

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

De nota van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 is in de inleiding, het probleem en het doel van dit Besluit omschreven. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de hoofdlijnen van het Besluit kwaliteit kinderopvang (hierna: Besluit). In hoofdstuk 3 worden de gevolgen die dit Besluit met zich meebrengt omschreven. In hoofdstuk 4 zijn de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen weergegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan op de uitkomsten van de internetconsultatie.

Hoofdstuk 1. Inleiding

Met de wijziging van de Wet kinderopvang (Wko) worden ouderparticipatiecrèches (opc's) onder de wet gebracht en zijn definities van een opc, ouderparticipatieopvang en participerende ouder opgenomen.

Een opc wordt opgezet en gerund door ouders, en ook verzorgen deze ouders de opvang van de kinderen. Een opc wordt gedefinieerd als een voorziening waar ouderparticipatieopvang plaatsvindt, niet zijnde het woonadres van een ouder. Ouderparticipatieopvang is kinderopvang die plaatsvindt door ten minste en uitsluitend een van de ouders van elk van de kinderen die wordt opgevangen, en die daarvoor geen bezoldiging ontvangt. De participerende ouder is altijd een ouder die een groep kinderen opvangt ("draai-ouder") en is altijd een ouder van een kind dat opvang geniet in de betreffende opc.

In die definities komt het onderscheid naar voren met andere kindercentra. Dit onderscheid is van belang omdat met de wetwijziging twee belangrijke kwaliteitseisen uit de Wko komen te vervallen voor opc's: de opleidingseis voor beroepskrachten en het vastegezichtencriterium. Door nauw te omschrijven wat onder ouderparticipatieopvang moet worden verstaan, wordt voorkomen dat het oprichten van een opc een manier wordt om de kwaliteitseisen te ontwijken. In dit besluit wordt nadere invulling gegeven aan de kenmerken van een opc en participerende ouder en wordt omschreven hoe opc's – in plaats van de twee genoemde kwaliteitseisen – moeten aantonen dat zij op alternatieve wijze invulling geven aan de professionaliteit van ouders die de opvang in opc's verzorgen en aan de stabiliteit op de opvang. Zo wordt gewaarborgd dat ook bij opc's sprake is van verantwoorde kinderopvang zoals neergelegd in artikel 1.50 Wko.

Hoofdstuk 2. Hoofdlijnen van het Besluit

Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de kenmerken van een opc en de participerende ouder. In paragraaf 2.2 wordt omschreven hoe de opc's een alternatieve invulling geven aan de kwaliteitseisen professionaliteit en stabiliteit.

2.1 Kernmerken opc

Opc's worden gekenmerkt door de rol en de hoge participatiegraad die ouders innemen bij het functioneren van een opc. Een opc wordt opgezet en gerund door ouders, en ook verzorgen deze ouders onbezoldigd de opvang van de kinderen. Een ouder die een groep kinderen opvangt ("draait"), is altijd een ouder van een kind dat opvang geniet in de betreffende opc. Zou dat niet het geval zijn, dan zou de kern van een opc –namelijk dat ouders zélf de opvang verzorgen in plaats van beroepskrachten – wegvallen. De participerende rol van de ouder, die niet een eenmalig maar een voortdurend karakter heeft, komt tot uitdrukking in de regelmaat van het draaien door de ouder. De participerende ouder (of ouders) die

opvang verzorgt, doet dat dan ook in ieder geval een dagdeel per week. Een opc zal inzichtelijk moeten maken welke ouder wanneer een dagdeel draait en dat in samenhang met de opvang die het eigen kind op de opc geniet, waarbij niet noodzakelijk is dat het kind gelijktijdig met de ouder in de groep aanwezig is. Daarbij moet tevens worden ingegaan op de omstandigheid van vakanties en andere –al dan niet voorziene- absenties van de ouder waardoor het draaien niet elke week van het jaar zal plaatsvinden.

Naast het verlenen van kinderopvang door de participerende ouder, worden door ouders ook andere werkzaamheden verricht in een opc.

Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het maken van roosters of het innemen van een bestuurs- of een commissiefunctie.

Omdat een opc gerund wordt door ouders nemen de ouders van een opc verschillende rollen in. In de eerste plaats zijn zij de ouder van het kind dat opvang geniet bij de opc. Tegelijkertijd hebben de participerende ouders ook de rol van verzorger voor hun eigen kind én voor de kinderen van de andere ouders binnen de opc. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie ligt eveneens bij de ouders van de kinderen op de opc. De ouders die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen zullen ook als houder van het kindercentrum in het handelsregister geregistreerd staan. En uiteraard zijn het ook de ouders die in de oudercommissie plaatsnemen. Naast de rol van ouder, verzorgende en houder/bestuurder is het daarnaast nog denkbaar dat een ouder de functie van pedagogisch beleidsmedewerker/coach aanneemt.

