

Vergaderjaar 2016–2017

34 596

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 mei 2017

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks en SGP hebben gesteld bij het voorstel van wet en de opvattingen die de leden over dit voorstel hebben. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het voorlopig verslag en soms zijn vragen samengenomen.

Achtergrond en aanleiding

De leden van de CDA-fractie stellen dat de keuze van kinderopvang boven peuterspeelzaalwerk de kern vormt van wat onderhavig wetsvoorstel beoogt en vragen op welke manier de belangen van het kind leidend zijn geweest bij het voorstel om kinderopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren.

De stelling dat kinderopvang met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt verkozen boven peuterspeelzaalwerk wordt niet gevolgd. Peuterspeelzaalwerk wordt met het wetsvoorstel onder de definitie van kinderopvang gebracht om voor werkende ouders een recht op kinderopvangtoeslag te creëren. Op die manier ontstaat voor beide voorzieningen een gelijk speelveld.

De belangen van het kind zijn op diverse manieren leidend geweest in onderhavig wetsvoorstel. Door de gelijkschakeling van de financiering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is de keuze voor kinderopvang of peuterspeelzaalwerk geen financiële afweging, maar een afweging op basis van de behoeften van het kind en de combinatie van arbeid en zorg

die ouders voor ogen hebben. Daarnaast is structureel € 60 miljoen¹ ter beschikking gesteld aan gemeenten om een aanbod voor alle kinderen te organiseren waarvan de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben. Als gevolg van onderhavig wetsvoorstel en de afspraken over het geld dat extra ter beschikking is gesteld aan gemeenten wordt het voor alle kinderen mogelijk om naar een voorschoolse voorziening te gaan. Naast de verbetering van de financiële toegankelijkheid van voorzieningen wordt met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang ingezet op een gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en een kwaliteitsverhoging. Ook bij deze inzet zijn de belangen van het kind leidend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de ouders geïnformeerd zijn die met het wetsvoorstel recht krijgen op kinderopvangtoeslag voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal. In overleg met Sociaal Werk Nederland zal ervoor worden gezorgd dat werkende ouders wiens kinderen nu naar een peuterspeelzaal gaan tijdig geïnformeerd zijn over hoe zij kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen bij de Belastingdienst. Deze communicatie zal lopen via de peuterspeelzalen, omdat deze groep ouders zo het best bereikt kan worden. Of werkende ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, kunnen ze zien op de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Daar staan de voorwaarden voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag vermeld.

Doelen van het wetsvoorstel, overwogen alternatieven en relatie met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk

Doelen wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoe gemeenten binnen het geharmoniseerde stelsel op een doelmatige en doelgerichte wijze de opvang van kinderen die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening en waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag kunnen inpassen.

In een bestuurlijk akkoord met de VNG is afgesproken dat gemeenten zich gaan inzetten om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag wiens peuters nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Het Rijk stelt voor de financiering hiervan structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering.² Het is aan gemeenten om te bepalen hoe zij deze verantwoordelijkheid invullen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en plaatsen voor kinderen van kostwinners inkopen bij een kindercentrum. Momenteel wordt een monitor opgezet en uitgevoerd om te meten hoe groot het bereik is van voorschoolse voorzieningen, met het oog op peuters van niet-werkende ouders die momenteel geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. In de monitor wordt ook de inspanning die gemeenten leveren om de ouders van deze groep peuters te bereiken, meegenomen. De resultaten van de eerste meting van de monitor zullen naar verwachting eind 2017 beschikbaar zijn en de uitkomsten worden naar uw Kamer gestuurd.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300. Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

² Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300. Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

Ook krijgen de leden van de VVD-fractie graag verduidelijkt hoe gemeenten die hiervoor verantwoordelijk zijn, binnen het geharmoniseerde stelsel op een doelmatige en doelgerichte wijze het onderwijsachterstandbeleid (voorschoolse educatie) kunnen inpassen. Dit wetsvoorstel leidt niet tot veranderingen op het gebied van voorschoolse educatie (vve). Gemeenten kunnen sturen via het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en net als nu plekken voor vve subsidiëren. De sturingsmogelijkheden van gemeenten blijven daarmee intact. Vve-plekken dienen net als nu te voldoen aan de aanvullende kwaliteitseisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze wet wachtlijsten gaat voorkomen nu het economisch beter gaat en de vraag naar kinderopvang sterk toeneemt.

