

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding voor het wetsvoorstel vormt de wens om de kwaliteit in de kinderopvang te verbeteren en de regeldruk te verminderen door het aanpassen van de kwaliteitseisen en het toezicht en de handhaving. De gelijkschakeling van de eisen aan kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk komt voort uit de afspraak uit het regeerakkoord 'Bruggen slaan' om onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar af te stemmen.

2. Wie zijn betrokken?

Het project Het Nieuwe Toezicht in de kinderopvang, waarvan dit wetsvoorstel onderdeel is, is een project van gezamenlijkheid, waarbij in alle fasen van het project (van verkenning tot uitwerking) nauw samengewerkt wordt met de partijen uit de sector en met de toezicht- en de handhavingpartijen. Te weten: de Brancheorganisatie Kinderopvang, FNV, MOgroep, BOinK, VNG, GGD GHOR Nederland, de Inspectie van het Onderwijs en de PO-raad. Deze partijen worden betrokken vanwege hun kennis en expertise, maar ook met het oog op het verkrijgen van draagvlak in het veld. Daarnaast zijn er bij het opstellen van het wetsvoorstel verschillende wetenschappers en geledingen van ouders, medewerkers, ondernemers, toezichthouders en handhavers geconsulteerd.

Voor uitvoeringstoetsen worden DUO, de Inspectie van het Onderwijs, de VNG en GGD GHOR Nederland gevraagd. Deze partijen worden benaderd vanwege hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

3. Wat is het probleem?

Kwaliteitsmetingen laten zien dat de kwaliteit van de kinderopvang in de basis op orde is, maar dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken met kinderen in de kinderopvang nog veel ruimte voor verbetering is. Bovendien ligt de focus in de eisen en het toezicht op dit moment voornamelijk op structurele randvoorwaarden van de opvang, in plaats van op de kwaliteit in de praktijk. Daarnaast bieden de huidige kwaliteitseisen op onderdelen te weinig ruimte aan instellingen om maatwerk te bieden of om zich te onderscheiden op kwaliteit. Daar komt bij dat het huidig pakket aan kwaliteitseisen soms als gecompliceerd en moeilijk uitlegbaar ervaren wordt en tot regeldruk kan leiden. Tot slot maakt het voor de kwaliteit van de opvang, de eisen en het toezicht nu uit of een kind naar een peuterspeelzaal of naar de kinderdagopvang gaat. Een dergelijke verschil is niet wenselijk. Voor de kwaliteit van de opvang moet het niet uitmaken naar welk type voorziening een kind gaat.

4. Wat is het doel?

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) op drie punten gewijzigd:

1. Er komen concrete pedagogische doelen in de wet, wat de kwaliteit van de opvang versterkt. De kinderopvangsector en toezichthouder krijgen door de concrete doelen meer houvast om vast te stellen of de kinderopvang of peuterspeelzaal voldoende kwaliteit biedt.
2. In de wet worden de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving gewijzigd. De grondslagen voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk worden gelijkgeschakeld zodat in lagere wetgeving dezelfde eisen kunnen worden gesteld aan beide voorzieningen. Daarnaast worden de grondslagen aangepast om in lagere wetgeving een aantal kwaliteitsverhogende eisen vast te leggen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een betere mix van mbo- en hbo-functies op de werkvloer.
3. De regels voor het uitschrijven uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (hierna: LRKP) worden verduidelijkt, zodat helder is wat de gevolgen zijn van een uitschrijving uit het LRKP voor de exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal.

Het beoogd effect van het wetsvoorstel is allereerst een kwaliteitsverhoging doordat er grondslagen opgenomen worden voor kwaliteitsverhogende maatregelen in lagere wetgeving, bijvoorbeeld een betere mix van mbo- en hbo- functies op de werkvloer. Ook het opnemen van concrete pedagogische doelen versterkt de kwaliteit. Instellingen kunnen daardoor beter hun pedagogisch beleid invullen en kunnen zich daarmee onderscheiden. Daarnaast vergemakkelijken de doelen het toezicht op de pedagogische kwaliteit, waarbij toezichthouder en instelling met elkaar in gesprek gaan over de kwaliteit en de pedagogische doelen. De kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk moeten aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen, wat de samenwerking tussen kindercentra en peuterspeelzalen vergemakkelijkt. Tot slot verduidelijkt het wetsvoorstel de gevolgen van een uitschrijving uit het LRKP voor de exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of peuterspeelzaal.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Kinderen die opgevangen worden in een kinderopvanginstellingen vormen een kwetsbare groep in een cruciale ontwikkelingsfase in hun leven. De opvang van deze kinderen moet voldoen aan een aantal minimumvoorwaarden zodat de sociaal-emotionele veiligheid van deze (zeer) jonge kinderen gewaarborgd kan worden en hun ontwikkeling wordt gestimuleerd gedurende de opvangtijden. Voor het combineren van arbeid en zorg is het bovendien van belang dat ouders hun kind met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen brengen. Om te kunnen werken moeten ouders ervan uit kunnen gaan dat de kwaliteit van de opvang op orde is, ongeacht het type voorziening.

