

Vergaderjaar 2020–2021

**35 610**

## **Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met het opnemen van regels voor ouderparticipatiecrèches**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen deel**

De memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 is in de inleiding de aanleiding, het probleem en het doel van dit wetsvoorstel omschreven. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 worden de gevolgen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt omschreven. In hoofdstuk 4 zijn de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen weergegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de uitkomsten van de internetconsultatie.

#### **Hoofdstuk 1. Inleiding**

Het Nederlandse kinderopvangbeleid stimuleert ouders arbeid en zorg te combineren en biedt een basis voor goede kwaliteit kinderopvang waardoor kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Bij de keuze van een kinderopvangvoorziening hebben ouders de vrijheid om te kiezen tussen verschillende locaties en opvangvormen. Dat maakt het mogelijk dat ouders een opvangvorm kunnen kiezen die bij hun past. Voor sommige ouders betekent dit dat zij zelf, samen met andere ouders, opvang organiseren. Een ouderparticipatiecrèche (opc) wordt opgezet en bestuurd door ouders, en deze ouders verzorgen ook de opvang van de kinderen door onbezoldigd dagdelen opvang te draaien. Naast het verlenen van opvang worden ook de andere werkzaamheden om een opc draaiend te houden onbezoldigd door de ouders verricht. Het onbezoldigde karakter van de dienstverlening door de ouders in een opc raakt de kern van deze vorm van opvang, die enkel door de participatie van ouders plaats kan vinden. Hoewel het woord «crèche» in de naam ouderparticipatiecrèche anders doet vermoeden, kunnen de kinderen naar de ouderparticipatiecrèche tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs begint. Momenteel bestaan er zeven opc-locaties waar rond de 120 kinderen worden opvangen. Opc's bestaan al langere tijd in Nederland, sommige sinds decennia.

De Wet kinderopvang (Wko) kent nu twee soorten opvang waarvoor recht op kinderopvangtoeslag bestaat: kinderopvang in een kindercentrum (dagopvang en buitenschoolse opvang) en gastouderopvang. De opvang die in opc's aangeboden wordt, valt onder de kinderopvang in een kindercentrum. Dit is neergelegd in de Wko die in 2005 is ingevoerd, die ook van toepassing was op opc's. Een groot deel van de kwaliteitsregels waren destijds in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen vastgelegd.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>1</sup> oordeelde echter dat een beleidsregel geen grondslag biedt voor het opleggen van een sanctie wanneer niet voldaan wordt aan een in een beleidsregel neergelegde kwaliteitsregel. De regering heeft toen besloten de kwaliteitseisen in een ministeriële regeling vast te leggen. Onder de kwaliteitseisen die toen in de regeling zijn vastgelegd en in 2012 in werking zijn getreden, vielen ook de opleidingseisen voor beroepskrachten en de eis van vaste beroepskrachten per groep. Opc's konden en kunnen daar – gezien de aard van de opvang, namelijk door ouders – niet aan voldoen. Desondanks hebben ouders van opc's aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Er zit zodoende licht tussen de bepalingen in de wet, waarin het voldoen aan kwaliteitseisen noodzakelijk is voor het recht op kinderopvangtoeslag en de praktijk. Dit is een onwenselijke situatie. Met dit wetsvoorstel wordt de positie van opc's geformaliseerd. Daarmee behouden opc's hun bestaansrecht, zoals in het Regeerakkoord is vastgelegd.<sup>2</sup> Bij brief van 7 december 2018 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het voornemen om opc's bestaansrecht te geven aangekondigd en de uitgangspunten voor een wetsvoorstel geformuleerd.<sup>3</sup>

Eerder heeft de regering deze onwenselijke situatie al onderkend en voorstellen gedaan voor formalisering van opc's. In 2015 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wetsvoorstel daartoe ingediend.<sup>4</sup> Het dilemma dat daarbij geschetst werd, was dat men vond dat burgerinitiatieven in de kinderopvang mogelijk moesten zijn tegenover de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang en het gesubsidieerde en gereguleerde kinderopvangstelsel. Het voorstel voor formalisatie van opc's ging destijds niet samen met een aanspraak op kinderopvangtoeslag voor ouders van opc's. Dit was mede de reden dat het wetsvoorstel politieke en maatschappelijke overeenstemming ontbeerde en niet verder behandeld is.<sup>5</sup> Nu het voorliggende wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend zal het vorige wetsvoorstel worden ingetrokken.

Het hierboven geschetste dilemma is nog steeds actueel. Een wetsvoorstel dat de opc's formaliseert moet daarom rekening houden met de verschillende belangen van ouderparticipatie en de verantwoordelijkheid voor het kinderopvangstelsel. Daarenboven moet een gelijk speelveld met andere kindercentra behouden blijven. Ook moet in ogenschouw worden genomen dat in afgelopen jaren met de Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK)<sup>6</sup> is ingezet op verdere aanscherping van de kwaliteits-eisen binnen de kinderopvang.

<sup>1</sup> Raad van State 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8881.

<sup>2</sup> *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017–2021, p. 28.

<sup>3</sup> Brief van 7 december aan de TK, 2018–0000810527.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 256.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 256.

<sup>6</sup> *Stb.* 2017, 251.

Door formalisering van de opc's doet de regering recht aan het jarenlange bestaan van opc's en de inzet en de rol van ouders bij het bieden van kinderopvang aan elkaars kinderen. Het beëindigen van de gedoogsituatie zal zowel voor ouders van opc's als voor toezicht houvast bieden omdat met het wetsvoorstel een kader met voorwaarden wordt vastgelegd. In het wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij het huidige wettelijke kader en de overheid blijft daarmee verantwoordelijk voor een goed stelsel van kinderopvang en voor het toezicht op de naleving van de in de Wko gestelde eisen ten aanzien van veiligheid en kwaliteit.

## **Hoofdstuk 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de wijziging van het wettelijk kader dat noodzakelijk is om de opc's te formaliseren. In paragraaf 2.2 wordt aandacht besteed aan de oprichting van nieuwe opc's onder de Wko en de aanlooperperiode. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op het kwaliteitskader waaraan de opc's moeten voldoen. In paragraaf 2.4 komen de veiligheidseisen aan bod. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 aandacht besteed aan handhaving van voorschriften die gelden voor de opc's.

### *2.1 Wettelijk kader*

Met dit voorstel worden de opc's geformaliseerd. Omdat met deze aanpassing, naast opvang in een kindercentrum en door gastouders, opvang door opc's mogelijk wordt gemaakt, is hiervoor een wetswijziging nodig. Het raakt verschillende aspecten van het wettelijk kader: de definities, de aanspraak op kinderopvangtoeslag, de aanvraag en registratie, de eisen en handhaving. Voorts zal het Besluit Kwaliteit kinderopvang (hierna het Besluit Kwaliteit) aangepast moeten worden omdat daarin de kwaliteitseisen nader worden uitgewerkt. De Regeling Wet kinderopvang met betrekking tot kinderopvang in het buitenland wordt vooralsnog niet gewijzigd. Dit betekent dat als ouders in het buitenland gebruik willen maken van een kinderopvangvoorziening in een opc gevestigd in een andere EU-lidstaat, een andere EER-staat of Zwitserland zij een aanvraag tot inschrijving in het register buitenlandse kinderopvang moeten indienen bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Minister beoordeelt of de kwaliteit van een kinderopvangvoorziening in een andere EU-lidstaat, een andere EER-staat of Zwitserland naar aard en strekking overeenkomt met de Nederlandse (kwaliteits)eisen die op opc's van toepassing zijn. Als dit het geval is, kunnen zij op grond van artikel 1.48 van de Wko gelijkgesteld worden met een geregistreerd kindercentrum, zijnde opc en in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Een van de uitgangspunten van het voorstel is dat aangesloten wordt bij de Wko. Zo blijven opc's onder de definitiebepaling «kindercentrum» en «geregistreerd kindercentrum» vallen en bieden zij «kinderopvang» aan zoals in de Wko is gedefinieerd. Ook wordt aangesloten bij de definitiebepaling «houder» in de Wko. De houder van een opc is degene die in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel staat ingeschreven. Als de rechtspersoon van een opc een vereniging is (zoals bij de huidige opc's het geval is), kan dit het verenigingsbestuur zijn. De houder binnen een opc kan dan ook in die hoedanigheid worden aangesproken.