Met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt voorgesteld dat werkende ouders ook kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor de opvang op een huidige peuterspeelzaal, net als zij nu kunnen doen voor kinderopvang. De financiële toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang voor werkende ouders wordt daarmee gelijkgeschakeld. In het verleden leidden bijvoorbeeld bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen omdat die financieel aantrekkelijker werden voor ouders door verschillen in het gemeentelijke aanbod en financiering via de kinderopvangtoeslag. Door dit wetsvoorstel wordt die dynamiek voorkomen. Het wetsvoorstel lost echter niet de problematiek van wachtlijsten in haar algemeenheid op. Als door de aantrekkende economie de vraag naar kinderopvang toeneemt, zal de vraag altijd iets groter zijn dan het aanbod, waardoor wachtlijsten kunnen ontstaan. Stabiel beleid vanuit de overheid ten aanzien van kinderopvang kan helpen om onzekerheid bij ondernemers en ouders weg te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er wat betreft het ontwikkelingsperspectief binnen het wetsvoorstel de maximale stappen zijn gezet om verschillen tussen gezinnen te verkleinen en kansen voor kinderen te optimaliseren.

Het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk regelt dat er één financieringsstroom is voor werkende ouders, namelijk de kinderopvangtoeslag. Daarnaast stelt de regering € 60 miljoen ter beschikking aan gemeenten om het gemeentelijk aanbod uit te breiden, zodat voor alle kinderen de mogelijkheid bestaat om naar een voorschoolse voorziening te gaan.

Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt met een aantal maatregelen ingezet op meer aandacht voor de ontwikkeling van het kind. Met alle betrokken sectorpartijen is verkend welke maatregelen de ontwikkeling van het kind binnen de kinderopvang het beste kunnen stimuleren. De uitkomsten van deze verkenning hebben geleid tot een akkoord met alle betrokken sectorpartijen, dat de basis heeft gevormd voor de uitwerking van het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang.

Volgens de regering zetten beide wetsvoorstellen noodzakelijke stappen om de ontwikkeling van het kind te bevorderen en tevens het bereik van voorschoolse voorzieningen te vergroten. Vanzelfsprekend moet worden bezien of de gezette stappen de beoogde resultaten opleveren of dat extra stappen noodzakelijk zijn. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal hier ook naar gekeken worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het tegengaan van segregatie geen subdoelstelling is van het wetsvoorstel. Ook vragen zij of de regering bereid is het tegengaan van segregatie wel een specifiek

onderdeel van het beleid te maken als uit de monitor blijkt dat segregatie juist toeneemt tussen kinderen van werkende en niet-werkende ouders. Segregatie is niet als subdoelstelling opgenomen omdat dat niet beoogd wordt met het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft als doel de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijk te regelen voor werkende ouders. Werkende ouders worden daardoor niet meer financieel gestuurd in hun keuze, maar kunnen deze keuze baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg. Daar waar segregatie ontstaat door financieel gedreven keuzes is het mogelijk dat met het wetsvoorstel segregatie wordt verminderd. De monitor is erop gericht om in beeld te brengen of alle peuters van niet werkende ouders worden bereikt met een aanbod door gemeenten. De monitor kijkt niet naar segregatie.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er voor de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen onderscheid wordt gemaakt tussen werkende en niet-werkende ouders. Voorts wordt gevraagd waarom de financiële toegankelijkheid niet voor alle ouders gelijk is geregeld. Tot slot vragen de leden hoeveel uren ouders moeten werken om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen. Er wordt voor het recht op kinderopvangtoeslag onderscheid gemaakt tussen werkende ouders en niet-werkende ouders. De regering wil de arbeidsparticipatie stimuleren en de kinderopvangtoeslag vormt een belangrijk middel om dit doel te bereiken. Als ervoor gekozen zou worden om zowel werkende als niet werkende ouders kinderopvangtoeslag te geven dan sluit het middel niet meer aan bij het doel. Er wordt dan aan alle ouders die gebruik maken van kinderopvang inkomensondersteuning geboden. Terwijl het doel van de kinderopvangtoeslag het stimuleren van arbeidsparticipatie is. De minimumeis voor het recht op kinderopvangtoeslag is dat er gewerkt wordt. Er geldt geen minimumeis ten aanzien van het aantal gewerkte uren voor het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Met andere woorden, ook als een van de ouders van een werkend ouderpaar 1 uur per week werkt, kan kinderopvangtoeslag worden aangevraagd.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom voor een recht op kinderopvangtoeslag onder de combinatie van arbeid en zorg niet ook onbetaald vrijwilligerswerk, zoals mantelzorg, wordt verstaan. De regering vindt de ontwikkeling van het kind een van de belangrijkste punten als het gaat om kinderopvang. Dat is ook de reden waarom de regering de kwaliteitseisen wil verhogen en verbeteren via het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang. Hierdoor komt de ontwikkeling van het kind nog meer centraal te staan en daar profiteren alle kinderen van, van werkende en niet-werkende ouders. Het recht op kinderopvangtoeslag is, zoals de leden van de SGP-fractie terecht constateren, gekoppeld aan het verrichten van betaalde arbeid. Hier is voor gekozen omdat de regering de arbeidsparticipatie wil stimuleren. Betaalbare kinderopvang kan daarin een belangrijke bijdrage leveren. De regering is met de leden van de SGP-fractie van mening dat ook onbetaalde inzet van ouders, bijvoorbeeld in de vorm van mantelzorg, een belangrijke bijdrage levert aan de maatschappij. Voor zover ouders in die situaties behoefte hebben aan opvang voor hun kinderen in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar kan gebruik gemaakt worden van het gemeentelijke aanbod. De vormgeving van dit aanbod via gemeenten biedt ruimte voor maatwerk. Deze ruimte voor maatwerk acht de regering juist in situaties van bijvoorbeeld mantelzorg gewenst.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een aanbod van een x aantal uren opvang per week voor ieder kind vanuit gemeenten een extra drempel voor ouders kan vormen. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de wijzigingen die met onderhavige wetsvoorstellen worden voorgesteld door ouders als drempel kunnen worden ervaren.

Een aanbod van een x aantal uren opvang per week voor ieder kind via gemeenten zou de combinatie van arbeid en zorg voor werkende ouders ingewikkelder maken. Het voorstel waar de leden van de CDA-fractie waarschijnlijk op doelen is het voorstel dat de VNG destijds heeft gedaan waarbij kinderen vanaf de leeftijd van 2,5 jaar een aantal uur per week een aanbod zouden krijgen via gemeenten. Werkende ouders zouden dan voor hun kinderen tot de leeftijd van 2,5 jaar kinderopvangtoeslag moeten aanvragen. In de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar zou het aanbod aan werkende ouders deels via gemeenten (x aantal uren per week) en deels via de kinderopvangtoeslag (eventuele extra benodigde opvanguren) lopen en vanaf de leeftijd van 4 jaar zou het aanbod weer volledig via de kinderopvangtoeslag lopen. Een dergelijke vormgeving acht de regering ongewenst. Daarom is afgesproken om de financiering voor werkende ouders op één manier te regelen voor alle voorschoolse voorzieningen en dus het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag te brengen. De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat de ingrijpende veranderingen die worden voorgesteld door ouders als drempel kunnen worden ervaren. Vooral het aanvragen van kinderopvangtoeslag voor de opvang op een huidige peuterspeelzaal kan mogelijk voor huidige ouders als drempel worden ervaren. Om dit te voorkomen zal in overleg met Sociaal Werk Nederland ervoor worden gezorgd dat werkende ouders van wie de kinderen nu naar een peuterspeelzaal gaan tijdig geïnformeerd worden over hoe zij kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen bij de Belastingdienst. Deze communicatie zal grotendeels lopen via de peuterspeelzalen, omdat deze groep ouders zo het best bereikt kan worden. Of werkende ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, kunnen ze zien op de website van de Belastingdienst/Toeslagen. Daar staan de voorwaarden voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag vermeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of met dit wetsvoorstel een integraal en inclusief systeem tot stand komt waarmee segregatie en leerachterstanden worden tegengegaan. Ook vragen ze waarom de regering niet gekozen heeft voor het systeem waar de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Onderwijsraad voor gepleit hebben, namelijk een geïntegreerd voorschools stelsel. De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de voor- en nadelen zijn van de huidige keuze. Zij vragen ook in te gaan op de vraag waarom een stap naar een verder geïntegreerd voorschools stelsel een forse ingreep is waar hoge kosten mee gemoeid zijn.