Het bovenstaande is een zwaarwegend belang voor de Nederlandse samenleving en rechtvaardigt overheidsinterventie.

6. Wat is het beste instrument?

Een wetswijziging is noodzakelijk om reeds aangekondigde kwaliteitsverhogende maatregelen te verankeren in wet- en regelgeving. Verankering van deze maatregelen in wet- en regelgeving is nodig om landelijk de kwaliteit van kinderopvanginstellingen (nog verder) te verbeteren en om daar vervolgens publiek toezicht op te kunnen houden. Een wetswijziging is bovendien nodig om de verschillen tussen kwaliteitseisen voor

peuterspeelzalen en kinderdagverblijven weg te nemen. Deze kwaliteitseisen zijn immers reeds verankerd in wet- en regelgeving. Met de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen wordt er een eerlijk speelveld tussen verschillende type voorzieningen gecreëerd. Bovendien is aanpassing in wet- en regelgeving nodig om regeldruk te verminderen.

De aanpassingen in wet- en regelgeving zullen worden aangevuld met niet-wettelijke instrumenten als een professionaliseringstraject voor toezichthouders en handhavers en een implementatietraject om de sector voor te bereiden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- *Instellingen*

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor houders van kinderdagverblijven, peuterspeelzalen of buitenschoolse opvanginstellingen. Zij zullen aan de nieuwe kwaliteitseisen moeten voldoen. In het wetsvoorstel worden grondslagen voor het stellen van nadere kwaliteitseisen aangepast ten behoeve van de herijking van de kwaliteitseisen, zoals zal worden verankerd in lagere wetgeving. De exacte (financiële) gevolgen van dit wetsvoorstel voor instellingen zijn daarmee grotendeels afhankelijk van de precieze uitwerking in lagere regelgeving. In een brief (Kamerstukken 31 322, nr. 280) zijn op 7 juli 2015 de voornemens voor aanpassing van de kwaliteitseisen in lagere wetgeving gepresenteerd. De voornemens voor de aanpassing bevatten voor instellingen kwaliteitsverhogende elementen en onderdelen waarop de kwaliteitseisen worden versoepeld. Zichtbaar is nu al dat de kwaliteitsverhogende elementen zullen leiden tot extra kosten in de kinderdagopvang en peuterspeelzalen. De voorgenomen versoepeling zal leiden tot lagere kosten in de buitenschoolse opvang. In de brief van 7 juli is reeds aangekondigd dat dit aanleiding geeft tot het aanpassen van de maximum uurprijzen. Het uitgangspunt bij het aanpassen van de maximum uurprijzen is dat dit budgettair neutraal uitpakt. Kortom: de lagere kosten aan kinderopvangtoeslag vanwege de verlaging van de maximum uurprijs voor de buitenschoolse opvang wordt gebruikt om de maximum uurprijs voor de kinderdagopvang te verhogen.

Een van de wijzigingen in de grondslagen heeft wel directe financiële consequenties voor instellingen. Dit betreft het schrappen van de mogelijkheid 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. Dit raakt peuterspeelzalen en de buitenschoolse opvang. 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. Het vervangen van de 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. Vanwege de beoogde harmonisering van de financiering van peuterspeelzalen en kinderopvang per 2018 zullen deze kosten voor de helft^[1] ten laste komen van het Rijk, doordat de kinderen van werkende ouders vanaf 2018 kinderopvangtoeslag aan kunnen aanvragen voor de opvang van hun kinderen in een peuterspeelzaal.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is nagegaan welke gevolgen de wijzigingen naar verwachting hebben op de regeldruk. In algemene zin geldt dat de keuzes bij de nadere uitwerking op basis van de aangepaste grondslagen bepalend zijn voor de regeldruk. De precieze gevolgen voor de administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten

kunnen bij het opstellen van de lagere regelgeving worden geraamd. Het verwacht effect kan bij dit wetsvoorstel enkel op hoofdlijnen worden weergegeven. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat het introduceren van gerichte coaching op de werkvloer door een medewerker met een passende pedagogische kwalificatie op hbo-niveau tot administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten leiden. Instellingen moeten immers de pedagogisch beleidsmedewerker werven, aannemen en inbedden in de organisatie en zich hierover verantwoorden aan de toezichthouder. In het kader van de gelijkenschakeling van de kwaliteitseisen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden grondslagen in de Wko toegevoegd waardoor het mogelijk wordt om voor peuterspeelzalen eisen te stellen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen in peuterspeelzalen. Het is op dit moment nog aan gemeenten om hier wel of geen eisen aan te stellen. In een groot aantal gemeenten zijn de eisen voor peuterspeelzalen op dit punt al gelijk aan de eisen voor kinderopvang, conform de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ingeschat wordt dat de nalevingskosten door de gelijkenschakeling daarom op dit punt beperkt zijn. Wel zal de toezichthouder ook bij peuterspeelzalen toezicht moeten houden op het voldoen aan de eisen aan de accommodatie, de inrichting en de beschikbare ruimte voor kinderen. Dit leidt tot een toename in de toezichtlasten. Verder kan gesteld worden dat het concretiseren van de pedagogische doelstellingen in de lagere wetgeving kan leiden tot administratieve lasten en nalevingskosten omdat instellingen hun pedagogisch beleidsplan moeten aanpassen aan deze concretisering. Het opnemen van de pedagogische doelstellingen in de Wko leidt tegelijkertijd tot meer duidelijkheid over de regels, zodat de ervaren regeldruk kan afnemen. Het beperken van de formatieve inzet van vrijwilligers leidt tot regeldruk bij het vervangen van deze vrijwilligers door beroepskrachten. Het gaat dan om administratieve lasten en nalevingskosten die in het algemeen gelden bij het aannemen van nieuw personeel. Het introduceren van de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om een afgegeven beschikking weer in te trekken voorkomt discussies over dit onderwerp, en heeft als zodanig een beperkt positief effect op de ervaren regeldruk, maar heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten, nalevingskosten of toezichtlasten.

Burgers

Burgers die geraakt worden door dit wetsvoorstel zijn:

- Kinderen die opgevangen worden in een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvanginstelling of peuterspeelzaal.
- Ouders van wie kinderen naar een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvanginstelling of peuterspeelzaal gaan.

Voor burgers zullen de gevolgen van het wetsvoorstel merkbaar zijn in een (nog) betere kwaliteit van de kinderopvang, bijvoorbeeld doordat er meer aandacht is voor de ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang. De kwaliteitsverhoging zal echter ook leiden tot extra kosten in de kinderdagopvang. Deze extra kosten geven aanleiding tot hogere prijzen in de dagopvang, terwijl de versoepeling van de eisen in de BSO aanleiding geeft tot lagere prijzen voor ouders. Uitgangspunt hierbij is wel dat de inkomenseffecten voor ouders zoveel mogelijk beperkt worden.

Voor burgers zullen er geen regeldrukeffecten optreden.

Overheid

De beoogde harmonisering van de financiering en de kwaliteitseisen leidt enerzijds tot minder uitgaven (stroomlijnen van de financiering) en anderzijds tot extra kosten

(versterken kwaliteit) voor gemeenten. Zoals aangegeven in de brief "een betere basis voor peuters" (Kamerstukken 31 322 nr. 227) is het kabinet bereid de overheveling van middelen van gemeenten naar Rijk daarom te beperken tot het stopzetten van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke. Het beperken van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitsverhogende maatregelen worden niet additioneel gecompenseerd.

Dit wetsvoorstel heeft zowel direct als indirect gevolgen voor het toezicht. Direct omdat dit wetsvoorstel voorziet in concretere pedagogische doelen en een verheldering omtrent de mogelijkheden voor het college om de afgegeven beschikking in te trekken. Indirect omdat dit wetsvoorstel voorziet in grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere regelgeving. De financiële effecten voor de kosten voor toezicht en handhaving zijn afhankelijk van de precieze uitwerking van deze grondslagen in lagere regelgeving.