Om de opc's wel te onderscheiden van andere kindercentra en de uitzondering op de wettelijke kwaliteitseisen (zie paragraaf 2.3) alleen op de opc's van toepassing te laten zijn, is noodzakelijk het begrip opc, ouderparticipatieopvang en participerende ouder apart te definiëren en daarbij aan te sluiten bij de huidige praktijk van de bestaande opc's. Een ander uitgangspunt is dat ouders van wie de kinderen in een bestaande

opc opvang genieten en aan de eisen van de Wko voldoen, aanspraak blijven houden op kinderopvangtoeslag.

### *Kenmerken opc*

Omdat voor de opvangvorm van opc's uitzonderingen op kwaliteitseisen wordt gemaakt, moet duidelijk zijn waarin een opc zich onderscheidt van een regulier kindercentrum én van informele opvang door ouders. In de wet zijn daarom kenmerken van een opc opgenomen. Alleen als een kindercentrum aan deze kenmerken voldoet, zullen de uitzonderingen van toepassing zijn. Omdat er al opc's bestaan, is ook aansluiting gezocht bij de kenmerken van de huidige opc's. Gezien de aard van opc's is niet verwonderlijk dat deze alle een verenigingsvorm kennen. Deze organisatievorm sluit namelijk het beste aan bij het doel en het functioneren van een opc.

Bij een opc nemen de ouders gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich voor de opvang van hun eigen kinderen. De ouders starten en dragen samen het initiatief van opvang door ouders. Daarbij wordt de inzet van iedere ouder verwacht. Om continuïteit in opvang te kunnen bieden, moeten ouders zich dan ook blijvend committeren en kan geen sprake zijn van vrijblijvendheid.

Het meest onderscheidende element van een opc is dan ook dat ouders zich verenigen om zich gezamenlijk in te zetten voor de opvang van hun kinderen. Ten minste één ouder van een kind dat op de opc wordt opgevangen wordt ingezet voor de opvang van kinderen en dit gebeurt onbezoldigd. Dit zijn participerende ouders en in een opc kunnen alleen participerende ouders kinderopvang verzorgen. Het zijn dan ook de participerende ouders die de groep draaien.

Om opvang door opc's te onderscheiden van opvang door eigen ouders buiten de formele kinderopvang om, is voorgeschreven dat de opvang door een opc niet op het woonadres van een van de ouders plaatsvindt. De betrokkenheid van ouders bij een opc beperkt zich niet tot enkel het verzorgen van de opvang maar komt in alle facetten van het exploiteren van een opvang naar voren.

Zo zullen ouders van een opc bijvoorbeeld ook betrokken zijn bij het opstellen van het pedagogische beleidsplan en de facilitaire zaken van de opvang. Bij een opc hoort ook dat ouders van een opc organisatorische en bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Daarom wordt voorgeschreven dat ouders van een opc waar het kind wordt opgevangen – net zoals bij de huidige opc's het geval is – de opc ook exploiteren. Dat betekent dat ouders het bestuur vormen van een opc en als houder aangemerkt worden en in die hoedanigheid in het handelsregister geregistreerd staan. Door het bestuur te vormen, laten ouders van een opc zien dat zij bij de opvang van hun kind in den brede betrokken zijn. Alleen voor een dergelijke vorm van opvang, waar ouders voor alle facetten van de opvang verantwoordelijk zijn, zijn uitzonderingen op de kwaliteitseisen in de wet toegestaan. Ten slotte is een kenmerk van een opc dat het geen winstoogmerk heeft. Dit is ingegeven vanuit de wens van ouders om intensief te participeren in de opvang van hun kinderen en in het verlengde daarvan het doel van een opc dat ouders gezamenlijk de opvang van hun kinderen verzorgen. Bij deze vorm van vrijwillige inzet van ouders past niet dat er winst gemaakt wordt. Daarom is als kenmerk van een opc in het voorstel opgenomen dat alle inkomsten van een opc aangewend worden om verantwoorde kinderopvang te kunnen bieden. Het voorgaande dient tot uitdrukking te komen in de statuten, reglement of het beleidsplan van een opc waarop door de toezichthouder gecontroleerd kan worden.

De uitzonderingen op de kwaliteitseisen zijn alleen van toepassing op een opvangvorm die aan de kenmerken van een opc voldoet. De opc geeft bij de aanvraag voor exploitatie bij het college aan dat het een aanvraag voor een opc betreft. Wanneer een aanvraag voor exploitatie van een kindercentrum, zijnde een opc, ingediend wordt, zal deze getoetst worden aan de in het voorstel opgenomen kenmerken. Alleen als het kindercentrum aan deze kenmerken voldoet, kan gesproken worden van een opc en zullen de afwijkende kwaliteitseisen van toepassing zijn. Ook gedurende de exploitatie zal het kindercentrum, zijnde een opc, aan de kenmerken en de bijbehorende kwaliteitseisen moeten blijven voldoen. In paragraaf 2.5 wordt verder ingegaan op handhaving door de toezichthouder.

## *2.2 Nieuwe opc's in de aanlooperperiode*

Formalisering van de opc's brengt met zich dat ook nieuwe opc's opgericht kunnen worden. Omdat opc's niet aan alle reguliere kwaliteitseisen kunnen voldoen waaraan regulier kindercentra voldoen, moeten zij op alternatieve wijze continuïteit en kwaliteit van de opvang aantonen. Voor de beoordeling van de continuïteit en kwaliteit zal voor nieuwe opc's een aanlooperperiode van twee jaar gelden. Deze aanlooperperiode start vanaf het moment dat toestemming tot exploitatie wordt verkregen. Gedurende deze aanlooperperiode, waarin kwaliteit en continuïteit nog niet bewezen zijn, hebben de ouders die gebruik maken van ouderparticipatieopvang geen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Aan twee belangrijke eisen die bijdragen aan kwaliteit (de opleidingseis en het vaste gezichten-criterium) worden door opc's niet voldaan. Om toch een goed oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit en continuïteit is enige tijd nodig. De periode van twee jaar gebruikt de toezichthouder dan ook om onderzoeken uit te voeren waaruit de kwaliteit van de opc moet blijken. De aanlooperperiode is voor opc's die op het moment dat de voorgestelde wijzigingen in werking treden al meer dan twee jaar geëxploiteerd worden reeds verstreken. De bestaande opc's<sup>7</sup> hebben door hun jarenlange bestaan reeds continuïteit aangetoond. Tevens is met het onderzoek in 2016/2017 de kwaliteit van de kinderopvang in de bestaande opc's onderzocht en voldoende bevonden.<sup>8</sup> En voorts zijn zij uiteraard onder het reguliere toezicht onderworpen geweest. Voor hen geldt de aanlooperperiode dus niet. Het spreekt voor zich dat de huidige opc's ook in de toekomst moeten blijven aantonen dat zij goede kwaliteit opvang bieden. De rechtvaardiging voor het verschil in behandeling gedurende de aanlooperperiode van nieuwe opc's ten opzichte van reguliere kindercentra die nieuw starten, ligt in het feit dat opc's uitgezonderd zijn van twee kwaliteitseisen waaraan reguliere kindercentra wel moeten voldoen. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de kwaliteitseisen voor de opc's. Wanneer opc's eenmaal de aanlooperperiode hebben doorlopen, geldt geen nieuwe aanlooperperiode vanaf het moment van toestemming tot exploitatie bij (tijdelijke) wijziging van locatie. De opc heeft dan reeds laten zien een duurzame organisatie te zijn, die voldoende kwaliteit biedt. De opc blijft onderworpen aan het normale toezicht, dat de opc aan de voor hun geldende eisen zal toetsen. Bij uitbreiding van een opc naar een nieuwe locatie, of bij de start van een nieuw opvangtype binnen de opc (bijvoorbeeld uitbreiding van opvang van 0-4 jarigen naar opvang voor 4-12 jarigen), geldt wel opnieuw een aanlooperperiode voor deze locatie. Er start dan iets geheel nieuws, naast de bestaande opc. De organisatie moet

<sup>7</sup> Op dit moment zijn er zeven opc-locaties: vijf in Utrecht (waarvan twee ook een bso hebben) en twee in Amsterdam. Op twee locaties wordt naast dagopvang ook buitenschoolse/naschoolse opvang aangeboden.

<sup>8</sup> De pedagogische kwaliteit van de ouderparticipatiecrèche in 2016; Draaiers en hun relaties met kinderen in beeld, Eindrapport, Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek, maart 2017.

dan eerst aantonen ook voor deze nieuwe locatie en/of nieuwe doelgroep kwaliteit en continuïteit te kunnen bieden.