De SER adviseert om kinderen met een achterstand in aanmerking te laten komen voor extra stimuleringsprogramma's (voorschoolse educatie) van 16 uur per week. Daarnaast adviseert de SER om voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders werken of dat er een risico is op een achterstand, een aanbod van 16 uur per week te realiseren, met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van ouders.

Het voorliggend wetsvoorstel regelt dat er één financieringsstroom is voor werkende ouders, namelijk de kinderopvangtoeslag. Hiermee wordt een eventuele segregatie die ontstaat door verschillende financieringsstromen voor werkende ouders mogelijk verminderd.

De regering vindt dat – naast kinderopvangtoeslag voor werkende ouders en voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen – ook kinderen van niet-werkende ouders zonder risico op taalachterstand toegang moeten

hebben tot een voorschoolse voorziening. Gemeenten bieden aan een groot deel van deze groep al een voorziening. Voor kinderen die hier nog geen gebruik van maken, ontvangen de gemeenten extra middelen.³ In het bestuursakkoord met de VNG van 26 mei 2016 zijn afspraken opgenomen over de besteding hiervan. Door deze afspraken wordt het systeem inclusiever.

Gemeenten hebben de wettelijke taak om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen met een risico op een (taal)achterstand. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderen van werkende en niet-werkende ouders.

Met de keuze voor het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk waarbij één financieringsstructuur wordt voorgesteld voor werkende ouders en het daarnaast ter beschikking stellen van extra middelen aan gemeenten voor peuters van niet-werkende ouders die nu geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening, wordt de toegankelijkheid vergroot en worden meer kinderen bereikt. Voordeel van deze keuze is dat het past binnen het huidige systeem en tegelijkertijd ook meer kinderen bereikt worden. Er blijven wel verschillende financieringsstromen bestaan.

Een stap naar een verder geïntegreerd voorschools aanbod en het uitbreiden van het aantal uren aanbod per week (voor alle kinderen of doelgroepkinderen) vergt een forse ingreep in het voorschoolse stelsel met hoge kosten.

De kosten zijn hoger omdat het aantal uren dat kinderen als basis gebruik maken van de voorschoolse voorziening in het SER voorstel (16 uur voor alle kinderen) hoger zijn dan bij de huidige voorzieningen (gemiddeld 8 uur bij peuterspeelzaalwerk). Daarnaast geldt voor de huidige voorzieningen vaak een ouderbijdrage en afhankelijk van de keuze bij een geïntegreerd stelsel kunnen de kosten ook hoger zijn als gekozen wordt voor een stelsel met een lagere of geen ouderbijdrage.

Het betreft een forse ingreep omdat een dergelijk systeem een stelselwijziging vergt. Het verandert de financieringsstructuur tussen Rijk, gemeenten en ouders. Ook zal gekeken moeten worden naar de verdeling tussen een publiek en privaat systeem. Kortom, een dergelijke ingreep is fors en vergt zorgvuldige uitwerking. Tegelijkertijd zijn de baten voor de ontwikkeling van alle kinderen niet eenduidig en moeilijk te kwantificeren. Voorzichtigheid is dus gepast. Een eventuele verdere stap vraagt om een zorgvuldige besluitvorming en invoering en is daarom aan een volgend kabinet.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Wijziging recht op kinderopvangtoeslag

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er voor niet-werkende ouders, alleenverdieners en ouders van kinderen met een risico op een taalachterstand geen recht op kinderopvangtoeslag wordt gecreëerd. Voorts wordt gevraagd waarom er voor is gekozen om de financiering van het aanbod aan deze groepen via gemeenten vorm te geven.

De regering vindt het wenselijk dat via de kinderopvang de ontwikkeling van kinderen en de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. De kinderopvangtoeslag vormt een belangrijk middel om arbeidsparticipatie te stimuleren. Kinderopvang is een belangrijke kostenpost voor gezinnen waarin beide partners werken en voor alleenstaande werkende ouders. Het doel van de kinderopvangtoeslag is dat de financiële drempels om te

³ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300. Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

werken worden verkleind voor ouders van jonge kinderen. Met de VNG is afgesproken om het aanbod aan niet-werkende ouders, alleenverdieners en ouders van kinderen met een risico op een taalachterstand via gemeenten vorm te geven. Anders dan het rijksaanbod heeft dit aanbod niet het stimuleren van de arbeidsparticipatie, maar het bieden van een mogelijkheid om naar een voorschoolse voorziening te gaan en in het geval van voorschoolse educatie het voorkomen en bestrijden van (taal)achterstanden tot doel. De vormgeving van dit aanbod via gemeenten biedt ruimte voor maatwerk. Het vve-aanbod voor ouders met kinderen die risico lopen op een taalachterstand is financieel laagdrempelig, ongeacht of ouders wel of niet werken.