Ten behoeve van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden binnen een opc zullen de verschillende rollen expliciet moeten worden gemaakt. Dit is met name van belang voor de rollen waarbij het niet wenselijk is dat deze in één persoon samenkomen. Zo moet, bijvoorbeeld, voorkomen worden dat een ouder in het bestuur dezelfde ouder is die namens de oudercommissie adviseert op het pedagogisch plan dat het bestuur heeft voorgelegd. Hetzelfde geldt voor de procedure van een klacht. Volgens artikel 1.57b, tweede lid, onderdeel a van de Wko wordt een klacht door een ouder bij de houder schriftelijk ingediend: het is dan noodzakelijk dat ouder en houder verschillende personen zijn.

De huidige opc's hebben een verenigingsvorm met een algemene ledenvergadering waarin alle ouders vertegenwoordigd zijn. In die opc's wordt dan ook het pedagogisch beleidsplan vastgesteld door de algemene ledenvergadering die de hoogste macht heeft in een vereniging. De verenigingsvorm brengt daardoor al enige structuur aan in de invulling van de verschillende rollen door ouders bij een opc. Maar los van de organisatievorm is het aan de opc's om helderheid te verschaffen over de rolverdeling binnen de opc en over de wijze hoe deze geborgd is.

Ouders starten een opc omdat zij met betrekking tot de opvang van hun kinderen een doel voor ogen hebben dat zij gezamenlijk willen bereiken. Dit gezamenlijke doel, dat binnen de kaders van de Wko moet leiden tot verantwoorde kinderopvang, zorgt voor de grote betrokkenheid van de ouders bij de opc. Hierbij past het, dat alle inkomsten die door een opc gegenereerd worden, aangewend worden ter verbetering van de kwaliteit van de opc om verantwoorde kinderopvang te kunnen bieden. Er kunnen dus geen inkomsten en of winsten ten goede komen aan individuele personen binnen of betrokken bij een opc.

2.2. Alternatieve wijze van invulling professionaliteit en stabiliteit

Omdat opc's vanuit hun aard niet kunnen voldoen aan de opleidingseis en het vastegezichten criterium moeten zij op alternatieve wijze aantonen hoe zij de professionalisering van ouders en de stabiliteit voor kinderen binnen de organisatie waarborgen. In het Besluit is daarom neergelegd dat opc's in hun pedagogisch beleidsplan expliciet ingaan op factoren die bijdragen aan professionaliteit en stabiliteit.

Professionaliteit

In een opc verzorgen de ouders van de kinderen zelf de opvang en zij hebben daar niet noodzakelijkerwijs een opleiding voor genoten. Van een ouder die ook verantwoordelijk is voor de opvang van (andere) kinderen mag echter verwacht worden dat hij/zij werkt aan professionalisering en daarin verder blijft ontwikkelen. Voor de opc is daar een belangrijke rol weggelegd. Dat begint bij het aanbieden van een scholingsprogramma voor nieuwe participerende ouders. In dat programma komen zowel theorie- als praktischelementen aan bod. De houders van de opc's hebben de verantwoordelijkheid dat er ook daadwerkelijk aan de slag wordt gegaan met het programma. Daarbij moet ook aangetoond worden dat het programma afgerond is alvorens een participerende ouder zelfstandig op de groep mag draaien. De kennis en vaardigheden van de ouders moet natuurlijk op peil gehouden worden en daarom zullen de houders van de opc's in het pedagogisch beleidsplan moeten beschrijven hoe ouders ook na het eerste scholingsprogramma hun kennis en vaardigheden met betrekking tot de opvang van kinderen bijhouden. Bij de beschrijving gaat het niet alleen om de inhoud maar ook om de frequentie van de bijscholing die iedere participerende ouder volgt.

