook de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in de Wko worden aangepast. Hierin voorziet dit wetsvoorstel. De voorgestelde wijzigingen in de grondslagen worden onderstaand beschreven.

De Wko bevat momenteel geen grondslag om, naast de reeds bestaande minimumeisen aan de inzet van beroepskrachten, ook minimumeisen te stellen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de kinderopvang, de buitenschoolse opvang en het peuterspeelzaalwerk. Door middel van pedagogische beleidsvorming en coaching van beroepskrachten op de groep kunnen pedagogisch beleidsmedewerkers een impuls geven aan het spelenderwijs werken aan de ontwikkeling van kinderen. Om in lagere wetgeving eisen te kunnen stellen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers, worden met dit wetsvoorstel twee nieuwe grondslagen opgenomen voor zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk. Deze grondslagen maken het mogelijk om eisen te stellen aan de omvang van de inzet en de opleiding van pedagogisch beleidsmedewerkers (beoogd wordt een passende kwalificatie op tenminste hbo-niveau).

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 opvang voor het kind. Stabiele opvang wordt onder andere bepaald door de grootte van de groepen, het dagritme op de opvang, de ruimtes waar de opvang plaatsvindt en de personen die de opvang van het kind verzorgen. Tezamen bepalen deze factoren in belangrijke mate de voorspelbaarheid en vertrouwdheid van de opvang voor het kind en zijn ze daarmee direct van invloed op 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 opvang wordt voorgesteld om de huidige grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aan de groepsgrootte aan te passen. In de betreffende grondslag worden nu naast de groepsgrootte, ook het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen benoemd.

Verder 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.¹⁰ 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 daarom mogelijk blijven. Inwerkingtreding van de gewijzigde eisen ten aanzien van de inzet van vrijwilligers is voorzien per

¹⁰ Een formatieve inzet betekent dat de betreffende persoon meetelt voor de beroepskracht-kindratio, die bepaalt hoeveel beroepskrachten minimaal moeten worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie.



1 januari 2018. Peuterspeelzalen en buitenschoolse opvanginstellingen¹¹ 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. Onderzoek¹² wijst uit dat er in 2015 in circa 19% van alle peuterspeelzalen vrijwilligers formatief worden ingezet. Het gaat daarbij in totaal om ruim 1.800 vrijwilligers. Om peuterspeelzalen goed te begeleiden in de transitie is 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 kindercentra 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 kindercentra worden betrokken.

Tot slot worden de grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen in lagere wetgeving gelijkgeschakeld voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Voor de kinderopvang kunnen nu in lagere wetgeving eisen worden gesteld aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen. Voor het peuterspeelzaalwerk kan dit nu 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 VNG 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 dagopvang 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.

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. Aanpassing van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie in lagere wetgeving

Om de kwaliteit van de voorschoolse educatie te verhogen, is het van belang dat er ook hbo'ers bij betrokken zijn. Deze hbo'er is een beroepskracht die op de groep direct of indirect bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. De inzet van hbo'ers geeft een impuls aan de kwaliteit van voorschoolse educatie op de werkvloer. Bijvoorbeeld door de kwaliteit te analyseren en verbetering door te voeren, door focus op opbrengstgericht werken, door ouderbetrokkenheid en door een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen te ontwikkelen. Om die reden zullen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie voorschriften worden opgenomen over de inzet van hbo'ers. Er zullen verschillende categorieën beroepskrachten voorschoolse educatie worden onderscheiden, op mbo-niveau en op hbo-niveau. Met het onderhavige wetsvoorstel worden hiertoe de grondslagen opgenomen in de Wko.

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

Om discussie over de procedure bij verwijdering van een kindercentrum, gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal uit het LRPK 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 of anderszins blijkt dat de voorziening niet meer voldoet aan de kwaliteitseisen dan wel indien is gebleken dat de houder het kindercentrum, het gastouderbureau, de voorziening voor gastouderopvang of de peuterspeelzaal niet langer exploiteert. De verwijdering uit het LRPK is dan een direct gevolg van de intrekking van de beschikking. Met de intrekking van de beschikking en, als gevolg daarvan, de verwijdering uit het LRPK, wordt het voor alle partijen expliciet duidelijk dat de desbetreffende houder het kindercentrum, het gastouderbureau, de voorziening voor gastouderopvang of de peuterspeelzaal niet langer mag exploiteren.

¹¹ In de buitenschoolse opvang mogen vrijwilligers op grond van artikel 6, vierde lid, van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012, nu formatief worden ingezet als derde kracht op een groep met kinderen in de leeftijd van acht jaar tot de leeftijd waarop het basisonderwijs voor die kinderen eindigt.

¹² Bureau Bartels (2015). Eindrapport: Vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk. Amersfoort.



3. Maatschappelijke gevolgen

a. Financiële consequenties

In het onderhavige wetsvoorstel worden de grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aan de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk aangepast ten behoeve van de harmonisatie en de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving. Daarnaast worden de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie in lagere wetgeving gewijzigd. 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 wetgeving. Bij de uitwerking van de lagere wetgeving zullen de precieze financiële consequenties worden toegelicht en zal rekening worden gehouden met de balans tussen kosten en baten.

De harmonisatie en de herijking van de kwaliteitseisen aan de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving

Per 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). Te verwachten is dat de voorgenoemde maatregelen zullen leiden tot hogere kosten en daarmee een hogere uurprijs in de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk en lagere kosten en een lagere uurprijs in de buitenschoolse opvang.

De wijzigingen in de kosten voor de dagopvang en buitenschoolse opvang worden vertaald in een evenredige aanpassing van de maximum-uurprijzen voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang. Uitgangspunt bij de aanpassingen in de maximum-uurprijzen zal zijn dat de sector hiermee in staat wordt gesteld om de aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren. De aanpassingen in de uurprijzen vanuit het onderhavige wetsvoorstel betekenen voor ouders dat zij een hogere prijs zullen betalen voor de dagopvang en een lagere prijs voor de opvang van hun kinderen in de buitenschoolse opvang.

Een van de wijzigingen in de wettelijke 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 onderzoek naar de inzet van vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk, uitgevoerd in opdracht van de MOgroep¹³, blijkt dat in 2015 ruim 1.800 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.

Per 2018 is de harmonisering van de financiering van peuterspeelzaalwerk beoogd. Naar verwachting heeft 50% van de gebruikers¹⁴ van het huidige peuterspeelzaalwerk vanaf 2018 recht op kinderopvang-toeslag. Deze gebruikers kunnen vanaf 2018 kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kinderen in een peuterspeelzaal. De gemeenten blijven aan zet om voor de overige gebruikers (50%) een aanbod te realiseren. 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 Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (waarbij de financieringsstructuur gelijk wordt geschakeld) de kosten die het Rijk overneemt aanzienlijk hoger liggen dan de uitname van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke.

¹³ Bureau Bartels (2015). Eindrapport: Vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk. Amersfoort.

¹⁴ Eigen inschatting Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.



De wijziging van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie in lagere wetgeving

In de G37 wordt al met de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie gewerkt. Voor deze gemeenten zullen eisen aan de hbo-inzet in lagere wetgeving geen gevolgen hebben. Voor de overige gemeenten hangen de financiële consequenties af van de wijze van uitwerking in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Er zullen hiervoor geen extra middelen worden toegevoegd aan het budget voor het gemeentelijk onderwijsachterstand beleid. Bij de uitwerking van de verplichting zal rekening worden gehouden met de dan beschikbare middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstand beleid.

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 gepaard gaan met regelgeving. Naast deze kosten is er ook de door houders, ouders en professionals ervaren regeldruk. In algemene zin streeft de regering ernaar 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 maatwerk aanpak regeldruk kinderopvang (Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280), waarbij aan de hand van een actieplan werk wordt gemaakt van het verminderen van de ervaren 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 en het stellen van eisen in lagere wetgeving aan de inzet van hbo'ers in de voorschoolse educatie.

Conform de reactie van Actal op de internetconsultatie¹⁵, worden de gevolgen voor administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten zo concreet mogelijk geraamd. De consequenties voor de regeldruk zijn sterk afhankelijk van de precieze uitwerking in lagere wetgeving. De gedetailleerde raming zal derhalve onderdeel uitmaken van de toelichting bij de lagere wetgeving. Hieronder volgt een weergave op hoofdlijnen van de overwegingen ten aanzien van regeldruk bij de voorstellen in dit wetsvoorstel.

Ervaren regeldruk kan te maken hebben met onduidelijkheid over de inhoud van de gestelde regel. Allereerst wordt hieronder daarom aangegeven waar, gezien de roep om meer duidelijkheid over de kwaliteitseisen, aanpassingen worden gedaan in de wet, dan wel in lagere wetgeving worden voorbereid. Ten tweede worden voornemens voor meer ruimte in de wetgeving vanuit het perspectief van de regeldruk besproken. Ten slotte wordt ingegaan op overwegingen met betrekking tot het beperken van de administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten bij kwaliteitsverhogende maatregelen.

Scheppen van duidelijkheid over de inhoud van regels

Hoewel het opnemen van de pedagogische doelstellingen in de Wko theoretisch tot regeldruk leidt, zal dit in de praktijk niet tot meer ervaren regeldruk danwel toename van nalevingskosten leiden. Dat komt omdat de doelstellingen die in de wet worden opgenomen vrijwel geheel overeenkomen met de toelichting bij de huidige wet. Voorts geldt voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk reeds de verplichting¹⁶ om in het pedagogisch beleidsplan vast te leggen hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven. Met het opnemen van de pedagogische doelstellingen in de wet, krijgen de doelstellingen enkel een stevigere positie. Een verdere concretisering van de pedagogische doelstellingen in de lagere wetgeving zal (deels eenmalige en deels structurele) administratieve lasten en nalevingskosten met zich meebrengen. De precieze effecten van deze concretisering worden bij de lagere wetgeving geraamd omdat de concretisering in de lagere wetgeving wordt vastgelegd. Bij deze raming wordt meegenomen dat kinderopvanginstellingen in sommige gevallen hun pedagogisch beleidsplan moeten aanpassen naar aanleiding van de concretisering van de doelstellingen. Het verduidelijken van de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een

¹⁵ Actal, consultatie wetsvoorstellen wijziging van de wet kinderopvang, Den Haag, 8 december 2015.

¹⁶ Deze verplichting is verankerd in artikel 7, eerste lid, onder a, en artikel 20, onder a, van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012.



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.

Meer ruimte in wetgeving voor de praktijk

De beweging die met dit wetsvoorstel en de bijbehorende lagere wetgeving wordt ingezet is, behalve het bewerkstelligen van meer kwaliteitsverhoging en verduidelijking van regels, gericht op het vergroten van de eenduidigheid en uniformiteit van regels en het bieden van meer ruimte voor maatwerk, ook in de randvoorwaardelijke eisen.

Concreet is voornemen om, in plaats van de huidige eis aan het uitvoeren van jaarlijkse risico-inventarisaties, in lagere wetgeving op te nemen dat instellingen een actueel veiligheidsbeleid moeten hebben met een, ten opzichte van de huidige eis, beperkter aantal verplichte onderdelen. Deze nieuwe eis zal naar verwachting tot eenmalige en structurele regeldrukeffecten leiden. Instellingen moeten een plan opstellen en dit actueel houden. Deze vorm is gekozen omdat dit beter werkt in de praktijk en ervaren regeldruk kan verminderen. Naar verwachting leidt deze werkwijze in combinatie met het afschaffen van de plicht voor een jaarlijkse risicoinventarisatie structureel tot een besparing in administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten.

Ook is het voornemen om niet meer in de lagere wetgeving de exacte tijdstippen op te nemen waarop aan de randen van de dag en in de pauze afgeweken mag worden van de beroepskracht-kindratio. Dit betekent dat kindercentra en peuterspeelzalen, indien zij dit vooraf hebben vastgelegd in hun pedagogisch beleidsplan, zelf kunnen bepalen wanneer zij tijdelijk minder personeel op een dag inzetten. Kindercentra en peuterspeelzalen kunnen dan bij het inroosteren van hun beroepskrachten rekening houden met de lokale situatie en wensen van ouders. Indien de meeste ouders hun kinderen bijvoorbeeld relatief vroeg brengen en relatief vroeg ophalen, is het logisch om 's ochtends vroeg met de volledige bezetting te werken. Bij organisaties waar de meeste ouders hun kinderen relatief laat brengen en relatief laat ophalen, ligt het daarentegen voor de hand om juist 's ochtends vroeg minder personeel in te roosteren en tot sluitingstijd met volledige bezetting te staan.

Onderdeel van de plannen voor de herijking van de kwaliteitseisen in de lagere wetgeving is ook het aanpassen van de randvoorwaardelijke eisen ten aanzien van de stabiliteit en de ruimte en het introduceren van een beroepskracht-kindratio op centrumniveau in plaats van op het niveau van de groep. Bij algemene maatregel van bestuur zal tijdelijk regelvrije ruimte geboden worden ten aanzien van bovengenoemde eisen, zodat instellingen hierbij hun pedagogische afwegingen centraal kunnen stellen. Vanaf 2017 worden daartoe Pilots Innovatieve Opvang opgestart. De uitvoering van de pilots zal worden begeleid en wetenschappelijk worden gemonitord. Indien de resultaten van de pilots voor de kwaliteit van de aangeboden opvang positief zijn, wordt de regelruimte voor deze eisen definitief in de Wko verankerd en wordt de regeldruk voor de sector hiermee vermindert. Naar verwachting wordt hierover in 2020 een besluit genomen.

Zie ook de beschrijving van de voornemens in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

Beperken van regeldruk bij kwaliteitsverhogende maatregelen

Een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen zal leiden tot extra regeldruk voor instellingen. De positieve gevolgen van deze kwaliteitsverhogende maatregelen op de ontwikkeling van het kind en het genereren van een gelijk speelveld, rechtvaardigen de regeldrukeffecten. Er is bij de kwaliteitsverhoging wel steeds gekozen voor een vormgeving van de maatregelen die het best past bij de uitvoering in de praktijk en bij het toezicht. Hieronder wordt een aantal van deze voornemens toegelicht en de overwegingen daarbij vermeld.

Bij de uitwerking van gerichte coaching op de werkvloer door een pedagogisch beleidsmedewerker met een passende pedagogische kwalificatie op hbo-niveau is een aantal opties overwogen. Gelet op het borgen van een gelijk speelveld is het noodzakelijk om een wettelijke verplichting te introduceren. Vanwege het beperken van de hiermee gepaarde regeldruk is het voornemen de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers te verplichten middels het stellen van een urennorm per beroepskracht of FTE, zonder en detail voor te schrijven waaraan deze uren besteed moeten worden. De overweging hierbij is dat zo wordt geregeld dat de houder aan pedagogische coaching en beleidsvorming doet, maar de vorm vrij wordt gelaten. Ook kan een organisatie er zelf voor kiezen of de pedagogische coaching en beleidsvorming door een medewerker in dienst van de organisatie wordt verricht. De uren kunnen echter ook extern worden ingekocht. Bij lagere wetgeving zal het aantal uren worden vastgesteld, zodat daarbij de administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten kunnen worden geraamd.

Met het beperken van de formatieve inzet van personen zonder een passende beroepskwalificatie is



naar verwachting zeer beperkte regeldruk gemoeid, zie in dit verband ook de passage over de financiële consequenties van het beperken van de inzet van vrijwilligers hierboven.

In het kader van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk en dagopvang worden grondslagen in de Wko toegevoegd waardoor het mogelijk wordt om voor peuterspeelzaalwerk eisen te stellen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen in peuterspeelzalen. Hoewel dit op het eerste gezicht tot een toename van de regeldruk lijkt te leiden, is het effect in de praktijk beperkt. Het is op dit moment nog aan gemeenten om wel of geen eisen aan accommodatie, inrichting en beschikbare ruimte voor kinderen te stellen. In een groot aantal gemeenten zijn de eisen voor peuterspeelzaalwerk op dit punt al gelijk aan de eisen voor dagopvang. Als het gaat om de eisen aan speelruimte wordt veel gewerkt met de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ingeschat wordt dat de gelijkschakeling tot eenduidiger regels zal leiden en dat de nalevingskosten door de gelijkschakeling 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 beperkte toename in de toezichtlasten.

In lagere wetgeving zullen ook andere kwaliteitsverhogende maatregelen worden verankerd met regeldrukeffecten (Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 280). Deze effecten zullen bij deze lagere wetgeving worden geraamd.

c. Consequenties voor het toezicht

Dit wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen voor het toezicht. In deze deelparagraaf worden de gevolgen per onderdeel van het wetsvoorstel geschetst.

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 verwijderingsprocedure uit het LRKP geregeld, maar is niet opgenomen dat het college de beschikking, die is afgegeven bij de aanvraag tot exploitatie, weer kan intrekken. 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 verwijderd 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 in te trekken, wordt deze onduidelijkheid voor alle betrokken partijen beëindigd.

Ook het opnemen van de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven in de artikelen over verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk (de voorgestelde artikelen 1.49 en 2.5) heeft gevolgen voor het toezicht. De observatiecriteria in het huidige observatie-instrument waarmee de toezichthouder beoordeelt of er sprake is van verantwoorde kinderopvang dan wel verantwoord peuterspeelzaalwerk, zijn reeds gebaseerd op de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven. Ook is de houder reeds verplicht om in het pedagogisch beleidsplan te beschrijven op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze doelen. De doelen van Marianne Riksen-Walraven zijn momenteel echter niet in de artikelen 1.49 en 2.5 opgenomen, maar enkel in de toelichting bij deze artikelen¹⁷. Door de doelen op te nemen in de artikelen 1.49 en 2.5 krijgt de bestaande praktijk van het toezicht een stevigere wettelijke basis. De beoogde concretisering van de aspecten van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk bij algemene maatregel van bestuur draagt er aan bij dat het gesprek over de praktijkobservatie met behulp van het huidige observatie-instrument beter kan worden gevoerd. Dit gesprek verloopt nu soms moeizaam omdat er grote afstand is tussen de abstracte pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven in de memorie van toelichting bij de wet en de concrete observatiecriteria in het instrument. Door de pedagogische doelen in de wet op te nemen en deze bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken kunnen de toezichthouder en houder de praktijkobservatie daaraan relateren. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zullen de gevolgen van de uitwerking van de pedagogische doelen voor het toezicht worden toegelicht.

Tot slot verandert de inhoud van het toezicht op het peuterspeelzaalwerk en de dagopvang als gevolg van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk en de keuzes die bij de herijking van de kwaliteitseisen en de vormgeving van de hbo-eis voor de voor-schoolse educatie in lagere wetgeving worden gemaakt. In samenwerking met de VNG en GGD GHOR

¹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 80.