De nieuwe opc's zullen na het doorlopen van de reguliere aanvraagperiode zoals beschreven in artikel 1.46 van de Wko en de verkregen toestemming tot exploitatie, geregistreerd worden in het Landelijke Register Kinderopvang (LRK). Met registratie in het LRK wordt de nieuwe opc onder het reguliere toezichtkader gebracht en als nieuw kindercentrum, zijnde opc, in het LRK weergegeven. Het registratienummer is op dat moment nog niet bruikbaar om kinderopvangtoeslag mee aan te vragen, omdat er alleen na de aanlooperperiode recht op kinderopvangtoeslag ontstaat. Het nummer zal daarom tijdens de aanlooperperiode nog niet openbaar worden gemaakt.

Echter, omdat opc's tijdens de aanlooperperiode onder het reguliere toezichtsregime vallen, zal dit nummer wel aan het inspectierapport gekoppeld worden. De toezichthouder zal ervoor zorgdragen dat het nummer niet zichtbaar is in de rapporten. Mocht dit onverhoopt wel gebeuren, heeft dit tijdens de aanlooperperiode geen consequenties, omdat het recht op kinderopvangtoeslag pas ontstaat ná afloop van de aanlooperperiode. Tot die tijd is het LRK-nummer ook nog niet bekend bij de Belastingdienst.

De nieuwe opc's worden gedurende de aanlooperperiode, zoals andere kindercentra, onder het reguliere toezicht onderworpen. De toezichthouder verricht onderzoeken om de kwaliteit van kindercentra, en dus ook de nieuwe opc's, te beoordelen. In de huidige praktijk van het toezicht vinden er niet noodzakelijkerwijs meerdere onderzoeken plaats binnen de eerste twee jaar van exploitatie van een kindercentrum.

Om het college de mogelijkheid te geven gedurende de aanlooperperiode een goed beeld te vormen over de kwaliteit van de nieuwe opc wordt voorgesteld voor de opc's te regelen dat gedurende de aanlooperperiode minimaal het onderzoek na registratie én het vervolgonderzoek plaatsvinden. Omdat de aanlooperperiode automatisch afloopt, moet bij de planning en uitvoering van het vervolgonderzoek rekening worden gehouden met de afloop van de aanlooperperiode.

Op basis van deze onderzoeken is het mogelijk een goed beeld te vormen van de continuïteit en kwaliteit van nieuwe opc's. Door de aanlooperperiode op deze wijze vorm te geven, ontstaat een goed beeld van de kwaliteit van een nieuwe opc alvorens het recht op kinderopvangtoeslag ontstaat. Na afloop van de aanlooperperiode maakt het college het unieke registratienummer in het LRK bekend. Ouders die gebruik maken van opc kunnen met dit registratienummer een aanvraag voor kinderopvangtoeslag indienen bij de Belastingdienst.

Omdat het reguliere toezichtkader – zowel tijdens als na de aanlooperperiode – van toepassing is, kan het college te allen tijde, en dus ook gedurende de aanlooperperiode, ingrijpen wanneer blijkt dat een opc de eisen niet of onvoldoende naleeft. Dit gebeurt op dezelfde wijze als bij andere kindercentra. Het college kan hiervoor de handhavingsmiddelen inzetten die het op basis van de Wko ter beschikking heeft. Dit betekent onder andere ook dat het college de bevoegdheid heeft om de toestemming tot exploitatie van een opc in te trekken. In paragraaf 2.5 is het handhavingskader verder toegelicht.

### *2.3. Kwaliteitseisen Wko*

De opvang door ouders van eigen kinderen leidt ertoe dat opc's aan twee wettelijke kwaliteitseisen niet voldoen: de opleidingseis voor beroepskrachten en het vaste gezichtencriterium. De ouders die de opvang

verzorgen hoeven geen beroepskrachten te zijn die een opleiding hebben afgerond voor het werken in de kinderopvang. Doordat de opvang door ouders in dagdelen is ingedeeld, staan gedurende de dag verschillende ouders op de groep en is er geen vast gezicht op de groep.

In dit wetsvoorstel worden opc's uitgezonderd van de twee genoemde wettelijke kwaliteitseisen waaraan de opc's gezien de aard van de opvang niet kunnen voldoen. De uitzondering geldt alleen voor deze twee kwaliteitseisen en dat betekent dat opc's aan de andere – en toekomstige – wettelijke eisen van de Wko moeten voldoen. Aan deze uitzondering op de kwaliteitseisen worden nadere voorwaarden verbonden in het Besluit Kwaliteit om te bewerkstelligen dat opc's op alternatieve wijze zorgen voor verantwoorde kinderopvang. In het Besluit Kwaliteit worden aanvullende kwaliteitseisen, die zien op de invulling van professionalisering van de ouders en stabiliteit voor de kinderen, gesteld. Hiermee wordt ook een gelijk speelveld behouden met andere kindercentra. Het zonder voorwaarden laten vervallen van kwaliteitseisen zou de opc's in het voordeel stellen ten opzichte van andere kindercentra.

Bovengenoemde voorwaarden die neergelegd worden in het Besluit Kwaliteit zijn bovendien van belang voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van opc's. De organisatie van opc's kenmerkt zich immers door de vrijwillige inzet en wisselende samenstelling van de groep van (participerende) ouders, wat de continuïteit van de bedrijfsvoering kwetsbaar maakt. De gestelde voorwaarden in het Besluit Kwaliteit op genoemde onderwerpen dragen bij aan continuïteit in beleid en bedrijfsvoering wat ten goede komt aan het verlenen van verantwoorde kinderopvang.

Ook ligt het in de rede aan te nemen dat (participerende) ouders binnen een opc verschillende rollen en verantwoordelijkheden op zich nemen. Voor het zo goed mogelijk uitvoeren van verschillende rollen en verantwoordelijkheden die (participerende) ouders binnen een opc aannemen, is het van belang om aandacht te schenken en het expliciet maken van deze rolverdeling. In het Besluit Kwaliteit zal daarom opgenomen worden dat de rolverdeling binnen een opc in het beleidsplan expliciet moet worden gemaakt.

#### 2.3.1. Pedagogisch beleidsmedewerker

Benadrukt wordt dat opc's aan alle overige eisen van de Wko moeten voldoen. Een van die eisen is de inzet van pedagogisch beleidsmedewerker. De opc's kunnen ervoor kiezen om de rol van de pedagogisch beleidsmedewerker in te laten vullen door een (participerende) ouder(s) mits de inzet van die ouder(s) aan de eisen, inclusief de opleidingseis, in de Wko en de daarop betrekking hebbende lagere regelgeving voldoet.

##### *Vervulling functie pedagogisch beleidsmedewerker door participerende ouder(s)*

De definitie van ouderparticipatieopvang regelt dat bij opc's alleen participerende ouders kinderopvang kunnen aanbieden, dat wil zeggen een groep draaien. De functie van pedagogisch beleidsmedewerker valt niet onder deze definitie. In geval een participerende ouder ook de functie van pedagogisch beleidsmedewerker kan en wil uitoefenen gebeurt dit net zoals de andere werkzaamheden onbezoldigd. Zoals eerder opgemerkt, vervullen participerende ouders hun werkzaamheden in een opc onbezoldigd, omdat dit een van de kenmerken is, dat een opc typeert. Dit geldt dus ook voor uitoefening van de functie van pedagogisch beleidsmedewerker.

De inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker kan gelijktijdig plaatsvinden met het draaien van een groep: de ouder in de functie van

pedagogisch beleidsmedewerker én draaiouder mag dan meegeteld worden in de beroepskracht-kindratio zoals nu ook in artikel 7, tiende lid van het Besluit Kwaliteit is geregeld. Wel moet de opc er rekening mee houden dat de draai-ouder op dat moment geen coaching (van zichzelf) kan ontvangen en dat daarvoor een andere pedagogisch beleidsmedewerker ingezet moet worden, al dan niet extern.

*Vervulling functie pedagogisch beleidsmedewerker door door anderen dan participerende ouder(s)*

In geval een opc het niet gewenst vindt een participerende ouder als pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten of de participerende ouders niet aan de huidige eisen in de Wko kunnen voldoen, kan de pedagogisch beleidsmedewerker extern worden ingehuurd conform de huidige eisen in de Wko. Externe inhuur van een pedagogisch beleidsmedewerker gebeurt daarom onder bezoldiging. Ook kan een ouder binnen een opc, niet zijnde een participerende ouder, de rol van de pedagogisch beleidsmedewerker vervullen mits deze ouder aan de huidige eisen in de Wko voldoet. Aangezien de externe inhuur of deze ouder geen kinderopvang in de zin van de Wko aanbiedt, kan de vervulling van deze rol alleen gebeuren zonder dat de inzet van die persoon meetelt voor de beroepskracht-kindratio.

Daarnaast kunnen in een opc waar ouderparticipatieopvang plaatsvindt ook anderen, niet zijnde de ouders van de kinderen die worden opgevangen, werkzaamheden anders dan het verlenen van kinderopvang verrichten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de pedagogische beleidsmedewerkers, stagiaires en vrijwilligers. Voor deze personen gelden voor een opc dezelfde regels als voor andere kindercentra gelden.

### 2.3.2. Oudercommissies

Voor de wettelijke verplichting voor het instellen van de oudercommissie en de bij wet geregelde rechten en plichten (artikel 1.58 e.v.) is het noodzakelijk om de ouders van een opc's vrij te stellen van hetgeen geregeld is in artikel 1.58, vijfde lid, van de Wko. Hierin wordt geregeld dat personen die werkzaam zijn bij een kindercentrum geen lid van de oudercommissie mogen zijn. Door deze vrijstelling wordt het voor de ouders binnen een opc's mogelijk om uitvoering te geven aan hetgeen is geregeld in de Wko ten aanzien van de oudercommissies.

### 2.3.3. Voorschoolse educatie en meertalige buitenschoolse opvang

De definitie regelt dat bij opc's alleen participerende ouders kinderopvang kunnen aanbieden. Het aanbieden van voorschoolse educatie (ve) en meertalige buitenschoolse opvang kan binnen een opc alleen door een participerende ouder onbezoldigd worden aangeboden. Bovendien kunnen participerende ouders in de opc's alleen ve aanbieden wanneer zij voldoen aan de regels die zijn vastgesteld in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie. Ve heeft tot doel de onderwijsachterstanden van peuters met een risico op een onderwijsachterstand te voorkomen en te verminderen. Juist voor deze peuters is een hoge kwaliteit van het aanbod van groot belang. Daarom gelden voor ve aanvullende kwaliteitseisen bovenop de eisen uit de Wko. Een belangrijke aanvullende kwaliteitseis is dat beroepskrachten specifieke scholing voor voorschoolse educatie moeten hebben gevolgd, gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden. De met dit wetsvoorstel voorgestelde uitzonderingen op de kwaliteitseisen hebben daarom geen betrekking op de gestelde kwaliteitseisen voor ve. Uitzondering van de hogere kwaliteitseisen zoals die voor ve gelden, staat namelijk niet in redelijke verhouding met het doel van dit wetsvoorstel. Participerende ouder(s) binnen een opc die niet voldoen aan de kwaliteitseisen zoals vastgelegd in



het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie kunnen daarom geen ve aanbieden.

Bovenstaande geldt ook voor het aanbieden van meertalige buitenschoolse opvang door participerende ouder(s) binnen een opc: wanneer zij aan de eisen voor het aanbieden van meertalige buitenschoolse opvang voldoen, mag dat door participerende ouders worden aangeboden.

#### *2.4 Veiligheidseisen Wko*

Voor de veiligheid van kinderen in de kinderopvang is iedereen, die werkt of woont op een locatie waar kinderen worden opgevangen, vanaf 1 maart 2018 verplicht zich in het schrijven in het Personenregister kinderopvang (PRK). Met het PRK worden medewerkers continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend of bezwaarlijk zijn bij het werken met kinderen. De grondslag hiervoor in de Wko is opgenomen in artikel 1.50 van de Wko. De verplichting voor inschrijving in het PRK geldt ook voor de (participerende) ouders in opc's, evenals overige aanwezigen bij een opc zoals stagiaires, bestuursleden, pedagogisch beleidsmedewerker en vrijwilligers.

Om de registratie van (participerende) ouders mogelijk te maken, is het noodzakelijk om artikel 1.50, derde lid, van de Wko uit te breiden met de ouders in een opc. De verplichting om in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag op grond van artikel 1.57 van de Wko kan daarmee vervallen.

#### *2.5 Handhaving*

Met dit wetsvoorstel wordt voor (toekomstige) opc's aangesloten bij hetgeen geregeld is in afdeling 4 van de Wko in artikel 1.61 e.v. over handhaving. Aangezien het huidige kader omtrent handhaving uitgangspunt is, zijn nieuwe opc's onderworpen aan de onderzoeken die de toezichthouder uitvoert in het kader van toezicht op de naleving. De werkwijze voor deze onderzoeken is neergelegd in de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. Daarbij zal de toezichthouder voor kindercentrum, zijnde opc's wel met nieuwe elementen te maken krijgen, die in het Besluit Kwaliteit worden opgenomen en bijdragen aan professionalisering en stabiliteit ten behoeve van het verlenen van verantwoorde kinderopvang.

In de wet zijn kenmerken geformuleerd die kindercentra, zijnde opc's, typeren: kinderopvang wordt onbezoldigd verzorgd door een van ouders waarvan het kind wordt opgevangen in de opc, niet zijn het woonadres van een van de ouders. Daarnaast wordt een opc geëxploiteerd door enkel de ouders van de opc en zullen alle inkomsten ten behoeve van verantwoorde kinderopvang moeten worden aangewend. Alleen als een kindercentrum aan deze kenmerken voldoet, kan van een opc gesproken worden en gelden de afwijkende kwaliteitseisen. Dit speelt een rol bij de beoordeling van de aanvraag tot exploitatie, maar ook gedurende de exploitatie is van belang dat aan de kenmerken van de opvangvorm opc voldaan wordt. Immers, als niet meer aan kenmerken wordt voldaan, kan niet meer van een opc gesproken worden en kunnen de afwijkende kwaliteitseisen niet van toepassing zijn. Binnen het reguliere handhavingskader moet het kindercentrum de mogelijkheid krijgen dit te herstellen, dan wel het betreffende kindercentrum zal getoetst worden aan de kwaliteitseisen zoals die ook voor reguliere kindercentra gelden. Het controleren van de aanwending van inkomsten binnen een opc gebeurt door inzage in de statuten, het reglement of het beleidsplan

waarin deze verplichting door een opc schriftelijk opgenomen moet worden.

Voor wat betreft de aanvraag van nieuwe opc's, zoals beschreven in paragraaf 2.2, wordt aangesloten bij hetgeen is geregeld in artikel 1.65 e.v. van de Wko. Als, bijvoorbeeld, bij een onderzoek duidelijk wordt dat de opc niet aan alle kenmerken voldoet, dan zal toezicht ingezet worden en kan de gemeente besluiten tot handhaving over te gaan. De gemeente doet dit binnen de mogelijkheden die zij heeft in het huidige handhavingskader.

### **Hoofdstuk 3. Gevolgen**

#### *3.1 Financiële gevolgen*

Met het huidige aantal opc's zullen de kosten niet significant stijgen. De verwachting is dat de kosten stijgen zodra het aantal van 50 opc's te boven gaat.

Tevens zal de invoering van het voorstel voor DUO diverse aanpassingen in het LRK-systeem vergen. Het bestaande datamodel zal aangepast moeten worden en ook het berichtenverkeer met de Belastingdienst vereist een wijziging. Dit hangt samen met de omstandigheid dat opc's in de aanlooperperiode als zodanig in het systeem herkenbaar moeten zijn, maar dat het unieke registratienummer in het LRK in die periode nog niet zichtbaar is. Omdat ICTU ontwikkelaar is van LRK zal zowel DUO als ICTU kosten maken voor dit voorstel. Voor ICTU zullen de kosten van het voorstel naar schatting 250.000 euro bedragen, voor DUO circa 10.000 euro. Beide kostenposten zijn incidenteel en er worden geen structurele meerkosten verwacht. De Belastingdienst hoeft geen systeemaanpassingen door te voeren naar aanleiding van het voorstel en dit voorstel zal daarom geen financiële consequenties voor de Belastingdienst hebben.

#### *3.2 Gevolgen voor de regeldruk*

Dit voorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk. Het Adviescollege heeft geoordeeld dat met dit wetsvoorstel materieel geen extra regeldruk wordt 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.

#### *3.3 Gevolgen voor het toezicht en handhaving*

Met dit voorstel worden opc's onder de definitie kindercentra gebracht. Voor de opc's zijn als uitzondering op de twee vrijgestelde kwaliteitseisen afwijkende kwaliteitseisen in het Besluit Kwaliteit opgenomen. Hiermee zal door toezicht en handhaving binnen het huidige kader rekening moeten worden gehouden.

In dit voorstel is tevens geregeld dat gedurende de aanlooperperiode van twee jaar naast het onderzoek na registratie het vervolgonderzoek verricht moeten worden. Hiermee zal de toezichthouder in de planning rekening moeten houden.

### 3.4 Gevolgen voor ICT

De invoering van het voorstel vergt diverse aanpassingen in het LRK-systeem. Voor DUO betekent dit dat het bestaande datamodel aangepast zal moeten worden en ook het berichtenverkeer met de Belastingdienst vereist een wijziging. Dit hangt samen met de omstandigheid dat opć's in de aanlooperperiode als zodanig in het systeem herkenbaar moeten zijn, maar dat het unieke registratienummer in het LRK in die periode nog niet zichtbaar is. De Belastingdienst hoeft geen systeemaanpassingen door te voeren naar aanleiding van het voorstel.

### 3.5 Overig

Met dit voorstel worden geen nieuwe persoonsgegevens van betrokkenen, anders dan hetgeen al uit de Wko voortvloeit, vastgelegd en/of verwerkt. Ook is er geen sprake van voorgenomen verwerking van persoonsgegevens die waarschijnlijk een hoog risico inhouden voor rechten en vrijheden van betrokkenen. Omdat in dit voorstel van het voorgaande geen sprake is, is de toets op de verwerking van persoonsgegevens volgens het Model gegevensbeschermingseffectbeoordeling rijksdienst (PIA) achterwege gelaten.

## Hoofdstuk 4. Resultaten uitvoeringstoetsen

Vijf organisaties zijn verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de GGD GHOR Nederland, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Belastingdienst en de Inspectie van het Onderwijs (IvO). Daarbij is de organisaties gevraagd in te gaan op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en financiële aspecten van het voorstel. In het onderstaande wordt in algemene lijnen de reacties van de organisaties weergegeven. De uitvoeringstoetsen, met name die van VNG en GGD GHOR Nederland, hebben tot aanpassingen geleid in het oorspronkelijke voorstel. In het onderstaande zullen de belangrijkste aanpassingen worden toegelicht.

### 4.1 VNG

De VNG spreekt de algemene zorg uit over de concrete invulling door opć's van de kwaliteitseisen die worden losgelaten (opleidingseis en vaste gezichten criterium) en welke gevolgen dit heeft voor toezicht en handhaving. Met het huidige aantal opć's zullen de kosten niet significant stijgen. De verwachting is dat de kosten stijgen zodra het aantal van 50 opć's te boven gaat. In dat geval wenst de VNG op dat moment in gesprek te gaan over de daadwerkelijke financiële gevolgen voor de gemeenten en voor de GGD. Bij structurele kosten zal gedacht moeten worden aan bijvoorbeeld extra tijd voor toezicht en er zal een eenmalige investering nodig zijn voor de opleiding voor de toezichthouder over deze vorm van opvang. Wanneer zich de situatie voordoet dat het aantal opć's boven de 50 uitkomt en het financiële gevolgen met zich brengt, zal SZW met de VNG en GGD GHOR NL in gesprek gaan daarover.

De opmerkingen van de VNG gaan in hoofdzaak in op de volgende onderwerpen: de systematiek van de vrijstelling van de kwaliteitseisen, de uitwerking/formulering van de aanvullende eisen in het Besluit Kwaliteit, de systematiek van de aanvraag aan het einde van de aanlooperperiode, de bekendheid van het unieke registratienummer in het LRK na afloop van de aanlooperperiode en de te verrichten onderzoeken gedurende de aanlooperperiode. Ten slotte heeft de VNG meer in detail opmerkingen over (formuleringen in) het wetsvoorstel.

#### *4.2 GGD GHOR Nederland*

De GGD GHOR Nederland meldt in de uitvoeringstoets dat een extra tijdsinvestering, zoals voor scholing, werkafspraken en overleg, nodig zal zijn voor het implementeren van de aanvullende eisen.

Inhoudelijk heeft GGD GHOR Nederland met name de volgende onderwerpen aangestipt, die voor goed toezicht meer duidelijkheid of aanpassing behoeven:

de definities van opc, ouderparticipatieopvang en participerende ouder, onbezoldigde ouderparticipatieopvang, zichtbaarheid van het unieke registratienummer in het LRK, de systematiek van de vrijstellingen, het toekennen van kinderopvangtoeslag na de aanlooperperiode, de te verrichten onderzoeken in de aanlooperperiode en de formulering van de vrijstellingen en de aanvullende kwaliteitseisen in het Besluit Kwaliteit (inclusief verschil tussen dagopvang en bso).

#### *4.3 Aanpassingen naar aanleiding van uitvoeringstoetsen VNG en GGD GHOR Nederland*

VNG en GGD GHOR Nederland hadden een aantal fundamentele opmerkingen over dezelfde onderwerpen van het voorstel. Daarnaast gingen beide organisaties uitgebreid in op formuleringen en juridische aspecten van het voorstel, zodat er voor gekozen is de reacties op de uitvoeringstoets samen te nemen.

##### *Definities*

De opmerking van de VNG en GGD GHOR Nederland was dat de definities niet goed liepen in relatie tot enkele reeds bestaande definities. Opc's worden binnen het huidige kader geformaliseerd en dat brengt met zich dat opc's onder de definitie van kindercentrum vallen. Tegelijkertijd moeten er nieuwe definities geformuleerd worden – ouderparticipatie-crèche, ouderparticipatieopvang, participerende ouders – die ook binnen het huidige kader passen. De definities zijn daarop aangepast. Daarnaast is in het voorstel een nieuwe bepaling «ouderparticipatie-crèches» opgenomen waarin de kenmerken van een opc geformuleerd zijn. Dit zorgt voor duidelijkheid over wat onder een opc wordt verstaan en wanneer de afwijkende kwaliteitseisen van toepassing zijn. Het punt dat werkzaamheden bij een opc door participerende ouders onbezoldigd gebeurt, is hiermee ook duidelijker neergezet en in de toelichting omschreven.

##### *Systematiek van de vrijstellingen*

In het oorspronkelijke voorstel was er voor gekozen om de opc's vrij te stellen van de kwaliteitseisen opleidingseis en vaste gezichtencriterium en daar nadere voorwaarden aan te verbinden. Dit is aangepast in een systematiek waarbij de eisen niet van toepassing worden verklaard en dat daar vervolgens voorschriften aan worden verbonden en beperkingen aan worden gesteld. Deze zullen in het Besluit Kwaliteit verder worden uitgewerkt. Deze aanpassing komt de duidelijkheid voor de uitvoering ten goede.

##### *Systematiek van de aanvraag na afloop aanlooperperiode en het unieke registratienummer LRK*

Een andere wijziging in systematiek is dat de aanvraag – en dus een extra toetsmoment – door de opc na afloop van de aanlooperperiode is komen te vervallen. Na afloop van de aanlooperperiode ontstaat er van rechtswege recht op kinderopvangtoeslag. Het voordeel hiervan is dat er geen

administratieve handeling van de aanvraag nodig is, er geen extra toetsmoment gecreëerd hoeft te worden en dus het huidige toezichtkader niet aangepast hoeft te worden. Mocht de kwaliteit van de opc niet voldoen aan het wettelijk kader kan de toezichthouder op elk moment, dus ook gedurende de aanlooperperiode, handhavingsmiddelen die zij ter beschikking heeft toepassen.

Dit brengt wel met zich dat tijdens de aanlooperperiode een voldoende beeld van de kwaliteit van de opc gevormd moet worden door middel van de onderzoeken door de toezichthouder. Uit de uitvoeringstoetsen kwam naar voren dat dat het vervolgonderzoek niet noodzakelijkerwijs binnen twee jaar – gedurende de aanlooperperiode – plaatsvindt. Daarom is voorgeschreven dat naast het onderzoek na registratie het vervolgonderzoek ook tijdens de aanlooperperiode moet hebben plaatsgevonden. Na afloop van de aanlooperperiode wordt het unieke registratienummer in het LRK bekend gemaakt waarmee de ouders van een opc kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. VNG en GGD GHOR Nederland merkten op dat daarvoor het Besluit LRK nog aangepast moest worden. Nu de bekendmaking van het unieke registratienummer na afloop van de aanlooperperiode in de wet is opgenomen, is aanpassing van het Besluit LRK op dit punt niet meer nodig.

#### *Besluit kwaliteit kinderopvang*

De uitwerking van de aanvullende kwaliteitseisen voor de opc's worden opgenomen in het Besluit Kwaliteit. In het Besluit Kwaliteit zal dan ook verder worden ingegaan op de opmerkingen van VNG en GGD GHOR Nederland hierover.

Naast bovengenoemde wijzigingen op specifieke onderwerpen is veelal aan de opmerkingen van de organisaties tegemoet gekomen door aanpassingen in formuleringen en verduidelijking in de toelichting.

#### *4.4 DUO*

Invoering van het voorstel zal voor DUO diverse aanpassingen in het LRK-systeem vergen. Het bestaande datamodel zal aangepast moeten worden en ook het berichtenverkeer met de Belastingdienst vereist een wijziging. Dit hangt samen met de omstandigheid dat opc's in de aanlooperperiode als zodanig in het systeem herkenbaar moeten zijn, maar dat het unieke registratienummer in het publieke domein van het LRK in die periode nog niet zichtbaar is. Het nummer is immers in de aanlooperperiode nog niet bruikbaar om kinderopvangtoeslag mee aan te vragen, omdat er alleen na de aanlooperperiode recht op kinderopvangtoeslag ontstaat. Omdat ICTU ontwikkelaar is van LRK zal zowel DUO als ICTU kosten maken voor dit voorstel. Voor ICTU zullen de kosten van het voorstel naar schatting 250.000 euro bedragen, voor DUO circa 10.000 euro. Beide kostenposten zijn incidenteel en er worden geen structurele meerkosten verwacht. De wijziging is door DUO uitvoerbaar. De uitvoeringstoets van DUO heeft niet tot aanpassingen in het voorstel geleid.

#### *4.5 Belastingdienst*

De Belastingdienst hoeft geen aanpassingen door te voeren naar aanleiding van het voorstel. Bij beoordeling van aanvragen voor kinderopvangtoeslag is registratie in het LRK leidend voor de Belastingdienst. Ouders kunnen enkel met een uniek registratienummer LRK een aanvraag voor kinderopvangtoeslag doen en dit nummer wordt bekend na afloop van de aanlooperperiode van een opc. Het oordeel van de Belastingdienst is dan ook dat het voorstel uitvoerbaar is, met de opmerking dat wanneer het aantal opc's sterk stijgt de complexiteit zal toenemen. Er zijn in het

voorstel geen aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

#### *4.6 Inspectie van het Onderwijs*

IvHO merkt op dat het goed is dat met het voorstel een einde komt aan de bijzondere positie van opc's met als centraal uitgangspunt de kwaliteit voor kinderen in de opvang. Dat het toezicht op opc's niet anders is dan voor andere kindercentra wordt als logisch uitgangspunt gezien. Omdat met het voorstel ook opc's buiten Utrecht en Amsterdam kunnen ontstaan, acht de IvHO het van belang dat alle GGD-en en gemeenten betrokken worden in de communicatie van de nieuwe wet- en regelgeving. De IvHO wijst op onduidelijkheden in het voorstel ten aanzien van: de mogelijkheid van opc's in het buitenland, uitwerking van gelijkstelling van de participerende ouder met beroepskrachten, de concurrentiepositie voor reguliere kinderopvang en herkenbaarheid van opc's in de ICT-systemen. Er verandert niets in regelgeving of beleid voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag voor kindercentra in het buitenland, en dat wil zeggen dat de bepalingen uit de Regeling wet kinderopvang voor aanvragen ten behoeve van opneming in het register buitenlandse kinderopvang ook op opc's van toepassing zijn. De gelijkstelling van de participerende ouder met beroepskrachten is in de wet geëxpliciteerd.

In de toelichting is ingegaan op het belang van behoud van een gelijk speelveld voor de reguliere kindercentra doordat aanvullende kwaliteitseisen aan opc's worden gesteld en nieuwe opc's continuïteit en kwaliteit moeten bewijzen alvorens ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. De uitvoeringstoets van DUO bevestigt dat opc's, ook die in de aanlooperperiode, in de systemen herkenbaar zijn zodat regulier toezicht mogelijk is.

#### *Hoofdstuk 5. Resultaten internetconsultatie<sup>9</sup>*

Het wetsvoorstel en het conceptbesluit Kwaliteit hebben gelijktijdig zes weken opengestaan voor internetconsultatie. Daarop zijn 81 reacties binnengekomen, waarvan er 23 als niet-openbaar zijn gekenmerkt. De reacties zijn gekomen van de Brancheorganisatie Kinderopvang, kindercentra, pedagogische medewerkers, de Belangenvereniging ouderparticipatiecrèches (BOPC), opc's, ouders die participeren in opc-opvang, de gemeente en GGD Amsterdam en particulieren.

In de reacties komen zowel voor- als tegenstanders van het voorstel naar voren. De voorstanders wijzen op de grote betrokkenheid van ouders bij de opvang én de opvoeding van hun kind. De hoge inzet van ouders en de omstandigheid dat ouders en kinderen in een opc elkaar allemaal kennen, compenseert het niet-voldoen aan de twee kwaliteitseisen. Het wordt dan ook terecht gevonden dat opc's wettelijk geformaliseerd worden en na tien jaar onzekerheid over de status van opc's komt met dit wetsvoorstel een einde aan die onzekerheid.

Er is ook kritiek van de voorstanders, namelijk dat de aanlooptermijn van twee jaar het onmogelijk maakt een nieuwe opc te starten. Een termijn van drie maanden wordt daarom redelijker geacht.

Tegenstanders van opc's vinden dat met twee maten wordt gemeten: terwijl de «gewone» kindercentra aan alle eisen moet voldoen – die de laatste jaren ook aangescherpt zijn – geldt voor opc's juist een uitzondering op de eisen. Ook wordt gezegd dat de overheid juist benadrukt dat kinderopvang een vak is, terwijl dit voorstel het mogelijk maakt dat

<sup>9</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kinderen door niet-professionals worden opgevangen mét behoud van kinderopvangtoeslag. Dit wordt gezien als devaluatie voor het vak van pedagogisch medewerker. Er heerst dan ook het gevoel van oneerlijke concurrentie. Tevens wordt een suggestie gedaan voor het aanpassen van de maximumuurprijs voor opc's omdat opvang door ouders minder kost.

De gemeente en de GGD Amsterdam hebben gezamenlijk op de internetconsultatie gereageerd. Zij zijn tevreden dat er duidelijkheid komt over de positie van opc's. Zij wijzen daarbij op het belang van goed toezicht en doen suggesties voor verbetering van het voorstel zodat het in de praktijk ook uitvoerbaar is.

Een van de bezwaren richt zich op onduidelijkheid over de definities van ouderparticipatieopvang- en crèches, waardoor volgens gemeente Amsterdam niet duidelijk is wie bij een opc aan te spreken is op het nakomen van verplichtingen. Een ander bezwaar ziet op de regels rondom de wel of geen bezoldiging van de ouders in een opc.

Ander commentaar richt zich op de systematiek van de vrijstellingen en de aanvraagssystematiek. Met betrekking tot de tekst van het Besluit Kwaliteit wijst gemeente Amsterdam op het – onjuiste – normadressaat en de systematiek van artikel 19b van het Besluit Kwaliteit. Aan deze, formulerings- en wetstechnische, opmerkingen is tegemoetgekomen. Bepalingen met betrekking tot definities, bezoldiging en de systematiek zijn aangepast en de toelichting is op relevante punten verhelderd.

Het risico op oneerlijke concurrentie is zo veel mogelijk uitgesloten door in de plaats van de opleidingseis en het vaste gezichtencriterium andere eisen te stellen aan opc's waarmee zij moeten aantonen voldoende continuïteit en kwaliteit te bieden. Voor nieuw op te richten opc's is daarom ook een aanlooperperiode voorgeschreven waarin continuïteit en kwaliteit bewezen moet worden. De termijn van de aanlooperperiode sluit daarop aan: twee jaar geeft de toezichthouder de gelegenheid om voldoende onderzoeken te doen en een oordeel te vormen over de kwaliteit van de nieuwe opc. Een kortere periode geeft onvoldoende tijd om een stabiele opc neer te zetten die aan alle kwaliteitseisen voldoet en te laten zien dat dit het geval is. Bovendien geeft het onvoldoende tijd aan de toezichthouders om te oordelen of een nieuwe opc aan eisen van continuïteit en kwaliteit kan voldoen. Er is vooralsnog niet voor gekozen een lagere maximumuurprijs toe te kennen omdat dat hoge uitvoeringslasten met zich brengt die niet opwegen tegen het aantal gerechtigden voor kinderopvangtoeslag. De tarieven in de opc's liggen op dit moment aanzienlijk lager dan de maximum uurprijzen. Wanneer blijkt dat opc's een hoger uurtarief rekenen dan gezien de opvangvorm redelijk zou zijn, wordt bezien of alsnog de uurprijs aangepast wordt voor opc's.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1)**

Voorgesteld wordt om de opc's op te nemen in de Wko. Uitgangspunt daarbij is dat ouderparticipatieopvang valt onder de definitie van kinderopvang zoals opgenomen in artikel 1.1 van de Wko en dat onder kindercentrum zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van de Wko een opc wordt begrepen waardoor alle bepalingen met uitzondering van twee wettelijke kwaliteitseisen van toepassing zijn op de opc's. Deze twee wettelijke kwaliteitseisen zijn de opleidingseis voor beroepskrachten en het vaste gezichtencriterium. Naast de al geldende regels zijn nog vijf kenmerken in artikel 1.60a opgenomen die maken dat er sprake is van een opc. In artikel 1.1 van de Wko worden een aantal begripsomschrijvingen opgenomen, die specifiek betrekking hebben op opc's. Er wordt in de begripsomschrijvingen geen onderscheid gemaakt tussen bestaande opc's en nieuw op te

richten opc's. Een opc is een kindercentrum waar ouderparticipatieopvang plaatsvindt. Ouderparticipatieopvang is kinderopvang als bedoeld in artikel 1.60a. De wijziging van het begrip «beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang» behelst een technische wijziging die samenhangt met de vernummering die volgt uit artikel I, onderdeel f.