Professionalisering draait niet alleen om de kennis en vaardigheden van de individuele ouder. Een belangrijk deel van professionalisering richt zich op het functioneren als team. Ook voor participerende ouders die regelmatig samen draaien is van belang dat zij als team van verzorgenden hun werk- en handelwijzen met elkaar bespreken en afstemmen. In het pedagogisch beleidsplan komt daarom expliciet naar voren hoe opc's teamgerichte professionalisering invullen, bijvoorbeeld door de wijze en frequentie van teambesprekingen, hoe de ontwikkeling van de kinderen besproken wordt, hoe er aandacht is voor sparring over pedagogisch-inhoudelijke kwesties, enz. Onvermijdelijk onderdeel van professionalisering is de aanspreekcultuur binnen een organisatie. Om als individu en als team goed te functioneren is het noodzakelijk dat men elkaar feedback kan geven. Ook op dit punt zal van de houders van de opc's worden gevraagd in het pedagogisch beleidsplan in te gaan op de handelwijze rondom het geven van feedback tussen de ouders en het organiseren van interviews. Dit speelt niet alleen tussen de ouders onderling die groepen draaien, maar is ook van belang in het geval de functie van pedagogisch beleidsmedewerker door een ouder wordt uitgeoefend.

Stabiliteit

Het vastegezichten criterium is een van de onderdelen die moet zorgen voor stabiliteit voor het kind in de opvang. Bij opc's zien de kinderen meerdere gezichten per dag omdat de ouders – over het algemeen – dagdelen draaien en er dus meerdere ouders op de groep staan. Ook ten aanzien van de stabiliteit zullen opc's in hun pedagogisch beleidsplan bepaalde elementen moeten opnemen.

Stabiliteit is voor alle kinderen van belang, maar met name voor de allerjongsten omdat zij het meest kwetsbaar zijn. Opc's zullen in het pedagogisch beleidsplan hun beleid moeten opnemen dat laat zien hoe zij voor kinderen en in het bijzonder voor baby's in de opvang stabiliteit creëren.

Ook op een opc is een kind ingedeeld in een stamgroep, maar het aantal draaiouders op de groep wisselt frequent. Ondanks de wisseling kan er sprake zijn van regelmaat omdat dezelfde draaiouders op vaste tijden op de groep staan. De opc's worden gevraagd in het verlengde van hun te voeren beleid inzicht te geven in de indeling van kinderen ten opzichte van de draaiouders.

Op grond van artikel 3, tweede lid, onderdeel e van het Besluit, moet elk kindercentra in het pedagogisch beleidsplan het wenbeleid omschrijven voor kinderen in een nieuwe stamgroep. Voor opc's wordt daar aan toegevoegd specifiek in te gaan op de omstandigheid dat kinderen op een opc te maken hebben met meerdere draaiouders op een dag. Het kan voorkomen dat een ouder niet kan komen draaien op het moment dat hij/zij ingedeeld is. Het is dan van belang beleid te hebben hoe in een dergelijke situatie gehandeld wordt. Dit vervangingsbeleid zal ook neerslag moeten vinden in het pedagogisch beleidsplan van een opc.

In het Besluit staat dat in het pedagogisch beleidsplan van een kindercentra wordt opgenomen op welke wijze de mentor de informatie over de ontwikkeling van een kind periodiek met de ouders bespreekt. Dit geldt uiteraard ook voor opc's. Het ligt vanwege onafhankelijke oordeelsvorming en de rolverdeling binnen opc's voor de hand dat de mentor van het kind niet de eigen ouder is. De opc maakt daarom inzichtelijk wie de mentor is van elk kind en legt dit vast in het pedagogisch beleidsplan.

Hoofdstuk 3. Gevolgen van het Besluit

3.1 Financiële gevolgen

PM.

3.2 Gevolgen voor de regeldruk

Met dit wetsvoorstel wordt materieel geen extra regeldruk voorzien. Voor de huidige opc's betekent de formalisatie in de Wko en de daaraan gestelde eisen en voorwaarden geen significante wijziging in de huidige werkwijze. Voor de overige bedrijven, burgers en professionals brengt dit wetsvoorstel geen verplichtingen met zich mee.

PM. Opnemen uitkomst toets ATR

3.3 Gevolgen voor het toezicht en handhaving

PM invullen na de uitvoeringstoetsen

3.4 Gevolgen voor ICT

PM Uitvoeringstoets

3.5 Overig

PM

Hoofdstuk 4. Resultaten uitvoeringstoetsen

4.1 VNG

4.2 GGD GHOR Nederland

4.2 Inspectie van het Onderwijs

4.3 DUO

4.4 Belastingdienst

Hoofdstuk 5. Resultaten internetconsultatie

PM

II Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel 19a Vrijstelling opleidingseis beroepskrachten

Voorgesteld wordt om de vrijstellingsbepalingen die gelden voor de ouderparticipatiecrèches en de aanspraak op kinderopvangtoeslag door de ouders die gebruik maken van ouderparticipatiecrèches in hoofdstuk 2A van het Besluit op te nemen. Hoofdstuk 2A is per 1 januari 2018 vervallen in verband met het verdwijnen van de peuterspeelzalen.

Met de toevoeging van artikel 1.60a, eerste lid, van de Wet kinderopvang is de grondslag gecreëerd om in lagere wetgeving een vrijstelling te geven voor hetgeen is bepaald in artikel 1.50, eerste en tweede lid, onderdeel b van de Wet kinderopvang, de opleidingseisen van de beroepskrachten. Voorgesteld wordt om in artikel 19a deze vrijstelling te verlenen. Het betreft een vrijstelling voor de opleidingseisen waaraan beroepskrachten aan moeten voldoen. Dit betreffen de opleidingseisen voor zowel de beroepskrachten in de dagopvang (artikel 6 van het Besluit kwaliteit kinderopvang) als de beroepskrachten buitenschoolse opvang.

In het tweede lid wordt invulling gegeven aan artikel 1.60a, tweede lid van de Wet kinderopvang. Aan de vrijstelling kunnen beperkingen worden gesteld en voorschriften worden verbonden. Voorgesteld wordt om aan de vrijstelling het voorschrift te verbinden dat de houder in het pedagogisch beleidsplan in concrete termen beschrijft op welke wijze hij zorg draagt voor de geschiktheid van de participerende ouder voor het verzorgen van ouderparticipatieopvang. Dit geldt zowel voor de ouderparticipatiecrèche die dagopvang verzorgt als de ouderparticipatiecrèche die buitenschoolse opvang verzorgt. Vandaar ook de verwijzing naar het pedagogisch beleidsplan in artikel 3 en 12 in het Besluit kwaliteit kinderopvang. De houder dient in het pedagogisch beleidsplan in ieder geval in te gaan op de onder a tot en met e omschreven aandachtspunten.

Zo dient hij in te gaan op de opleiding voor nieuwe participerende ouders, waarbij de opleiding zowel theorie- en praktijkelementen gericht op verantwoorde kinderopvang bevat alsmede de inhoud en frequentie van de bijscholing van de participerende ouder. Waarbij de bijscholing gericht is op het behoud van kennis en vaardigheden van verantwoorde kinderopvang. Ook dient de houder in te gaan op de wijze waarop er aandacht wordt gegeven aan feedback en het onderling aanspreken van de participerende ouders in de ouderparticipatiecrèche. Tot slot dient de houder in te gaan op de wijze waarop er aandacht wordt gegeven aan de onderlinge afstemming tussen de verschillende participerende ouders.

Artikel 19b Vrijstelling stabiliteit van de opvang voor kinderen

Met de toevoeging van artikel 1.60a, eerste lid, van de Wet kinderopvang is de grondslag gecreëerd om in lagere wetgeving een vrijstelling te geven voor hetgeen is bepaald in artikel 1.50, eerste en tweede lid, onderdeel d van de Wet kinderopvang, de herkenbaarheid van personen, ook wel het vaste gezichten criterium genoemd. Het vaste gezichten criterium is nu vastgelegd in artikel 9, vierde en vijfde lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang. Voorgesteld wordt om in artikel 19b een vrijstelling te verlenen van artikel 9, vierde en vijfde,

lid van het Besluit kwaliteit kinderopvang. Dit betreft enkel en alleen een vrijstelling voor het vaste gezichtencriterium. De overige eisen in artikel 9 zijn wel van toepassing op ouderparticipatiecrèches.

Voorgesteld wordt om aan deze vrijstelling voorschriften te verbinden. Deze voorschriften zijn opgenomen in het derde, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 19b.

Voorgesteld wordt om het derde lid de houder van een ouderparticipatiecrèche de verplichting op te leggen in het pedagogisch beleidsplan te beschrijven op welke wijze hij zorg draagt voor de herkenbaarheid van personen. Een aantal onderdelen bevatten een specificering van de eisen zoals al zijn neergelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en gelden voor de huidige kindercentra.

