

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

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen in verband met
de wijziging van de termijnen in het overgangsrecht

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van , nr. ;

Gelet op de artikelen 1.50, tweede lid, 1.56, tweede lid, 1.56b, tweede lid en 2.6,
tweede lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van ;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

Artikel 21 van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen komt te luiden:

Artikel 21. Overgangsrecht

1. De gastouder of de houder van een kindcentrum, van een gastouderbureau of van een peuterspeelzaal wordt geacht tot 1 juli 2017 ten aanzien van die onderwerpen waarvan de toezichthouder na een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62 of 2.20 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, voor 6 juni 2012 heeft vastgesteld dat er sprake is van een gelijkwaardig alternatief, voor zover er zich geen wijzigingen hebben voorgedaan, tevens te voldoen aan de kwaliteitseisen opgenomen in dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling betreffende die onderwerpen.
2. Een certificaat als bedoeld in artikel 3, tweede lid, zoals dat lid luidde voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Besluit van 16 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang in verband met het niet langer toelaten van het ervaringscertificaat als bewijs van deskundigheid (Stb. 398), dat is verstrekt voor 1 januari 2012, geeft blijk van het voldoen aan de in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van dit besluit bedoelde deskundigheidseis.
3. Bij koninklijk besluit kan de termijn, genoemd in het eerste lid, eenmalig met een half jaar worden verlengd.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 december 2013 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer over het verbeteren van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en de voortgang van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren (Kamerstukken II, 2013-2014, 31 322, nr. 225). Met het zogeheten project Het Nieuwe Toezicht wordt beoogd een nieuw evenwicht te vinden tussen het toezicht op de wettelijke randvoorwaarden en het toezicht op de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het toezicht daarop hebben tot doel de kwaliteit op ten minste een bepaald niveau te garanderen en een stabiele en veilige omgeving voor kinderen te creëren.

Het toezicht op de kwaliteitseisen is nu nog te veel nalevingstoezicht. Hieronder wordt toezicht verstaan waarbij aan de hand van middelvoorschriften wordt getoetst of de kinderopvangorganisatie aan de randvoorwaarden, de zogenaamde structuurkenmerken, voor goede kinderopvang voldoet. Deze belangrijke eisen (zoals de beroepskracht-kindratio en het aantal m² binnen- en buitenruimte per kind) zijn noodzakelijke voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang, maar bieden weinig informatie over de pedagogische kwaliteit van de opvang. De eisen moeten op een zodanige wijze worden geformuleerd dat maatwerk mogelijk is en tegelijkertijd kwaliteit wordt geborgd.

Gezien de omvang van het project Het Nieuwe Toezicht en het feit dat de herijking van de kwaliteitseisen een wijziging van wet- en regelgeving behoeft, zal de inwerkingtreding van de regelgeving inzake het nieuwe kwaliteitskader naar verwachting plaatsvinden op 1 juli 2017.

2. Huidige regelgeving en overgangsrecht

De kwaliteitseisen zijn sinds 6 juni 2012 vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (hierna: het Besluit kwaliteit) en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 (hierna: de Regeling kwaliteit). Vóór 6 juni 2012 waren de kwaliteitseisen vastgelegd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. De beleidsregels zijn in beginsel zonder inhoudelijke aanpassingen omgezet in het Besluit kwaliteit (*Stb.* 2012, 230) en de Regeling kwaliteit (*Stcrt.* 2012, 10966). Op basis van de beleidsregels bestond de mogelijkheid voor gastouders, houders van een kindcentrum, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal (hierna: gastouders en houders) om aan te tonen dat zij een gelijkwaardig alternatief boden voor de in de beleidsregels opgenomen kwaliteitseisen. De toezichthouder diende te beoordelen of een afwijkende situatie als gelijkwaardig alternatief kon worden gekwalificeerd en diende dit oordeel als zodanig op te nemen in het inspectierapport. Gemeenten konden, op basis van het inspectierapport, besluiten het oordeel van de toezichthouder met betrekking tot het gelijkwaardig alternatief al dan niet te volgen. De mogelijkheid tot gelegitimeerd afwijken is met de omzetting van beleidsregels in algemeen verbindende voorschriften vervallen.

In het Besluit kwaliteit is voorzien in overgangsrecht, op grond waarvan de vóór inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. De opgenomen termijn liep op 1 januari 2014 af en is bij besluit van 3 oktober 2013 (*Stb.* 2013, 403) eenmalig met een jaar verlengd tot 1 januari 2015. Met de overgangstermijn is bij de omzetting van de beleidsregels beoogd de desbetreffende gastouders en houders waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, de tijd te gunnen aanpassingen te doen conform de in het Besluit kwaliteit en de Regeling kwaliteit opgenomen eisen. Om de betreffende gastouders en houders hiervoor meer tijd te geven, is in oktober 2013 besloten de overgangstermijn te verlengen tot 1 januari 2015.