Anders dan in een kindercentrum, zijn in een opc de ouders verantwoordelijk voor de opvang van kinderen in plaats van bezoldigde beroepskrachten. Enkel de ouder die ouderparticipatieopvang verzorgt en belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen is een participerende ouder.

Ouders die geen ouderparticipatieopvang verzorgen, kunnen andere taken in de opc verrichten. Zij verzorgen bijvoorbeeld de tuin, verrichten schoonmaakwerkzaamheden of vervullen een bestuursfunctie in een opc, maar verzorgen geen kinderopvang. Deze ouders vallen niet onder de definitiebepaling van participerende ouders in de Wko.

#### **Artikel I, onderdeel B (artikel 1.5, tweede lid)**

Afdeling 2 van hoofdstuk 1, die betrekking heeft op kinderopvangtoeslag, krijgt toepassing voor opc's. Dat willen zeggen dat ouders die kosten maken voor ouderparticipatieopvang in een opc aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag mits de betreffende opc, de aanlooperperiode heeft doorlopen.

Voorgesteld wordt om aan artikel 1.5 een lid toe te voegen. Dit wordt dan artikel 1.5, tweede lid. Het huidige tweede lid wordt vernummerd naar het derde lid. Ouders van een opc die wordt opgericht en zich nog in de aanlooperperiode bevindt, kunnen gedurende de aanlooperperiode van die opc geen gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Ouders van wie de kinderen in een opc opvang genieten die deze aanlooperperiode heeft doorlopen, kunnen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag. Bestaande opc's voldoen, bij de inwerkingtreding van deze wet, al aan de voorwaarden van artikel 1.5, tweede lid. Zij hebben een toestemming tot exploitatie en hebben de aanlooperperiode al doorlopen.

#### **Artikel I, onderdeel C (artikel 1.45, derde lid)**

Voor de aanvraag en registratie van opc's zal dezelfde procedure gelden als voor kindercentra. De daarop betrekking hebbende artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 1, van de Wko worden daartoe technisch aangepast.

#### **Artikel I, onderdeel D (artikel 1.46)**

Artikel 1.46, eerste lid, bepaalt dat uiterlijk tien weken na de ontvangst van de aanvraag, bedoeld in artikel 1.45, eerste of tweede lid, het college besluit op de aanvraag. Het college beslist alleen positief op de aanvraag wanneer uit het onderzoek, bedoeld in artikel 1.62, eerste lid is gebleken dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de bij of krachtens de artikel 1.48d, tweede en derde lid en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels en anderszins niet is gebleken van feiten en omstandigheden die op het tegendeel duidend. Door artikel 1.60c daar aan toe te voegen kan het college deze gestelde regels die betrekking hebben op de opc's ook meenemen in de beoordeling of voldaan is aan die regels.

Ook word voorgesteld om aan artikel 1.46, vijfde lid, en artikel 1.60c toe te voegen zodat wanneer uit een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, tweede tot en met vijfde lid, of anderszins blijkt dat de exploitatie niet langer in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikel 1.47,



eerste lid en 1.49 tot met 1.59, en 1.60c gestelde regels, het college kan besluiten de beschikking, bedoeld in artikel 1.46, tweede lid, in te trekken.

#### **Artikel I, onderdeel E (artikel 1.48)**

Voorgesteld wordt om de artikelen 1.60b en 1.60c, welke betrekking hebben op een opc, toe te voegen aan artikel 1.48, tiende lid, zodat artikel 1.60b en 1.60c niet van toepassing zijn op een voorziening zoals bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 1.48. Deze leden gaan over gelijkstelling van een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt gevestigd in een andere lidstaat dan Nederland of een in Zwitserland gevestigde voorziening.

Voorgesteld wordt om aan het elfde lid paragraaf 4, de paragraaf die voornamelijk betrekking heeft op de opc's, toegevoegd. Op die manier wordt mogelijk om nadere regels te stellen over de wijze waarop kan worden aangetoond dat een voorziening als bedoeld in het eerste of tweede lid in artikel 1.48 naar aard en strekking in overeenstemming is met het bepaalde bij of krachtens paragraaf 2 en 4.

**Artikel I, onderdeel F (artikel 1.50)** Het tweede lid betreft een technische wijziging. Door de herkenbaarheid van personen los te koppelen van artikel 1.50, tweede lid, onderdeel e, en te verplaatsen naar onderdeel f, kan in artikel 1.60d, tweede lid expliciet een uitzondering worden gemaakt voor onderdeel f.

Om de registratie van participerende ouders mogelijk te maken, is het noodzakelijk om artikel 1.50, derde lid, van de Wko uit te breiden met de participerende ouders in een opc. De participerende ouder is ingeschreven in het personenregister kinderopvang. Ook dient de participerende ouder in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag.

De verplichting van de participerende ouders om een verklaring omtrent het gedrag te hebben stond in artikel 1.57, tweede tot en met het vijfde lid. Op deze ouders was de regelgeving rondom het personenregister nog *niet* van toepassing. Door het wijzigen van het tweede lid, het laten vervallen van de leden drie tot en met vijf en het toevoegen van de participerende ouder in artikel 1.50, derde lid, zal de regelgeving rondom het personenregister wel van toepassing worden op alle participerende ouders. Deze verplichting zal in gaan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Er is dus geen overgangperiode. Het staat de houder van de opc uiteraard vrij om voor die tijd de participerende ouder al in te schrijven in het personenregister kinderopvang. Op overige aanwezigen bij een opc, zoals stagiaires, bestuursleden en vrijwilligers was de regelgeving met betrekking het personenregister al wel van toepassing. Met deze voorgestelde wijziging verandert dit niet.

De ouders die niet de participerende ouders zijn maar die bij de opc aanwezig zijn vanwege klusjes in de opc, bijvoorbeeld het doen van de administratie of werkzaamheden in tuin, dienen op grond van artikel 1.50, derde lid, onderdeel a of onderdeel c, in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag te zijn en ingeschreven te zijn in het personenregister.

Voor de veiligheid van kinderen in de kinderopvang is iedereen, die werkt of woont op een locatie waar kinderen worden opgevangen, vanaf 1 maart 2018 verplicht zich in te schrijven in het Personenregister kinderopvang (PRK). Met het PRK worden medewerkers continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend of bezwaarlijk zijn bij het werken met kinderen. De grondslag hiervoor in de Wko is opgenomen in

artikel 1.50 van de Wko. De verplichting voor inschrijving in het PRK geldt ook voor de participerende ouders in opc's, evenals overige aanwezigen bij een opc zoals stagiaires, bestuursleden en vrijwilligers.

#### **Artikel I, onderdeel G (artikel 1.57)**

Voorgesteld wordt om het huidige artikel 1.57 dat nu betrekking heeft op opc's te laten te vervallen. Door de voorgestelde wijzigingen is dit artikel overbodig geworden.

#### **Artikel I, onderdeel H (paragraaf 4)**

Voorgesteld wordt om aanvullende specifieke eisen die gelden voor de opc's onder een nieuwe paragraaf te plaatsen. Paragraaf 4 zal alleen betrekking hebben op de opc's. Voorgesteld wordt om vier artikelen aan paragraaf 4 toe te voegen. Dit betreffen de artikelen 1.60a tot en met 1.60c welke hieronder verder worden beschreven.

#### **Artikel 1.60a**

Van ouderparticipatieopvang is sprake indien aan de onderdelen a tot en met e is voldaan. In onderdeel a wordt voorgesteld om het kenmerk op te nemen dat de kinderopvang uitsluitend verzorgd wordt door ten minste één ouder van elk van de kinderen die in de opc wordt opgevangen. In onderdeel b wordt voorgesteld om het kenmerk op te nemen dat ouderparticipatieopvang niet wordt verzorgd op het woonadres van een ouder.

In onderdeel c wordt voorgesteld om te bepalen dat de participerende ouders niet worden bezoldigd voor werkzaamheden bij een ouderparticipatiecrèche. Dit element wordt gesteld om uit te sluiten dat participerende ouders voor alle werkzaamheden die verricht worden in de opc bezoldigd worden. De bepaling in onderdeel d ziet op het houderschap van de opc. Alleen wanneer er sprake is exploitatie door de ouders waarvan de kinderen in de opc worden opgevangen is er sprake van ouderparticipatieopvang. Naast de participerende ouder kan dit ook de niet-participerende ouder van het kind zijn. De ouder is de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind op wie de kinderopvang betrekking heeft. Hierbij wordt aangesloten bij het ouderbegrip in de Wko.

Als laatste wordt met onderdeel e voorgesteld om te bepalen dat uit de statuten, het reglement of het beleidsplan van de opc moet blijken dat de opc alle inkomsten ten bate van verantwoorde kinderopvang aanwendt.

#### **Artikel 1.60b, eerste lid**

In het eerste lid van artikel 1.60a wordt bepaald dat voor de opc een aanlooperperiode geldt van twee jaar. De aanlooperperiode vangt aan op de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie van een opc. In deze aanlooperperiode is er voor de ouders die gebruik maken van de opvang in de opc geen recht op kinderopvangtoeslag.

#### **Artikel 1.60b, tweede lid**

Wanneer opc's eenmaal de aanlooperperiode hebben doorlopen, geldt geen nieuwe aanlooperperiode vanaf het moment van toestemming tot exploitatie bij (tijdelijke) wijziging van locatie. Ook gaat de aanlooperperiode niet opnieuw lopen wanneer de opc gedurende de aanlooperperiode wijzigt van locatie en daardoor een nieuwe toestemming tot exploitatie verkrijgt.

### **Artikel 1.60b, derde lid**

Artikel 1.47b, derde lid, bepaalt dat een kindercentrum wordt geregistreerd in het landelijk register kinderopvang onder een uniek nummer. Met dit unieke nummer kan een ouder kinderopvangtoeslag aanvragen. Voorgesteld wordt om in het derde lid van artikel 1.60b, te bepalen dat dit unieke nummer voor de ouder van de opc pas kenbaar wordt wanneer de aanlooperperiode verstreken is. Dit betekent dat het unieke nummer in het landelijk register kenbaar is wanneer de aanlooperperiode verstreken is. De opc krijgt bij toestemming tot exploitatie wel een uniek nummer toegekend, waarmee de opc geregistreerd kan worden in het landelijk register kinderopvang. Dit nummer wordt echter in eerste instantie nog niet openbaar gemaakt.

Invoering van het voorstel zal voor DUO diverse aanpassingen in het LRK-systeem vergen. Het bestaande datamodel zal aangepast moeten worden en ook het berichtenverkeer met de Belastingdienst vereist een wijziging. Dit hangt samen met de omstandigheid dat opc's in de aanlooperperiode als zodanig in het systeem herkenbaar moeten zijn, maar dat het unieke registratienummer in het publieke domein van het LRK in die periode nog niet zichtbaar is. Het nummer is immers in de aanlooperperiode nog niet bruikbaar om kinderopvangtoeslag mee aan te vragen, omdat er alleen na de aanlooperperiode recht op kinderopvangtoeslag ontstaat. Op deze manier zijn de verschillende aanpassingen in de systemen die te maken hebben met de uitkering van kinderopvangtoeslag zeer beperkt. Zolang een ouder van een ouderparticipatiecrèche geen uniek nummer heeft kan deze ouder ook geen kinderopvangtoeslag aanvragen.

### **Artikel 1.60c, eerste en vierde lid**

Waar in artikel 1.50, eerste lid en tweede lid, artikel 1.50b en de bij of krachtens die artikelen gestelde regels «beroepskrachten» staat moet voor de opc's «participerende ouder» worden gelezen. Beroepskrachten zijn niet werkzaam in de opc's. Het zijn de participerende ouders die de opvang in een opc verzorgen. De participerende ouder doet dit, in lijn met hetgeen in artikel 1.60b, derde lid, is bepaald, onbezoldigd.

Artikel 1.60c, eerste lid, maakt ook mogelijk dat de functie van beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang door een participerende ouder onbezoldigd worden uitgeoefend, mits de ouder voldoet aan de opleidingseisen. Doordat is bepaald dat de ouderparticipatieopvang uitsluitend wordt verzorgd door ten minste een ouder van elk van de kinderen die in de opc wordt opgevangen kan de functie van beroepskracht meertalige buitenschoolse opvang in een opc uitsluitend gedaan worden door een participerende ouder. Dit is anders bij de functie van de pedagogische beleidsmedewerker die ook door een niet-participerende ouders kan worden vervuld.

De pedagogisch beleidsmedewerker is in de Wko omschreven als een persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een kindercentrum, bezoldigd is en belast is met de totstandkoming en implementatie van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskracht bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Voorgesteld wordt om in artikel 1.60c, vierde lid te bepalen dat indien het een participerende ouder is die wordt ingezet als pedagogisch beleidsmedewerker deze werkzaamheden onbezoldigd worden verricht. Deze eis geldt alleen wanneer de werkzaamheden door een participerende ouder worden gedaan. De functie van pedagogisch beleidsmedewerker kan ook door een niet-participerende ouder of externe kracht worden uitgeoefend. Deze wordt in dat geval wel bezoldigd. Dit komt doordat de pedagogisch beleidsmedewerker geen beroepskracht is. De opleidingseisen, blijven echter wel geldig voor de

pedagogische beleidsmedewerker. Hier wordt niet zoals bij de beroepskrachten een uitzondering voor gemaakt. De rol van pedagogisch beleidsmedewerker kan dus zowel door een externe kracht worden opgevuld als een onbezoldigde participerende ouder, mits die ouder voldoet aan de opleidingseisen van een pedagogische beleidsmedewerker.

### **Artikel 1.60c, tweede lid**

Het tweede lid regelt de twee uitzonderingen op de kwaliteitseisen voor een opc. Namelijk de opleidingseisen voor de beroepskrachten, zoals weergegeven in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel b, en het vaste gezichten criterium, zoals aangegeven in artikel 1.50, tweede lid, onderdeel f. Onderdeel f gaat over de herkenbaarheid van personen. De eisen van artikel 1.50, eerste lid, blijven van toepassing op opc's, met uitzondering van de opleidingseisen voor de beroepskrachten en het vaste gezichten criterium.

Artikel 1.58, vijfde lid, bepaalt dat personen werkzaam bij een kindercentrum onderscheidenlijk een gastouderbureau geen lid zijn van de oudercommissie van dat kindercentrum of gastouderbureau. Voorgesteld wordt om artikel 1.58, vijfde lid, tevens in artikel 1.60c, tweede lid, niet van toepassing te verklaren op een opc om op die manier te bewerkstelligen dat participerende ouders ook kunnen deelnemen aan de oudercommissie.

Van de oudercommissie kunnen zowel participerende ouders als niet-participerende ouders lid worden. De oudercommissie geeft advies aan de houder van de opc. Daarnaast zal in het Besluit kwaliteit de eis worden vastgelegd dat in het pedagogisch beleidsplan de houder van de opc opneemt welke verschillende taken een ouder in een opc heeft. Op die manier zal er aandacht voor de verschillende rollen van ouders binnen een opc zijn, en wordt voorkomen dat een ouder rol vervult die dubbel is of haaks staat op de organisatiestructuur van een opc. De reeds bestaande delegatiegrondslag in artikel 1.49, eerste lid, zal hiervoor gebruikt worden. De genoemde regels zullen een uitwerking zijn van de in artikel 1.49, eerste lid, genoemde aspecten van verantwoorde kinderopvang.

### **Artikel I, onderdelen I tot en met N**

Voor het toezicht op de naleving, gemeentelijk ingrijpen, informatieverstrekking aan de GGD en aan de Minister en sancties bij of omtrent opc's gaat hetzelfde gelden voor opc's als voor kindercentra. De daarop betrekking hebbende artikelen van hoofdstuk 1, afdeling 4, paragrafen 1 en 2, van de Wko worden daartoe technisch aangepast.

### **Artikel II**

Uitgangspunt is dat alle wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen gelijktijdig in werking treden. Daarbij wordt gestreefd naar publicatie van het wetsvoorstel op uiterlijk 1 februari 2021 en inwerking-treding van het wetsvoorstel met ingang van 1 juli 2021.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. van 't Wout