NL wordt het huidige instrumentarium en de werkwijze van het toezicht afgestemd op de nieuwe eisen. In toezichtrapporten zal de toezichthouder, net als nu, aangeven in hoeverre wordt voldaan aan de eisen. Deze toezichtrapporten worden vervolgens online openbaar gemaakt waardoor het inspectieoordeel ook voor ouders inzichtelijk is. Het toezicht prikkelt instellingen tot hogere kwaliteit. Openbaarmaking van de toezichtrapporten met daarin een duidelijk beeld van de pedagogische kwaliteit van instellingen kan zorg dragen voor een beredeneerde keuze van ouders voor een bepaalde instelling.

4. Uitkomst uitvoeringstoetsen

Uitvoeringstoetsen zijn uitgebracht door GGD GHOR Nederland, VNG, Inspectie van het Onderwijs en DUO. Hieronder worden de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen geschetst en wordt aangegeven wat er met de aanbevelingen uit de uitvoeringstoetsen is gedaan.

a. GGD GHOR Nederland en VNG

GGD GHOR Nederland en VNG geven aan voorstander te zijn van de richting die wordt ingezet met het onderhavige wetsvoorstel. In het belang van een goede uitvoerbaarheid van het toezicht en de handhaving brengen beide partijen een aantal aandachtspunten naar voren.

Partijen staan positief tegenover het opnemen van concretere pedagogische doelstellingen in de Wko en lagere wetgeving. GGD GHOR Nederland en VNG merken in dit verband op dat er in de gewijzigde definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk niet meer expliciet aandacht wordt gevraagd voor de gezondheid van kinderen. Partijen achten het wenselijk om hier expliciet aandacht voor te blijven vragen zodat er geen misverstand kan ontstaan over de vraag of kindercentra en peuterspeelzalen hier aandacht aan moeten schenken. Op grond van dit punt van zorg zijn de wijzigingsvoorstellen voor de definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk in het onderhavige wetsvoorstel aangepast. In de definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk wordt nu, naast de doelen van Marianne Riksen-Walraven, expliciet aandacht gevraagd voor een veilige en gezonde omgeving.

GGD GHOR Nederland stelt tevens voor om in de Wko op te nemen dat afspraken over de nadere invulling van verantwoorde kinderopvang dan wel verantwoord peuterspeelzaalwerk in de praktijk tussen houder en toezichthouder bindend zijn. Dit voorstel is niet overgenomen omdat de keuze voor een nadere invulling van de pedagogische doelen in de Wko tot de beleidsvrijheid van de houder dient te behoren. Met deze beleidsvrijheid kan de houder op basis van de behoeften van ouders en kinderen voor een eigen maatwerk aanpak kiezen.

Ook over het stellen van eisen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers zijn GGD GHOR Nederland en VNG positief. Wel hebben de partijen nog een aantal opmerkingen bij de definitie van een pedagogisch beleidsmedewerker en de grondslagen voor het stellen van nadere eisen aan de inzet en kwalificatie-eisen van pedagogisch beleidsmedewerkers in het onderhavige wetsvoorstel. Ten aanzien van de definitie van een pedagogisch beleidsmedewerker merken partijen op dat deze op onderdelen te nauw sluit. Zo moet een pedagogisch beleidsmedewerker volgens de aan partijen voorgelegde definitie ook altijd werkzaam zijn als beroepskracht en suggereert de voorgelegde definitie dat pedagogisch beleidsmedewerkers niet mogen worden ingezet in de buitenschoolse opvang. Ten aanzien van de voorgelegde grondslagen voor het stellen van nadere eisen aan de kwalificatie en de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers merken partijen op dat het ongewenst is om deze grondslagen alleen voor de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk op te nemen. Partijen stellen voor om deze grondslagen ook voor de buitenschoolse opvang op te nemen in de Wko, omdat de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers daar ook toegevoegde waarde kan hebben.

De definitie van een pedagogisch beleidsmedewerker is op basis van de opmerkingen van partijen aangepast in het wetsvoorstel. In de definitie van pedagogisch beleidsmedewerker is niet langer opgenomen dat deze wordt aangemerkt als beroepskracht. Voornemen is om in de lagere wetgeving vast te leggen dat de pedagogisch beleidsmedewerker meetelt voor de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten op een groep voor zover deze pedagogisch beleidsmedewerker belast is met het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden. In de definitie van pedagogisch beleidsmedewerker is niet langer de beperking opgenomen dat de persoon werkzaam moet zijn bij een kindercentrum, niet zijn buitenschoolse opvang. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de houder van een kindercentrum (waar buitenschoolse opvang dan wel dagopvang plaatsvindt) aandacht moet besteden aan het aantal en de opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers. In de lagere wetgeving zullen voor de dagopvang, de buitenschoolse opvang en het peuterspeelzaalwerk minimumeisen worden gesteld aan deze inzet.

Ten aanzien van de financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel geeft zowel GGD GHOR Nederland als de VNG aan nog geen goede inschatting te kunnen maken van de gevolgen voor de toezichtlasten. Deze gevolgen worden grotendeels bepaald door de wijzigingen in lagere wetgeving



op basis van het onderhavige wetsvoorstel en de nadere vormgeving van de nieuwe toezichtssystematiek. Wel merken GGD GHOR Nederland en VNG op dat de beoogde gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk vermoedelijk tot een stijging van de toezichtlasten zal leiden omdat het aantal eisen aan het peuterspeelzaalwerk in het kader van de harmonisatie van de kwaliteitseisen zal toenemen. Vanuit de wijzigingen in de lagere wetgeving en de nadere vormgeving van de nieuwe toezichtssystematiek zal in overleg met GGD GHOR Nederland en VNG worden bezien hoe de toezichtlasten gelijk kunnen blijven.

GGD GHOR Nederland en de VNG achten de voorgestelde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2018 goed werkbaar. De beoogde invoeringstermijn van een jaar biedt hen voldoende ruimte om de benodigde aanpassingen in het toezicht en de handhaving voor te bereiden.

Naast de algemene aandachtspunten hebben de VNG en GGD GHOR Nederland de wijzigingsvoorstellen in het onderhavige wetsvoorstel tevens technisch becommentarieerd. Deze opmerkingen zijn voor zover mogelijk in overleg met de toezichtpartijen verwerkt in het wetsvoorstel.

Tot slot doen GGD GHOR Nederland en de VNG in hun uitvoeringstoetsen een aantal voorstellen voor aanpassingen in de Wko welke niet direct raken aan de wijzigingsvoorstellen in het onderhavige wetsvoorstel. Gezien de beoogde publicatiedatum voor het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen om deze voorstellen niet in dit wetsvoorstel mee te nemen. In overleg met de partijen zal worden bezien of, en zo ja wanneer, de aanpassingsvoorstellen kunnen worden meegenomen.

b. Inspectie van het Onderwijs

De inspectie staat positief tegenover de tendens van het wetsvoorstel. Het bieden van meer ruimte voor de invulling van de pedagogische praktijk en het opnemen van concretere pedagogische doelen in de Wko zal naar verwachting van de inspectie een positief effect hebben op de kwaliteit van de opvang.

De hoofdlijnen van de voorgestelde wetswijziging bieden volgens de inspectie voldoende basis voor de verdere uitwerking in lagere wetgeving. Op onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel geeft de inspectie aandachtspunten mee.

Ten aanzien van de definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk doet de inspectie de suggestie om de definities mede op de cognitieve ontwikkeling van het kind te betrekken. Dat zou volgens de inspectie ruimte kunnen bieden voor een verdere invulling van het GGD-toezicht op voorschoolse educatie. Dit aandachtspunt van de inspectie wordt niet meegenomen in het wetsvoorstel. Hier wordt van afgezien omdat het doel van voorschoolse educatie strikt gezien geen onderdeel vormt van de definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk, maar voortkomt uit het onderwijsachterstandenbeleid. De grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie zijn verankerd in de artikelen 1.50b en 2.8 van de Wko, maar het doel van voorschoolse educatie is opgenomen in artikel 166 van de Wet op het primair onderwijs.

Verder stelt de inspectie dat een kwaliteitsoordeel van de toezichthouder een specifieke wettelijke grondslag behoeft, omdat dit een nieuwe bevoegdheid van de toezichthouder betreft. Op dit punt kan vermeld worden dat besloten is om het kwaliteitsoordeel niet langer onderdeel te laten zijn van het onderhavige wetsvoorstel. Er zullen eerst pilots toezicht en handhaving plaatsvinden waarbij op beperkte schaal zal worden geoefend met een kwaliteitsoordeel. Afhankelijk van de resultaten hiervan kan een kwaliteitsoordeel door middel van een afzonderlijk traject wettelijk worden verankerd. Bij een eventuele toekomstige wettelijke verankering van een kwaliteitsoordeel zal het aandachtspunt van de inspectie worden meegenomen.

Tot slot adviseert de inspectie om in de verdere uitwerking van de toekomstige toezicht- en handhavingsrol van gemeenten en GGD'en op basis van het onderhavige wetsvoorstel opnieuw goed te kijken naar de afbakening van taken en voldoende tijd te reserveren voor de implementatie. De inspectie geeft aan bereid te zijn om waar nodig te faciliteren in het veranderproces. De aanbevelingen op dit punt zullen worden meegenomen in de verdere uitwerking van de toekomstige toezichtssystematiek. Bij deze uitwerking zal de inspectie betrokken worden.

c. DUO

DUO constateert dat het wetsvoorstel geen systeem- en noemenswaardige procestechnische aanpassingen in de gemeenschappelijke inspectie ruimte (GIR) en het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) tot gevolg heeft. DUO acht het wetsvoorstel dan ook uitvoerbaar. Wel wijst DUO op de mogelijke gevolgen voor de betreffende inspectiesystemen van de nog uit te werken lagere wetgeving op basis van het wetsvoorstel. DUO verzoekt dan ook om een nauwe afstemming in



de uitwerking van deze wetgeving en om de wetgeving te zijner tijd ook voor uitvoeringstoetsen aan hen voor te leggen. Aan dit verzoek zal gehoor worden gegeven.

5. Uitkomst internetconsultatie

Het wetsvoorstel is vier weken opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie heeft geleid tot drieëndertig reacties, afkomstig van kindercentra, peuterspeelzalen, PO-Raad, Brancheorganisatie Kinderopvang, Adviescollege Toetsing Regeldruk (verder: Actal) en FNV. De reactie van Actal wordt beschreven in de paragraaf over regeldruk in deze memorie van toelichting.

Van de drieëndertig respondenten zijn er negentien houders van kindercentra en peuterspeelzalen die in hun reactie aangeven het gezamenlijk advies van BOinK, FNV, CNV, MOgroep en Brancheorganisatie Kinderopvang (uitgebracht in oktober 2015) over de herijking van de kwaliteitseisen te steunen. Over het betreffende advies hebben gesprekken plaatsgevonden met de betrokken partijen. Deze gesprekken betreffen primair de kwaliteitseisen in de lagere wetgeving. De uitkomsten van deze gesprekken worden verwerkt in de lagere wetgeving.

De verdere binnengekomen reacties zijn overwegend positief over de inzet op een kwaliteitsverhoging en de harmonisatie van de kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, maar bevatten tevens een aantal zorgen over de uitwerking van het wetsvoorstel.

Een respondent doet een aantal voorstellen ter aanpassing van het wetsvoorstel. Deze voorstellen worden hieronder puntsgewijs behandeld.

Er wordt voorgesteld om niet de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven, maar de grondwettelijke vrijheid van pedagogiek in de definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk op te nemen. Dit voorstel is niet overgenomen in het wetsvoorstel. De respondent stelt dat er geen brede steun bestaat voor het opnemen van de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven. Deze redenering strookt niet met de uitkomsten van de gesprekken die zijn gevoerd met de branche (zowel de branchepartijen als individuele kindercentra en peuterspeelzalen) en de wetenschap, waarbij er door alle partijen positief werd gereageerd op het opnemen van de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven in het Wko.

Tevens geeft de respondent aan moeite te hebben met de door dit wetsvoorstel geïntroduceerde grondslag voor het stellen van kwaliteitseisen aan de 'stabiliteit van de opvangomgeving'. De respondent stelt voor om 'stabiliteit van de opvangomgeving' te vervangen door 'behoefte-gerichte opvangomgeving'. In het wetsvoorstel is de formulering van de betreffende grondslag aangepast. Er is voor gekozen om in plaats van 'stabiliteit van de opvangomgeving' de verschillende aspecten te benoemen die hier een rol bij spelen.

Voorts geeft de respondent aan tegen het stellen van eisen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers te zijn. Er wordt voorgesteld om de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers aan de eigen overweging van kindercentra en peuterspeelzalen over te laten. Het wetsvoorstel is niet gewijzigd op basis van dit advies. De kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk is erbij gebaat als beroepskrachten periodiek ondersteund worden op pedagogisch vlak via coaching. Met kwaliteitseisen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers wordt geborgd dat dit ook overal gebeurt.

Tot slot stelt de respondent voor om in de Wko een doelbepaling op te nemen over een nieuwe vorm van toezicht die primair gericht is op monitoren en toetsen van de ontwikkeling van vooruitgang. Dit advies wordt meegenomen in de verdere gesprekken over de uitwerking van de nieuwe toezichtsystematiek.

Een andere respondent stelt dat locaties niet altijd de financiële draagkracht hebben om pedagogisch beleidsmedewerkers in te kunnen zetten. In de vormgeving van de nadere eisen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers zal rekening worden gehouden met de omvang van kindercentra en peuterspeelzalen.

Een respondent vindt het onwenselijk dat de kwaliteitsverhoging voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt gefinancierd vanuit een versoepeling van de kwaliteitseisen in de buitenschoolse opvang. Deze reactie heeft niet geleid tot nieuwe keuzes ten aanzien van de beoogde financieringswijze. Uitgangspunt blijft dat wijzigingen in de kosten voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang worden vertaald in een evenredige aanpassing van de maximum-uurprijzen voor de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang.

Een respondent geeft aan blij te zijn met verduidelijking rondom de procedure bij verwijdering van een kindercentrum of peuterspeelzaal uit het register door het college.

De Brancheorganisatie Kinderopvang stelt in haar reactie dat de term 'pedagogisch beleidsmedewerker' suggereert dat de betreffende medewerker zich alleen bezig zal houden met de beleidsvorming,



terwijl het de bedoeling is dat de pedagogisch beleidsmedewerker ook kan worden ingezet voor het coachen van beroepskrachten. Daarmee worden volgens de Brancheorganisatie Kinderopvang foute verwachtingen gewekt. Tevens wordt in de voorgelegde definitie van het begrip 'pedagogisch beleidsmedewerker' gesuggereerd dat de pedagogisch beleidsmedewerker niet bedoeld is voor de buitenschoolse opvang. Dit acht de Brancheorganisatie Kinderopvang onwenselijk. Op basis van de opmerkingen op dit punt is de definitie van 'pedagogisch beleidsmedewerker' aangepast. In de lagere wetgeving zullen ook eisen worden gesteld aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de buitenschoolse opvang. De term 'pedagogisch beleidsmedewerker' is behouden. Tevens adviseert de Brancheorganisatie Kinderopvang om de pedagogische doelen, gestoeld op Riksen-Walraven, in het wetsvoorstel centraal te stellen, om een mogelijke eigen interpretatie van de pedagogische doelen te voorkomen. Dit naar aanleiding van het toevoegen van de term 'fysieke veiligheid' in de voorgelegde definities van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk. Dit advies is overgenomen.

De PO-Raad vindt het een gemiste kans dat er niet voor is gekozen om de kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie als generieke eisen voor alle kindercentra en peuterspeelzalen op te nemen. Gegeven de budgettaire kaders is gekeken naar de meest optimale wijze om de kwaliteit te verhogen. Hierbij is ook gekeken naar de kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie. Elementen van de kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie maken onderdeel uit van de inzet op een kwaliteitsverhoging voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast geeft de PO-Raad aan veel waarde te hechten aan de bevordering van een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen. Hier zal de PO-Raad bij de concretisering van de begrippen verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk in lagere wetgeving expliciete aandacht aan besteden. De PO-Raad zal op dit punt in de uitwerking van de lagere wetgeving expliciet worden betrokken.

Verder richt een aantal reacties vanuit de internetconsultatie zich volledig of gedeeltelijk op de plannen voor de aanpassing van de kwaliteitseisen in de lagere wetgeving. Deze reacties zullen worden meegenomen in de gesprekken over de nadere uitwerking van de lagere wetgeving. Deze nader uitgewerkte lagere wetgeving zal tevens voor internetconsultatie worden opengesteld.

Tot slot bevatten de reacties op de internetconsultatie een aantal adviezen voor het kinderopvangbeleid in den brede. Deze adviezen raken niet direct aan het onderhavige wetsvoorstel en hebben dan ook niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel.

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 wetgeving eisen te stellen aan het inzetten van pedagogisch beleidsmedewerkers. Het voornemen is om op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen dat de pedagogisch beleidsmedewerker meetelt voor de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten, voor zover deze op de groep belast is met het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De huidige definitie van beroepskracht in opleiding ziet enkel op de werknemer die de beroepsbegeleidende leerweg volgt, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen bij een kindercentrum of met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang bij een gastouderbureau. Voorgesteld wordt de begripsomschrijving van beroepskracht in opleiding zodanig uit te breiden dat daaronder ook andere categorieën personen vallen die een arbeidsovereenkomst met de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau hebben, een opleiding volgen en in het kader van het praktijkdeel van die opleiding belast zijn met kinderopvang bij een kindercentrum of met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang bij een gastouderbureau. Hieronder kunnen derhalve naast de werknemer die de beroepsbegeleidende leerweg volgt ook de in de cao kinderopvang gedefinieerde pedagogisch medewerkers in ontwikkeling en hbo-studenten die de duale leerroute volgen die na afronding kwalificeert om te werken als beroepskracht, vallen. Door het begrip beroepskracht in opleiding te verruimen wordt expliciet de mogelijkheid opgenomen om op grond van artikel 1.50, tweede lid, onder c, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de inzet van deze werknemers. Om dezelfde hiervoor geschetste reden wordt voorgesteld om in artikel 1.1, eerste lid, het begrip 'pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding' toe te voegen. Pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding is diegene die beschikt over een arbeidsovereenkomst met de houder van een kindercentrum en ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding belast is met de totstandkoming van pedagogische



beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Voorgesteld wordt om tevens het begrip stagiair aan te passen zodat onder het begrip stagiair diegenen vallen die een opleiding tot beroepskracht dan wel een opleiding tot pedagogisch beleidsmedewerker volgen en anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst belast zijn met werkzaamheden bij de houder. Derhalve worden de beroepskracht in opleiding en de pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding uitgezonderd van het begrip stagiair. Diegenen die de beroepsopleidende leerweg volgen, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs, zijn aan te merken als stagiair. Ook de in de cao kinderopvang gedefinieerde student die een hbo-opleiding volgt die na afronding de bevoegdheid geeft tot uitoefening van de functie van beroepskracht, anders dan de duale leerroute, valt onder het begrip stagiair. Wanneer een student die de beroepsopleidende leerweg volgt of een student die een hbo-opleiding volgt die na afronding de bevoegdheid geeft tot uitoefening van de functie van beroepskracht, anders dan de duale leerroute, op grond van de cao Kinderopvang mee wordt gerekend voor het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten, zal dit geschieden op basis van een arbeidsovereenkomst en wordt de persoon derhalve gezien als beroepskracht in opleiding.

In dit onderdeel wordt tevens voorgesteld het begrip 'vrijwilliger' en de daarbij behorende begripsomschrijving te laten vervallen. Met het onderhavige wetsvoorstel verdwijnt de mogelijkheid om in lagere wetgeving op te nemen dat de vrijwilliger meetelt bij de berekening van het aantal beroepskrachten dat moet worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie.

Onderdeel B (artikel 1.45)

Met deze wijziging wordt voorgesteld om het huidige artikel 1.45, derde lid, te laten vervallen aangezien deze bepaling dezelfde strekking heeft als artikel 1.46, eerste lid, en de strekking duidelijker vervat is in laatstgenoemd artikel. Artikel 1.46, eerste lid, maakt duidelijk dat exploitatie pas is toegestaan na een positieve beslissing van het college op de aanvraag. Het college verleent slechts toestemming voor de exploitatie van een kindercentrum, een gastouderbureau of een voorziening voor gastouderopvang nadat een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, eerste lid, heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de bij of krachtens de artikelen 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels en anderszins niet is gebleken van feiten en omstandigheden die op het tegendeel duiden.

Onderdeel C (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. Dit wordt tevens tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde wijziging van artikel 1.46, tweede lid.

Daarnaast worden met deze wijziging vier leden aan artikel 1.46 toegevoegd. In het huidige artikel 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 en anderszins niet gebleken is van feiten en omstandigheden die op het tegendeel duiden. 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 waarin 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 en er geen wijziging van de houder van dat kindercentrum, gastouderbureau of die voorziening voor gastouderopvang heeft plaatsgevonden, 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 verwijderd uit het LRKP. De verwijdering 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 dient te worden beëindigd. Deze einddatum wordt eveneens opgenomen in het LRKP.

In het voorgestelde zevende lid is een bepaling opgenomen voor die gevallen waarin het college de toestemming tot exploitatie wil intrekken en er geen beschikking is. Deze situatie kan zich voordoen bij kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang die voor 1 januari 2010 in exploitatie zijn genomen. Tot 1 januari 2010 kon voor het in exploitatie nemen van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang namelijk volstaan worden met een melding bij het college.¹⁸ Voorgesteld wordt dat het college in dat geval, in afwijking van het vijfde en zesde lid, volstaat met een beschikking waarin wordt bepaald met ingang van welke datum er geen toestemming meer is voor de exploitatie en verwijdering van het kindercentrum, het gastouderbureau of de voorziening van gastouderopvang uit het register kinderopvang.

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 artikel I, onderdeel E. Het blijft echter noodzakelijk de mogelijkheid te hebben om nadere regels te kunnen stellen over het verwijderen van 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.

Onderdeel D (artikel 1.47)

Met dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 1.47, derde en vierde lid, aan te passen conform het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 1.46, vijfde en zesde lid. Met deze aanpassing wordt tot uiting gebracht dat de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau het college kan verzoeken om intrekking van de beschikking en indien het college overeenkomstig dit verzoek beslist, de inschrijving uit het LRKP verwijderd wordt. Tevens wordt in het vierde lid een soortgelijke overgangsbepaling opgenomen als het voorgestelde artikel 1.46, zevende lid.

Onderdeel E (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 F (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 deze memorie van 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 algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de in het eerste lid opgenomen aspecten van verantwoorde kinderopvang.

Onderdeel G (artikel 1.50)

In dit onderdeel wordt de tweede zin van het eerste lid verder aangevuld met aspecten waaraan een houder van een kindercentrum in ieder geval aandacht moet besteden. Naast de groepsgrootte zijn twee andere aspecten opgenomen die bepalend zijn voor de stabiliteit van de opvang, namelijk het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen. Conform de met artikel I, onderdeel A, van

¹⁸ Bij nota van wijziging bij de Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang is in de Wet kinderopvang opgenomen dat er een aanvraag bij het college moet worden gedaan. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 874, nr. 9 (onderdeel D).



dit wetsvoorstel ingevoerde dan wel gewijzigde begrippen dient de houder eveneens aantoonbaar aandacht te besteden aan de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. De houder moet eveneens aandacht besteden aan het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers dat moet worden ingezet en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen.

Voorgesteld wordt de aanhef van het tweede lid zodanig aan te passen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang in plaats van omtrent de kwaliteit van kinderopvang. De voorgestelde formulering dekt beter de lading dan de huidige tekst van de aanhef van het tweede lid en sluit aan bij artikel 1.50, eerste lid. De verandering van deze terminologie heeft geen gevolgen voor de grondslag voor de lagere wetgeving. In het tweede lid wordt onderdeel c zodanig gewijzigd dat expliciet wordt opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de inzet van beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs. In de toelichting op onderdeel A is reeds ingegaan op de voorgestelde (wijziging van de) begrippen beroepskracht in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding en stagiair.

Onderdeel d wordt 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 wetgeving kunnen vrijwilligers in kindercentra, voor zover het dagopvang betreft, al niet worden meegeteld bij vernoemde berekening. Met deze wijziging verdwijnt de mogelijkheid om dit alsnog in lagere wetgeving vast te leggen. Voor de buitenschoolse opvang is het nu wel mogelijk om vrijwilligers onder voorwaarden mee te laten tellen voor de beroepskracht-kind-ratio. Deze mogelijkheid komt eveneens te vervallen.

Voorts wordt in onderdeel e 'groeps-grootte' vervangen door 'de groeps-grootte, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen'. Immers, de stabiliteit van de opvang wordt door meerdere aspecten bepaald dan alleen de groeps-grootte.

Tevens worden aan het tweede lid twee onderdelen toegevoegd, waardoor in een algemene maatregel van bestuur en eventueel 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.

Onderdeel H (artikel 1.50b)

De wijziging in onderdeel H houdt verband met het aanpassen van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie in lagere wetgeving. Voorgesteld wordt om in artikel 1.50b de mogelijkheid te creëren om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën beroepskrachten voorschoolse educatie te onderscheiden. Met deze wijziging wordt beoogd dat er twee categorieën beroepskrachten worden aangewezen, namelijk op mbo-niveau bijvoorbeeld een pedagogisch medewerker en op hbo-niveau bijvoorbeeld een senior pedagogisch medewerker. Deze categorieën kunnen qua naamgeving afwijken van de categorieën beroepskrachten in de kinderopvang.

De wijziging van artikel 1.50b van de wet omvat ook de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven wat de minimumomvang moet zijn van het aantal beroepskrachten voorschoolse educatie per categorie. Nadere uitwerking zal plaatsvinden in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (van het Ministerie van OCW).

Onderdelen I, J en K (artikelen 1.51, 1.56, derde lid en 1.56b, eerste lid)

Het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 1.49, eerste lid, bepaalt dat een houder van een kindercentrum verantwoorde kinderopvang aanbiedt in een veilige en gezonde omgeving. Op grond van artikel 1.50, tweede lid, onder a, kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid. In de lagere wetgeving (het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen) zal de plicht van de houder om jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de kinderopvang te inventariseren gewijzigd worden in een plicht van de houder om een veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren en er voor te zorgen dat er op het kindercentrum conform dit veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt gehandeld. Een veiligheids- en gezondheidsbeleid ziet niet alleen op de inventarisatie van de risico's, maar ook op de maatregelen op basis van die inventarisatie. Gelet op het voorgaande wordt daarom met onderdeel I voorgesteld om artikel 1.51 niet langer te richten tot de houder van een kindercentrum. Artikel 1.51 wordt in het huidige artikel 1.56, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de houder van een gastouderbureau. Tevens wordt in artikel 1.56b, eerste lid, verwezen naar artikel 1.51, zijnde het artikel over de risico-inventarisatie waarmee de gastouder bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening dient te houden. Met onderdeel I van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 1.51 zodanig aan te passen dat dit artikel zich richt tot de houder van een gastouderbureau en niet langer tot de houder van een kindercentrum. In verband met deze aanpassing worden met de onderdelen J en K een tweetal verwijzingen aangepast.



Onderdelen L tot en met Q en S (artikelen 2.1, eerste lid, 2.2, tweede lid, 2.3, 2.4, 2.4a, 2.5 en 2.8)

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 F en H, die zien op kindercentra.

Onderdeel R (artikel 2.6)

In dit onderdeel wordt de tweede zin van het eerste lid verder aangevuld met aspecten waaraan een houder van een peuterspeelzaal in ieder geval aandacht moet besteden. Naast de groepsgrootte zijn twee andere aspecten opgenomen die bepalend zijn voor de stabiliteit van de opvang, namelijk het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen. Conform de met artikel I, onderdeel L, van dit wetsvoorstel ingevoerde dan wel gewijzigde begrippen dient de houder eveneens aantoonbaar aandacht te besteden aan de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. De houder dient eveneens aandacht te besteden aan het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers dat moet worden ingezet en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen.

Voorgesteld wordt de aanhef van het tweede lid zodanig aan te passen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de voorwaarden voor verantwoord peuterspeelzaalwerk in plaats van omtrent de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. De voorgestelde formulering dekt beter de lading dan de huidige tekst van de aanhef van het tweede lid en sluit aan bij artikel 2.6, eerste lid. De verandering van deze terminologie heeft geen gevolgen voor de grondslag voor de lagere wetgeving. In het tweede lid wordt onderdeel c zodanig gewijzigd dat expliciet wordt opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de inzet van beroepskrachten in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding en stagiairs. In de toelichting op onderdeel A is reeds ingegaan op de voorgestelde (wijziging van de) begrippen beroepskracht in opleiding, pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding en stagiair. Onderdeel d wordt 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 wetgeving kunnen vrijwilligers in peuterspeelzalen onder bepaalde voorwaarden nu wel worden meegeteld bij voornoemde berekening. De lagere wetgeving wordt eveneens aangepast.

Voorts wordt in onderdeel e 'groepsgrootte' vervangen door 'de groepsgrootte, het dagritme en de herkenbaarheid van personen en ruimtes'. Immers, de stabiliteit van de opvang wordt door meerdere aspecten bepaald dan alleen de groepsgrootte.

Tevens worden aan het tweede lid vier subonderdelen toegevoegd, waardoor in een algemene maatregel van bestuur en eventueel 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 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 beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen, toegevoegd aan het tweede lid.

Onderdeel T (artikel 2.9)

Het met dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 2.5, eerste lid, bepaalt dat een houder van een peuterspeelzaal verantwoord peuterspeelzaalwerk aanbiedt in een veilige en gezonde omgeving. Op grond van artikel 2.6, tweede lid, onder a, kunnen nadere regels gesteld worden met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid. In de lagere wetgeving (het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen) zal de plicht van de houder om jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's van het peuterspeelzaalwerk te inventariseren gewijzigd worden in een plicht van de houder om een veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren en er voor te zorgen dat er op het kindercentrum conform dit veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt gehandeld. Gelet op het voorgaande wordt daarom met dit onderdeel voorgesteld om artikel 2.9 te laten vervallen.

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 of gelijktijdig in werking treedt met 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 tot en met E, en M tot en met P) direct in werking te laten treden. Daarbij wordt begin 2017 beoogd. Voor de andere onderdelen van het wetsvoorstel is een inwerkingtreding per 1 januari 2018 voorzien. Deze onderdelen leggen een basis voor de herijking van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving. Voor de benodigde aanpassingen in het belang van de nieuwe kwaliteitseisen heeft de sector tijd nodig.

Kindercentra en peuterspeelzalen 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 invoeringstermijngewenst. 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,