Het Besluit kwaliteit biedt niet de mogelijkheid om de termijn van het overgangsrecht nogmaals bij koninklijk besluit te verlengen.

Inmiddels is gebleken dat de ruimte die in specifieke gevallen aan gastouders en houders met een gelijkwaardig alternatief geboden wordt, mogelijk (ten dele) ook in de toekomst gewenst is. Met het oog op de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht wordt het daarom wenselijk geacht de bestaande afwijkingsruimte die het overgangsrecht tot 1 januari 2015 biedt, langer te laten voortbestaan. Zo kan worden voorkomen dat gastouders en houders de nodige maatregelen zouden treffen om alsnog aan de kwaliteitseisen te voldoen, terwijl na herijking van de kwaliteitsregels zou blijken dat aanpassing niet nodig geweest zou zijn. In het kader van Het Nieuwe Toezicht zal worden bezien of situaties waarin sprake is van gelijkwaardige alternatieven aansluiten bij de systematiek van doel- en middelvoorschriften en of deze kunnen worden meegenomen in de herijking van de kwaliteitsregels.

3. Aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven

Op dit moment is er geen inzicht in het aantal gastouders en houders waarbij de toezichthouder heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief en om welke alternatieve situaties het daarbij gaat. De huidige kennis over de precieze aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven is gebaseerd op een kleinschalige, kwalitatieve inventarisatie, uitgevoerd door de Brancheorganisatie Kinderopvang (op basis van meldingen van leden) en GGD Nederland (op basis van meldingen van inspecteurs en analyse van helpdeskvragen).¹ Omdat dit inzicht ontbreekt, is het op dit moment niet mogelijk beperkingen aan te brengen in eventuele specifieke kwaliteitseisen waarop het overgangsregime betrekking zou moeten hebben. Begin 2014 is in opdracht van de minister een onderzoek gestart om de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven in kaart te brengen. In de zomer van 2014 worden de resultaten van dit onderzoek verwacht. De eerste resultaten van dit onderzoek laten zien dat de bestaande gelijkwaardige alternatieven vrijwel uitsluitend betrekking hebben op de eisen inzake de minimale buitenspeelruimte per kind en de opvang in stam- of basisgroepen. De definitieve onderzoeksresultaten zullen nader inzicht moeten geven in de specifieke invulling van de gelijkwaardige alternatieven en worden meegenomen bij de herijking van de kwaliteitseisen.

4. Verlenging overgangstermijn

Met het oog op de voorgenomen herijking van de kwaliteitsregels bestaat het risico dat gastouders en houders met gelijkwaardige alternatieven noodzakelijke wijzigingen zouden moeten doorvoeren, terwijl zij op basis van nieuwe regelgeving mogelijk niet tot wijziging hadden hoeven overgaan. Er bestaat immers een gereede verwachting dat situaties waarin nu gelegitimeerd wordt afgeweken van bepaalde kwaliteitsregels, na de herijking weer mogelijk zullen zijn. Het is daarom wenselijk en noodzakelijk dat de bestaande gevallen waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht kunnen blijven voortbestaan. Omdat op dit moment onduidelijk is hoe de herijkte kwaliteitsregels precies vorm zullen krijgen, is het niet goed mogelijk om, vooruitlopend op het nieuwe kwaliteitskader, bepaalde categorieën gelijkwaardige alternatieven reeds op dit moment uit te sluiten en het overgangsregime daarmee tot slechts bepaalde kwaliteitseisen te beperken. Daarom wordt de bestaande situatie zonder aanpassingen gecontinueerd tot aan het moment van de inwerkingtreding van de herijkte kwaliteitsregels in het kader van Het Nieuwe Toezicht per 1 juli 2017.

Verlenging van de termijn tot na 1 januari 2015 is op grond van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit niet mogelijk. Het besluit kwaliteit voorziet slechts in de mogelijkheid eenmalig met een jaar te verlengen, uiterlijk tot 1 januari 2015. De in het kader van het Nieuwe Toezicht herijkte regelgeving in de kinderopvang zal naar

¹ GGD Nederland is per 1 januari 2014 opgegaan in GGD GHOR Nederland.

verwachting op 1 juli 2017 in werking treden. Echter, gezien de aard en de omvang van het Nieuwe Toezicht bestaat het risico dat vertraging optreedt. Het besluit biedt daarom bij eventuele vertraging van het Nieuwe Toezicht de mogelijkheid om de overgangstermijn van de gelijkwaardige alternatieven aan te laten sluiten door eventueel nog eenmaal met een half jaar te verlengen.

5. Reikwijdte

De verlenging van de overgangstermijn is alleen relevant voor gastouders en houders waarbij de toezichthouder vóór de omzetting van de beleidsregels in juni 2012 heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief. De bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen uitsluitend situaties betreffen die vóór juni 2012 als gelijkwaardig alternatief zijn geaccepteerd. Verlenging van de overgangstermijn betekent niet dat gastouders en houders voor nieuwe situaties een beroep kunnen doen op het overgangsregime. Het huidige wettelijke kader biedt immers geen mogelijkheden tot uitbreiding van bestaande gelijkwaardige alternatieven en opent evenmin mogelijkheden voor andere gastouders en houders om eveneens gebruik te kunnen maken van een gelijkwaardig alternatief. Vanaf juni 2012 moeten alle gastouders en houders in de kinderopvang voldoen aan het huidige kwaliteitskader en slechts de bestaande gelijkwaardige alternatieven vormen hierop een uitzondering.

De bestaande differentiatie tussen geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven en eventuele nieuwe gevallen blijft hierdoor in stand. Nu geen afwijkingsruimte bestaat voor nieuwe gevallen en geen onnodige stappen gezet dienen te worden die later weer herzien zouden moeten worden (die bovendien tot onrust en mogelijke kosten voor aanpassing zouden leiden), is besloten de bestaande situatie te continueren, waarmee duidelijkheid wordt geschapen voor de periode tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht.

6. Resultaten voorhangprocedure

PM

7. Gevolgen voor betrokken partijen

Ouders en houders van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen zijn in de eerste plaats betrokken partijen. De gastouders en houders zijn verplicht de kwaliteitsregels na te leven en ouders weten door de kwaliteitsregels welke kwaliteit zij minimaal mogen verwachten. Vanuit de Brancheorganisatie Kinderopvang bestaat de wens de situatie rondom de bestaande gelijkwaardige alternatieven (in ieder geval) te continueren tot het moment meer duidelijkheid komt over de toekomst van de gelijkwaardige alternatieven. BOinK (Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang) heeft, onder voorbehoud dat een gedegen onderzoek plaatsvindt naar de huidige situaties die als gelijkwaardig alternatief zijn aangemerkt, geen bezwaar tegen het verlengen van de overgangstermijn.

Daarnaast zijn gemeenten en GGD'en, respectievelijk verantwoordelijk voor de handhaving van en het toezicht op de kinderopvang, betrokken partijen. Zij hebben belang bij duidelijke, objectief toetsbare criteria en een goed handhaafbaar stelsel. Sinds de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit is de toezichthouder niet langer bevoegd afwijkingen van de kwaliteitseisen te beoordelen als gelijkwaardig alternatief. Op grond van het huidige overgangsrecht worden de bestaande gevallen waarvan de toezichthouder voor de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit tot een gelijkwaardig alternatief heeft besloten, geacht eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. Met deze verlenging van de overgangstermijn wordt slechts de termijn verlengd waarbinnen de erkende gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens aan de kwaliteitseisen te voldoen. Materieel verandert er daardoor niets. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland hebben dan ook aangegeven af te zien van een officiële uitvoeringstoets.

Nu de huidige kwaliteitsnormen voorlopig blijven bestaan, heeft de verlenging geen gevolgen voor de betrokken partijen. Van eventuele regeldrukeffecten of administratieve gevolgen is eveneens geen sprake.

Artikelsgewijs

De tekst van het eerste lid van artikel 21 van het Besluit kwaliteit is aangepast door de overgangstermijn met tweeënhalf jaar te verlengen tot 1 juli 2017. Daarnaast kan op basis van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit de overgangstermijn nog eenmaal met een half jaar, dus uiterlijk tot 1 januari 2018, worden verlengd. De bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen op grond van dit besluit derhalve in ieder geval tot 1 juli 2017 en uiterlijk tot 1 januari 2018 blijven bestaan.

De tekst van het tweede lid is ongewijzigd gebleven. Dat lid heeft betrekking op overgangsrecht dat oorspronkelijk was opgenomen in artikel 4a van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang (*Stb.* 2011, 398). Dat besluit is met ingang van 6 juni 2012 ingetrokken, maar de inhoud van deze bepaling blijft relevant. De geldigheid van deze bepaling was oorspronkelijk niet in de tijd beperkt en is daarom gehandhaafd.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher