

Vergaderjaar 2016–2017

34 597

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

Met het onderhavige wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang 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 kwaliteits-eisen 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 aantoonde dat er op 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

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

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.

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 gelijkenschakeling van de kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk, loopt mee in dit wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang (voorheen Het Nieuwe Toezicht), waarbinnen alle kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de wijze van toezicht hierop worden herijkt.

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk richten zich beide op de ontwikkeling van kinderen. De regering vindt dat er voor 2- tot 4-jarigen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk dan ook hetzelfde minimale kwaliteitsniveau gegarandeerd moet zijn. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ingezet op een volledige gelijkenschakeling van de kwaliteitseisen die voor deze leeftijdscategorie kinderen gelden binnen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. 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.

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 & Buitenhek Management & Consult, *Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016*, Buitenhek Management & Consult, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, april 2016.

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

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 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. Met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk 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 Wko verdwijnt daarbij, maar de peuterspeelzalen kunnen na de omzetting hun exploitatie voortzetten als kindercentra. Consequentie van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zal zijn dat werkende ouders ook een recht op kinderopvangtoeslag hebben voor de opvang van hun kind in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. Dit beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is eveneens 1 januari 2018, nadat met het onderhavige wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving de kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn gelijkgeschakeld.

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.

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 Staatssecre-

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).

taris 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 Riksen-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.

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., Fukkink, 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 Rixsen-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-Rixsen Walraven als definitie van verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk doet recht aan de status die deze doelen hebben in de sector en versterkt 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 begin 2017 voor te leggen aan het parlement in voorhang. Evenals het onderhavige wetsvoorstel is de publicatie van de algemene maatregel van bestuur voorzien medio 2017 en de inwerking-treding per 1 januari 2018.

b. Aanpassing en gelijkschakeling 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 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 27 mei 2016 is verstuurd (Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 303). 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 het personeel. Het gaat hierbij onder andere om een strengere beroepskracht-kindratio voor nuljarigen en het opnemen van eisen aan het taalniveau van beroepkrachten, 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 veiligheids- en gezondheidsbeleid 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 dagopvang, 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 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 implementatie-

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.

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.

traject 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 ontwikkellijijn 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 LRKP 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 LRKP, 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.

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 2015/16, 31 322, nr. 303) zijn op 27 mei 2016 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 voorgenomen 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 1 januari 2018 (zijnde de beoogde datum waarop dit onderdeel van het wetsvoorstel in werking treedt) 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 1800 vrijwilligers (formatief) werkzaam zijn op peuterspeelzalen. Naar verwachting zal dit aantal de komende jaren verder afnemen. Het vervangen van deze vrijwilligers door beroepskrachten leidt naar verwachting tot circa € 10 miljoen aan kosten voor de peuterspeelzalen waar de vrijwilliger niet is vervangen door een beroepskracht voorafgaand aan de ingangsdatum van dit wetsvoorstel.

Per 2018 is de harmonisering van de financiering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang beoogd. Naar verwachting heeft 50% van de gebruikers¹⁴ 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. 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

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

¹⁴ Eigen inschatting Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

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 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).

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 onderwijsachterstandenbeleid.

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 maatwerkaanpak 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 dan wel 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 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

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

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

instellingen een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid 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 beleid 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 risico-inventarisatie 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 verminderd. 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

op jaarbasis die wordt afgestemd op het aantal in te zetten beroepskrachten en het aantal kindercentra dat de houder exploiteert, 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 of anderszins 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 voorschoolse educatie in lagere wetgeving worden gemaakt. In samenwerking met de VNG en GGD GHOR NL wordt het huidige instrumentarium en de werkwijze van het toezicht afgestemd op de nieuwe eisen. In toezichtrappen zal de toezichthouder, net als nu, aangeven in hoeverre wordt voldaan aan de eisen. Deze toezichtrappen worden vervolgens online openbaar gemaakt waardoor het inspectieoordeel ook voor ouders inzichtelijk is. Het toezicht prikkelt instellingen tot hogere kwaliteit. Openbaarmaking van de toezichtrappen 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 DUO¹⁸. Hieronder worden de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen geschetst en wordt aangegeven wat er met de aanbevelingen uit de uitvoeringstoetsen is gedaan.

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

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 mee kan worden geteld voor de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten op een groep voor zover deze pedagogisch beleidsmedewerker op de groep 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 de inzet 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 gelijkenschakeling 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 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 kinder-

opvang 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 pedagogisch 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 de 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 toezichtssystematiek.

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 ontwikkellijn 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. Onder het begrip stagiair vallen vervolgens, conform de huidige begripsomschrijving, diegenen die een opleiding tot beroepskracht volgen, waarvan het praktijkdeel een beperkt deel van de totale studieduur is en anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst belast zijn met werkzaamheden bij de houder ten behoeve van het praktijkdeel van de opleiding. De beroepskracht in opleiding is derhalve 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 1.6)

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. Er is daarom ook geen inhoudelijke wijziging beoogd. Voorgesteld wordt om het zevende lid redactioneel aan te passen, zodat dat lid aansluit bij het vijfde lid. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd: indien het werk van de betrokkene volledig wordt beëindigd, is er

gedurende drie (met toepassing van het vijfde lid) dan wel zes (met toepassing van de algemene maatregel van bestuur op grond van het zevende lid) kalendermaanden recht op kinderopvangtoeslag.

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 mededeelt 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. Artikel 1.45, tweede lid, bepaalt dat de houder van een gastouderbureau een aanvraag indient voor degene die door zijn tussenkomst voornemens is gastouderopvang te bieden. 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, het gastouderbureau of de voorziening voor gastouderopvang 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, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang 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.¹⁹ 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.

¹⁹ 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).

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 groepsmaatregel zijn twee andere aspecten opgenomen die bepalend zijn voor de stabiliteit van de opvang, namelijk het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen. De houder dient evenals bij beroepskrachten in opleiding ook bij stagiairs aantoonbaar aandacht te besteden aan de voorwaarden waaronder en de mate waarin zij kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. De houder moet eveneens aandacht besteden aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers 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 stagiairs. 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 voornoemde 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 «de groepsmaatregel» vervangen door «de groepsmaatregel, het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen». Immers, de stabiliteit van de opvang wordt door meerdere aspecten bepaald dan alleen de groepsmaatregel. 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 zal de plicht van de houder om jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de kinderopvang te inventariseren (zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen) gewijzigd worden in een plicht van de houder om een veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren en er voor te zorgen dat er in de opvang 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 P en R (artikelen 2.1, eerste lid, 2.3, 2.4, 2.4a, 2.5 en 2.8)

Met deze onderdelen worden wijzigingen in hoofdstuk 2 (peuterspeelzaalwerk) van de Wko aangebracht. Deze wijzigingen worden voorgesteld ondanks het feit dat met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk hoofdstuk 2 van de Wko komt te vervallen. Hier is voor gekozen omdat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, hoewel nauw verbonden, als twee afzonderlijke wetstrajecten zijn vormgegeven. 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 ook wijzigingen in hoofdstuk 2 van de Wko 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 beoogt een herijking van de kwaliteitseisen van alle voor-schoolse 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.

Voor de toelichting op de onderdelen wordt verwezen naar de toelichting op de onderdelen A, C tot en met F, en H, die zien op kindercentra.

Onderdeel Q (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 groeps grootte zijn twee andere aspecten opgenomen die bepalend zijn voor de stabiliteit van de opvang, namelijk het dagritme en de herkenbaarheid van ruimtes en personen. De houder dient evenals bij beroeps krachten in opleiding ook bij stagiairs aantoonbaar aandacht te besteden aan de voorwaarden waaronder en de mate waarin zij kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. De houder dient ook aandacht te besteden aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers 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 stagiairs. Onderdeel d wordt gewijzigd in die zin dat bij de berekening van het aantal beroeps krachten 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 «de groeps grootte» vervangen door «de groeps grootte, het dagritme en de herkenbaarheid van personen en ruimtes». Immers, de stabiliteit van de opvang wordt door meerdere aspecten bepaald dan alleen de groeps grootte.

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, de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen waaraan pedagogisch beleidsmedewerkers moeten voldoen, toegevoegd aan het tweede lid.

Onderdeel S (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 zal de plicht van de houder om jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's van het peuterspeelzaalwerk te inventariseren (zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen) gewijzigd worden in een plicht van de houder om een veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren en er voor te zorgen dat er in het peuterspeelzaalwerk conform dit veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt gehandeld. Gelet op het voorgaande wordt daarom met dit onderdeel voorgesteld om artikel 2.9 te laten vervallen.

Artikel II

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 C tot en met E, en M tot en met O) direct in werking te laten treden. Ook de technische wijziging in artikel I, onderdeel B, zal direct in werking treden. Hierbij wordt medio 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 invoeringstermijn gewenst en wordt derhalve beoogd om de betreffende onderdelen van dit wetsvoorstel per 1 januari 2018 in werking te laten treden.

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