Financiële consequenties

Inkomenseffecten

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan garanderen dat de laagste inkomens niet meer dan zes procent van het maximum uurtarief moeten betalen. Hierbij wordt gevraagd hoe groot de kans is dat de prijzen door de nieuwe kwaliteitseisen boven de maximum uurprijs stijgen. In dat licht wordt gewezen op de negatieve gevolgen van een dergelijke ontwikkeling voor de toegankelijkheid van voorzieningen voor ouders met lage inkomens en wordt gevraagd of er ingegrepen zal worden als deze ontwikkeling zich voordoet.

Verwachting is dat de voorgenomen wijzigingen in de kwaliteitseisen zullen leiden tot hogere kosten en daarmee een hogere uurprijs in de dagopvang en het peuterspeelzaalwerk en lagere kosten en een lagere uurprijs in de buitenschoolse opvang. De wijzigingen in de kosten voor de dagopvang en buitenschoolse opvang zijn zorgvuldig geraamd en worden vertaald in een evenredige aanpassing van de maximum uurprijzen voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang middels een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag. Uitgangspunt bij de aanpassingen in de maximum uurprijzen is dat de sector hiermee in staat wordt gesteld om de aanpassingen in de eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren. De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat de kans bestaat dat de prijzen door de aanpassingen in de kwaliteitseisen sterker dan verwacht zullen stijgen. De effecten van de aanpassingen zijn weliswaar zorgvuldig geraamd, maar er bestaat altijd een kans dat de aanpassingen in de praktijk sterkere effecten hebben dan verwacht. Het omgekeerde is overigens ook denkbaar. Daarom wil de regering jaarlijks monitoren hoe de kostprijs zich ontwikkelt. De nulmeting wordt dit jaar uitgevoerd. Indien volgend jaar uit deze monitor blijkt dat de aanpassingen in de kwaliteitseisen sterkere gevolgen voor de prijsontwikkeling hebben dan verwacht met negatieve effecten voor de toegankelijkheid, zal worden bezien of nadere maatregelen nodig zijn.

Implementatie in de praktijk

Rol gemeenten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering bewaakt dat de herijking en harmonisatie van de kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen en de innovatie van die kwaliteitseisen ten behoeve van het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg, niet ten koste gaat van de voorschoolse voorziening waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag.

De regering deelt de notie van de leden van de VVD-fractie dat het van belang is om te bewaken dat de wetsvoorstellen niet ten koste gaan van de voorschoolse voorzieningen voor kinderen van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Om dit te bewaken laat de regering

onderzoek door onderzoeksbureau Buitenhok uitvoeren. Uit de voorlopige resultaten van het meest recente onderzoek blijkt dat in een groot deel van de gemeenten peuterspeelzalen reeds zijn omgevormd tot kindcentra. Dat is in lijn met de uitkomsten van eerder onderzoek.⁴ Uit zowel de voorlopige resultaten als het eerder onderzoek blijkt dat in gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd tot kindcentra het kortdurende aanbod van peuterspeelzalen behouden blijft. Dit betekent dat er ook na de harmonisatie vraag naar kortdurend aanbod blijft en dat aanbieders dit aanbieden. De regering heeft geen signalen dat de herijking van de kwaliteitseisen ten koste gaat van de voorschoolse voorziening van kinderen van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

De leden van de VVD-fractie vragen of het onderzoek door onderzoeksbureau Buitenhok al tot meer inzicht heeft geleid over de haalbaarheid van de omvorming per 1 januari 2018.

Het onderzoek is bijna afgerond. Voorlopige resultaten laten zien dat in januari 2017 66 procent van alle 388 gemeenten het peuterspeelzaalwerk heeft omgevormd tot kinderopvang. Bij de nog niet omgevormde peuterspeelzalen is door de onderzoekers geïnformeerd of er plannen zijn om de locatie binnen een termijn van 1 jaar om te vormen. Uit deze inventarisatie blijkt dat er bij alle 1344 peuterspeelzalen in de responsgroep concrete plannen zijn voor de omvorming. De regering heeft, ook gezien bovenstaande voorlopige resultaten van het onderzoek, geen signalen dat de haalbaarheid van de omvorming per 1 januari 2018 in het geding komt.