Nu er een vrijstelling is verleend voor de herkenbaarheid van personen, dient in het pedagogisch beleidsplan in ieder geval in gegaan te worden op de wijze waarop de houder er zorg voor draagt dat de stabiliteit voor opvang van baby's is gewaarborgd. Ook dient de houder in te gaan op de wijze waarop de kinderen en de participerende ouders worden ingedeeld in de ouderparticipatiecrèche. Er worden geen regels gegeven over de wijze waarop de kinderen en participerende ouders worden ingedeeld, maar het is aan de houder om hier over na te denken en vast te leggen in het pedagogisch beleidsplan. De eis dat de houder in moet gaan op de wijze waarop kinderen kunnen wennen aan een nieuwe groep waarin zij zullen worden opgevangen rekening houdend met de omstandigheid dat er meerdere participerende ouders op een dag een dienst draaien is een specificatie van de eis van artikel 3, tweede lid onderdeel e en artikel 12, tweede lid, onderdeel e. Deze twee eisen blijven naast elkaar bestaan. De houder moet ook omschrijven hoe kinderen kunnen wennen aan een nieuwe stamgroep waarin zij zullen worden opgevangen. Ditzelfde geldt ook voor het mentorschap. In artikel 3, tweede lid, onderdeel c en artikel 12, tweede lid, onderdeel b is bepaald dat in het pedagogisch beleidsplan omschreven moet worden op welke wijze de mentor, de verkregen informatie over de ontwikkeling van het kind periodiek met de ouders bespreekt en de wijze waarop aan de ouders en het kind bekend wordt gemaakt welke beroepskracht de mentor van het kind is. Voor de ouderparticipatiecrèche komt daar nog bij dat de houder moet omschrijven hoe aan het mentorschap invulling wordt gegeven nu de mentor een participerende ouder is die niet de ouder is van het kind dat wordt opgevangen in een ouderparticipatiecrèche. Ook dient de houder de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het onderling vervangen van participerende ouders te omschrijven. De participerende rol van de ouder, die niet een eenmalig maar een voortdurend karakter heeft, komt tot uitdrukking in de regelmaat van het draaien door de ouder. Een participerende ouder moet overwegend minstens een dagdeel per week een dienst draaien. Het is aan de opc om te bepalen wat een dagdeel is, zo lang inzichtelijk wordt gemaakt dat van elk kind dat op de opc opvang heeft, er een ouder is die wekelijks een dagdeel draait (participerend ouder is). Door ziekte, vakantie van de participerende ouder of door andere voorziene of onvoorziene omstandigheden kan het voorkomen dat een dagdeel per week niet altijd haalbaar is. De houder van de opc maakt inzichtelijk hoe de handelwijze is in deze gevallen.

In het vijfde lid wordt aangegeven dat de houder in het pedagogisch beleidsplan concreet de toedeling van verantwoordelijkheden van diverse participerende ouders beschrijft en de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de verschillende taken. De houder legt zodoende vast wie de participerende ouder is, wie de houder is en bijvoorbeeld welke andere functies men in de ouderparticipatiecrèche

nog vervult. Het vijfde lid staat los van de eisen die worden gegeven in het derde. Omdat het in het derde lid ging op welke wijze hij aandacht besteedt aan de herkenbaarheid van personen.

Het zesde lid bepaalt dat vastgelegd moet worden dat alle inkomsten die bij een ouderparticipatiecrèche binnen komen weer worden aangewend ten bate van verantwoorde kinderopvang. Bij inkomsten kan gedacht worden aan de eigen bijdrage die ouders betalen maar eventueel ook subsidies. De vastlegging kan geschieden in de statuten, maar ook in een reglement of beleidsplan van de ouderparticipatiecrèche.

Artikel 19c Vrijstelling oudercommissie

Met de toevoeging van artikel 1.60a, eerste lid, van de Wet kinderopvang is de grondslag gecreëerd om in lagere wetgeving een vrijstelling te geven voor hetgeen is bepaald in artikel 1.58, vijfde lid, van de Wet kinderopvang. Voorgesteld wordt om in artikel 19c deze vrijstelling te verlenen. Artikel 1.58, vijfde lid, van de Wet kinderopvang bepaald dat personeel dat werkzaam is bij een kindercentrum onderscheidenlijk gastouderbureau geen lid van de oudercommissie is van dat kindercentrum of gastouderbureau. Deze bepaling is niet van toepassing op een ouderparticipatiecrèche omdat daar geen sprake is van personeel. Nu deze bepaling niet van toepassing is wordt in artikel 19c een vrijstelling voor dit lid gegeven met de beperking dat dit alleen geldt voor de participerende ouder. Alle overige leden van artikel 1.58 van de Wet kinderopvang zijn gewoon van toepassing op een ouderparticipatiecrèche.

Artikel 19d Beperking aanspraak kinderopvangtoeslag

In dit artikel wordt de termijn bepaald zoals die in artikel 1.5, tweede lid, onderdeel b is vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. De termijn wordt gedurende welke een ouder geen aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag voor een kind dat in een ouderparticipatiecrèche wordt opgevangen wordt vastgesteld op twee jaar.

Artikel II Inwerkingtredingsbepaling

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit en bepaalt dat de inwerkingtredingsdatum van het gehele besluit aansluit bij het tijdstip van inwerkingtreding van de wijziging van de Wet kinderopvang, te weten 1 januari 2021.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark