

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,  
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,  
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening  
L.G. Smith Blvd. 76  
Alhier

Uw brief: 24 juni 2022  
Uw kenmerk: LH-22/0015  
Datum: 20 juli 2022  
Kenmerk: RvA 54-22

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 23, zesde lid, en 27, tweede lid, van de Landsverordening kinderopvang (AB 2017 no. 38) (Landsbesluit bestuurlijke handhaving voorschriften kinderopvang)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 23, zesde lid, en 27, tweede lid, van de Landsverordening kinderopvang (AB 2017 no. 38) (Landsbesluit bestuurlijke handhaving voorschriften kinderopvang), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 Met het onderhavige landsbesluit wordt beoogd regels te stellen om een adequate handhaving van de Landsverordening Kinderopvang (hierna: de Landsverordening) te bewerkstelligen. Het betreft regels inzake het verslag van binnentreding, bedoeld in artikel 23, vijfde lid, van de Landsverordening, alsmede ten aanzien van de toepassing van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 25 van de Landsverordening.

1.2 Het ontwerp werd de Raad op 28 juni jl. aangeboden met het verzoek het met voorrang te behandelen gelet op het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding van de Landsverordening kinderopvang t.w. 15 augustus 2022. Het is de Raad niet duidelijk waarom het betreffende ontwerp-landsbesluit alsmede het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van de artikelen 8, tweede lid, 21, tweede lid, en 43, eerste lid, van de Landsverordening kinderopvang, dat de Raad gelijktijdig werd aangeboden, minder dan twee maanden voor de beoogde inwerkingtreding van de Landsverordening worden aangeboden. De Landsverordening Kinderopvang werd reeds in 2017 vastgesteld en de voorbereidingen voor de inwerkingtreding ervan zijn al enige tijd gaande.<sup>1</sup> Wederom wordt aangedrongen op een

---

<sup>1</sup> NvT, p. 1.



realistische wetgevingsplanning waarin recht gedaan wordt aan de rol van de Raad in het wetgevingsproces.

1.3 De toelichting stelt dat de Landsverordening vier regelingen voorschrijft in de vorm van landsbesluiten, houdende algemene maatregelen en noemt deze regelingen.<sup>2</sup> Van eventuele landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, ingevolge het derde lid van artikel 10 van de Landsverordening, waarbij nadere regels gesteld kunnen worden ter uitvoering van de artikelen 9 en 10, wordt geen melding gemaakt.

1.4 Het eerste lid van artikel 17 van de Landsverordening schrijft voor dat bij regeling van de Minister een handleiding kwaliteitseisen kinderopvang wordt vastgesteld die voorschriften bevat met betrekking tot: a. de voeding, verzorging, gezondheid, het welzijn en de opvoeding van kinderen; b. het te voeren beleid ter verwezenlijking van doelstellingen van deze landsverordening; c. de benodigde opleiding en ervaring van de begeleiders en personeelsleden. Ingevolge het tweede lid van artikel 17 worden in de handleiding nadere regels gesteld ter uitvoering van de artikelen 9 en 10.

1.5 De Raad acht de keuze opmerkelijk om de materiële normstelling die de kern van de te regelen materie vormt, bij ministeriële regeling te regelen terwijl de regelingen gericht op formele procedures en op toezicht en handhaving in een hogere wettelijke regeling - namelijk de ontwerp-landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, die de Raad thans zijn aangeboden - worden neergelegd. De implementatie van de artikelen 9 en 10 van de Landsverordening vormt nu juist het referentiekader voor enerzijds de vergunninghouder om de beoogde kwaliteit gestalte te geven en anderzijds de toezichthouder om op toe te zien.

1.6 Reeds in zijn advies van 23 augustus 2013 bij de ontwerp-landsverordening kinderopvang<sup>3</sup> plaatste de Raad vraagtekens bij het vaststellen van een handleiding kwaliteitseisen bij ministeriële regeling en niet bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ingevolge het derde lid van artikel 10 van de Landsverordening. Gelet op bovenstaande geeft de Raad in overweging de kernnormen bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, hygiëne en kwaliteit bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te regelen teneinde deze van een stevigere juridische basis te voorzien. Nadere uitwerking zou vervolgens kunnen plaatsvinden in de handleiding.

1.7 Voorts wordt geadviseerd de toelichting uit te breiden met informatie over de stand van zaken met betrekking tot de handleiding: 1. of die handleiding gereed zal zijn bij het van kracht worden van de Landsverordening en 2. of de kindercentra van de inhoud kennis hebben kunnen nemen en betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van die handleiding voor het van kracht worden van de Landsverordening. Dit is met

---

<sup>2</sup> NvT, p.1.

<sup>3</sup> Zie advies van de Raad bij de ontwerp-Landsverordening Kinderopvang, d.d. 23 augustus 2013, kenmerk RvA 91-13. Vindplaats [www.rva.aw](http://www.rva.aw)



name van belang omdat de regering voornemens is het onderhavige ontwerp op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden als de Landsverordening (voorgesteld artikel 20) en het toezicht op de naleving van de artikelen 9 en 10 ernstig bemoeilijkt worden zonder een handleiding waarin de toetsingscriteria zijn opgenomen.

1.8 Tenslotte vraagt de Raad zich af hoe opportuun de oprichting van een nieuwe ambtelijke dienst, de Departamento pa Mucha y Hoben, die onder andere belast zal worden met het toezicht op de naleving van de Landsverordening<sup>4</sup>, is gezien de precaire situatie van 's Lands financiën en of deze taak wellicht bij een reeds bestaande dienst ondergebracht zou kunnen worden, mede teneinde de handhavingscapaciteit zo veel mogelijk te concentreren en een verdere versnippering op dat punt te beperken. De toelichting stelt immers ook dat het de verwachting is dat de bestuurlijke handhaving van de Landsverordening binnen de bestaande ambtelijke capaciteit verricht zal kunnen worden. Geadviseerd wordt de toelichting met meer informatie terzake uit te breiden alsmede een raming op te nemen van de verwachte totale kosten.

## **2. Ontwerp-landsbesluit houdende algemene maatregelen**

### *Artikel 6*

2.1 Met betrekking tot de categorierangschikking in voorgesteld artikel 6, merkt de Raad op dat hoewel bij overtreding van het eerste of tweede lid van artikel 14 van de Landsverordening de minister een last onder dwangsom (voorgesteld artikel 6) of een bestuurlijke boete (voorgesteld artikel 12) kan opleggen, de overtreding van het derde lid van artikel 14 niet gesanctioneerd wordt. Geadviseerd wordt hier alsnog in te voorzien.

### *Artikel 10*

2.2 Ten aanzien van artikel 10, derde lid, stelt de toelichting dat 'de minister een dwangsom kan vaststellen op ten hoogste het dubbele van de voorgeschreven maximum bedragen, indien het verkregen voordeel als gevolg van de overtreding of het te verkrijgen voordeel als gevolg van de niet-naleving van de last groter is dan de bovenbedoelde maximumbedragen.<sup>5</sup> Echter, uit de voorgestelde tekst van het derde lid kan niet afgeleid worden dat het om de maximumbedragen gaat. Het is noodzakelijk dat het ontwerp en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

---

<sup>4</sup> NvT, p. 1.

<sup>5</sup> NvT, p. 7.



### *Artikel 12*

2.2 In artikel 12 wordt abusievelijk verwezen naar de ‘last onder dwangsom’ in plaats van naar de bestuurlijke boete. Voor wat betreft de categorierangschikking wordt verwezen naar hetgeen onder 2.1 is opgemerkt.

### *Artikelen 13 t/m 15*

2.3 Voor wat betreft het onderscheid tussen rechtspersonen (voorgesteld artikel 13) en natuurlijke personen (voorgesteld artikel 14) bij het vaststellen van de bedragen gaat de toelichting ervan uit dat natuurlijke personen die kindercentra uitbaten over het algemeen financieel minder draagkrachtig zijn dan rechtspersonen die zich op hetzelfde toelichten en zijn de basis-, minimum- en maximumbedragen op de helft of minder gesteld ten opzichte van die genoemd in artikel 13.<sup>6</sup> De Raad acht het onderscheid in casu niet voldoende objectief bepaalbaar en heeft dan ook zijn bedenkingen daarbij. Bovendien verleent voorgesteld artikel 16 de Minister reeds de bevoegdheid om bij het vaststellen van de bestuurlijke boete rekening te houden met de draagkracht van de overtreder. Daarnaast is de Raad van mening dat de zwaarte van het geschonden belang en de ernst van de overtreden norm bepalend moeten zijn bij het opleggen van een boete, de hoedanigheid van de overtreder of de grootte van het kindercentrum (voorgesteld artikel 15) zou niet van doorslaggevend belang dienen te zijn.

2.4 In het algemeen heeft de Raad bedenkingen bij de relatief geringe basisbedragen van de op te leggen dwangsommen en boetes in verhouding tot de mogelijk ernstige gevolgen van overtredingen en/of niet naleving van de Landsverordening. De mogelijk afschrikwekkende/preventieve werking ervan wordt ernstig betwijfeld. Reden waarom geadviseerd wordt de voorgestelde bedragen meer in overeenstemming te brengen met de zwaarte van de overtreding.

### *Artikel 19*

2.5 Ten aanzien van voorgesteld artikel 19 merkt de Raad op dat deze bepaling reeds is neergelegd in artikel 34 van de Landsverordening en aldus uit het ontwerp geschrapt kan worden.

## **3. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

In de marge van de toelichting zijn enige voorstellen voor redactionele verbeteringen aangegeven.

---

<sup>6</sup> NvT, p. 8.



### Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert u te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

drs. C. Timmer