De leden van PvdA-fractie vragen hoe in het implementatietraject van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aandacht wordt besteed aan het gegeven dat gemeenten rekening moeten houden met de Europese staatssteunregels.

Peuterspeelzalen worden bij de voorbereidingen op de harmonisatie ondersteund door Sociaal Werk Nederland (SWN). Het Ministerie van SZW heeft subsidie verleend aan SWN om het veld te ondersteunen bij dit implementatietraject. SWN besteedt in haar implementatietraject extra aandacht aan het aanbestedings- en staatssteunrecht. Momenteel wordt gewerkt aan een handreiking voor gemeenten waarin wordt aangegeven hoe gemeenten kunnen omgaan met vragen omtrent het aanbestedings- en staatssteunrecht. Daarnaast kunnen gemeenten met vragen hierover terecht bij Europa Decentraal, het kenniscentrum voor Europees recht voor lagere overheden. Vragen rondom aanbestedings- en staatssteunrecht spelen ook nu al bij gemeenten die al geharmoniseerd zijn of voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmoniseren. Ook zij zijn geholpen met deze handreiking.

De leden van PvdA-fractie vragen om een reactie op de indruk van de fractieleden dat het voorliggende wetsvoorstel botst met de decentralisaties in het sociale domein. Daarnaast vragen de leden om aan te geven in welke mate gemeenten ruimte houden om maatwerk te leveren afgestemd op de behoefte en vraag van ouders en welke consequenties dit heeft voor de continuïteit van het beschikbare aanbod in de gemeente. De regering erkent dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van voorschoolse voorzieningen. Daarom wordt al geruime tijd gesproken met de VNG over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk akkoord met gemeenten.⁵ In dit bestuurlijk akkoord steunen gemeenten

⁴ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhok Management & Consult.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel verdwijnt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de financiering van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van werkende ouders. Vanuit het oogpunt van gelijke toegankelijkheid voor werkende ouders wordt het stelsel zo eenvoudig mogelijk ingericht met één financieringsvorm. Dat betekent niet dat de functie van het huidige peuterspeelzaalwerk in het stelsel verdwijnt. Met dit wetsvoorstel blijft kortdurend aanbod mogelijk. De huidige peuterspeelzalen kunnen hun exploitatie voortzetten als kindercentrum en ook in de reeds bestaande kindercentra kan kortdurend aanbod worden verzorgd. Wat betreft de continuïteit van het beschikbare aanbod blijkt uit onderzoek dat een groot deel van de gemeenten zijn peuterspeelzaal reeds heeft omgevormd tot kindercentrum en dat in gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd tot kindercentra het kortdurende aanbod van peuterspeelzalen behouden blijft.⁶

Gemeenten behouden voor maatwerk richting kinderen dezelfde sturingsmogelijkheden met het jeugdbeleid. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen gemeenten inhoudelijk sturen bij voorschoolse voorzieningen om maatwerk voor het kind te realiseren. Gemeenten kunnen dit doen via een overlegstructuur, zoals de Lokale Educatie Agenda (LEA) en vanuit sturingsmogelijkheden binnen voorschoolse educatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de regering de verwachting op baseert dat de harmonisatie niet zal leiden tot moeilijkheden voor gemeenten bij de inkoop van plaatsen voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders.

Zowel de resultaten van eerder onderzoek⁷ als de voorlopige resultaten van onderzoek dat recentelijk is uitgevoerd laten zien dat het merendeel van de gemeenten het peuterspeelzaalwerk heeft omgevormd tot kinderopvang. De wijze waarop gemeenten het aanbod voor niet-werkende ouders en kostwinners inrichten, hangt samen met de lokale situatie en de beleidswensen die de gemeenten hebben. Gemeenten kunnen op verschillende manieren plaatsen realiseren voor kinderen van niet-werkende ouders en kostwinners, waarbij het inkopen van plaatsen een van de mogelijkheden is. De regering heeft momenteel geen signalen dat het realiseren van plaatsen leidt tot moeilijkheden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er met dit wetsvoorstel en de bestuurlijke afspraken met de VNG voldoende sturingsmogelijkheden voor gemeenten blijven en vragen naar de inhoud van deze mogelijkheden.

Met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk blijven gemeenten verantwoordelijk voor de financiering van een aanbod van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van niet-werkende ouders en kostwinners. Daarnaast ontvangen gemeenten in het kader van de bestuurlijke afspraken die met de VNG gemaakt zijn extra financiële middelen olopend tot € 60 miljoen om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Bovendien hebben gemeenten een wettelijke taak om via voor- en vroegschoolse educatie een aanbod te doen aan peuters met een risico op een taalachterstand. Naast de verschillende taken behouden gemeenten voor maatwerk richting kinderen dezelfde sturingsmogelijkheden met het jeugdbeleid.

⁶ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

⁷ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen gemeenten inhoudelijk sturen bij voorschoolse voorzieningen om maatwerk voor het kind te realiseren. Gemeenten kunnen dit doen via een overlegstructuur, zoals de Lokale Educatie Agenda (LEA) en vanuit sturingsmogelijkheden binnen voorschoolse educatie.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie of vanuit de rijksoverheid aan de gemeenten concrete en heldere eisen worden gesteld over hoe zij met de invoering van dit voorstel kunnen omgaan met aanvragen voor nieuwe peuterspeelzalen.

Met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden peuterspeelzalen omgevormd naar kindercentra. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen werkende ouders die voldoen aan de wettelijke criteria in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag voor opvang in een huidige peuterspeelzaal. Op grond van de overgangsbepalingen van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt een voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ingediende aanvraag voor een nieuwe peuterspeelzaal na inwerkingtreding gezien als een aanvraag voor een nieuw kindercentrum. In aanloop naar inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen aanvragers van nieuwe peuterspeelzalen erop worden gewezen rekening te houden met het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er sinds het debat meer zicht is op de monitor die samen met de VNG wordt opgezet om het bereik in kaart te brengen van de toegang tot een voorschoolse voorziening.

Afgelopen periode heeft er een aanbestedingsprocedure plaatsgevonden om de opdracht voor de opzet en uitvoering van de monitor aan te besteden. De aanbesteding heeft inmiddels plaatsgevonden. De resultaten van de eerste meting van de monitor zullen naar verwachting eind 2017 beschikbaar zijn.

Regeldruk

Gevolgen voor instellingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wenselijk is om vooruitlopend op een oordeel van de Eerste Kamer reeds het implementatietraject van een wetsvoorstel te starten.

Het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk sluit aan bij een trend die al onder de huidige regelgeving is gestart. Zo laten voorlopige resultaten van onderzoek zien dat in januari 2017 66 procent van alle 388 gemeenten het peuterspeelzaalwerk heeft omgevormd en vrijwel alle locaties in de responsgroep concrete plannen hebben om binnen een jaar om te vormen. Om partijen die eerder wilde harmoniseren te faciliteren en om partijen voor te bereiden op de beoogde wetswijziging heeft de regering het wenselijk gevonden een implementatietraject te starten. Aandachtspunten bij de omvorming van peuterspeelzaalwerk in de huidige praktijk kunnen zo aan het licht komen en hier kan tijdig een oplossing voor gezocht worden.

Overig

Medezeggenschapsraden

De leden van de CDA-fractie vragen waarom gekozen wordt voor oudercommissies boven medezeggenschapsraden. Ze vragen tevens hoe dit wetsvoorstel gaat voorkomen dat medezeggenschapsraden gaan verdwijnen.

Met de Wet op de ondernemingsraden wordt de medezeggenschap van medewerkers geregeld. Daar doet de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niets aan af. Op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is een houder verplicht om voor elk door hem geëxploiteerd kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal een oudercommissie in te stellen. Houders kunnen op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ook een alternatieve vorm van ouderraadpleging hanteren, wanneer zij aan de daarvoor geldende wettelijke criteria voldoen. Met het onderhavige wetsvoorstel worden geen wijzigingen voorgesteld op dit punt. De houder kan naast de wettelijk verplichte oudercommissie of alternatieve ouderraadpleging andere vormen van medezeggenschap hanteren.

Brede scholen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar welke rol de regering voor zichzelf ziet bij de totstandkoming van brede scholen en het wegnemen van bureaucratische hindernissen en wettelijke belemmeringen. De taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang heeft onlangs haar advies uitgebracht.⁸ Daarin worden diverse aanbevelingen gedaan om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te verbeteren. Het is aan een nieuw kabinet om met het advies van de taskforce aan de slag te gaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31 322, nr. 330.