

Vergaderjaar 2020–2021

35 610

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 december 2020

Algemeen

Met interesse heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de wetswijziging in verband met het opnemen van regels voor ouderparticipatiecrèches (opc's). In het navolgende ga ik in op de vragen uit het verslag waarbij voor het beantwoorden van de vragen zoveel mogelijk de volgorde en de indeling van het verslag is overgenomen. Dat houdt in dat de vragen beantwoord worden onder de paragrafen «wettelijk kader», «nieuwe opc's in de aanlooperperiode», «kwaliteitseisen Wet kinderopvang (Wko)», «pedagogisch beleidsmedewerker», «oudercommissies», «financiële gevolgen» en «Resultaten uitvoeringstoetsen» en «Resultaten internetconsultatie». Wanneer de vragen inhoudelijk overlappen, zijn deze in samenhang beantwoord. GroenLinks, CDA, VVD, D66 en SGP geven te kennen dat zij met belangstelling kennis genomen hebben van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen gesteld. Het doet de regering genoegen dat de VVD, CDA, D66 en GroenLinks hebben aangegeven het wetsvoorstel in grote lijnen te steunen. SP heeft kennis genomen van het wetsvoorstel en heeft daar nog enkele vragen bij.

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

1.1 Wettelijk kader

De leden van de VVD-fractie hebben enkele verduidelijkende vragen over de hoofdpijnen van het voorstel. Een centraal punt hierin is de eis dat ouders onbezoldigd werkzaamheden verrichten voor de opc. Welke eisen stelt de regering in dat licht aan onkostenvergoedingen en de inhuur van personeel voor werkzaamheden binnen een opc? Mag een opc bijvoorbeeld muzikles inkopen voor de kinderen die daar opvang krijgen? Welke financiële verantwoordingseisen gelden voor een opc? Wat is het gevolg als de opc deze voorwaarden overtreden heeft voor het recht op kinderopvangtoeslag dat ouders hebben ontvangen?

De regering heeft met het wetsvoorstel een opc onder de definitie van kindercentrum gebracht. Dit betekent dat opc's in principe aan dezelfde eisen moet voldoen als een regulier kindercentrum. Voor eisen waar opc's naar hun aard niet aan kunnen voldoen, de opleidingseis en het vastgelegde criterium, wordt een uitzondering gemaakt. Opc's kunnen, net zoals reguliere kindercentra, personeel inhuren en moeten daarbij aan de eisen voldoen die ook gelden voor reguliere kindercentra, ook in financiële zin. Een voorbeeld hiervan is de inhuur van de pedagogisch beleidsmedewerker, niet zijnde de participerende ouder binnen de opc. Het recht op en de hoogte van de kinderopvangtoeslag is ook voor de ouders van opc's afhankelijk van de situatie van de ouder en de afgenomen kinderopvang. De financiële verantwoording van een opc staat los van het individuele recht van ouders op de kinderopvangtoeslag. Wanneer een opc zich niet aan financiële verantwoording houdt, wordt de opc als rechtspersoon daar op aangesproken.

De leden van de VVD-fractie schrijven voorts dat de regering aangeeft dat het duidelijk moet zijn waarin een opc zich onderscheidt van een regulier kindercentrum én van informele opvang door ouders. De regering geeft aan dat zij in dit voorstel wil aansluiten bij de kenmerken van de huidige, reeds bestaande, opc's. Deze kennen allemaal een verenigingsvorm.

Begrijpen deze leden hiermee goed dat mogelijke nieuwe opc's alleen in verenigingsvorm een aanvraag voor exploitatie van een kindercentrum kunnen indienen? Zo nee, welke eis geldt dan voor de rechtsvorm waarin ouders participeren? Kan de regering aangeven op welke wijze de toezichthouder erop toeziet dat alle ouders betrokken bij de opc verantwoordelijk zijn voor alle facetten van de opvang?

De regering verwijst voor beantwoording van de vraag naar het voorgestelde artikel 1.60a Wko, dat beschrijft wanneer sprake is van ouderparticipatieopvang. Dat artikel schrijft geen verplichte rechtsvorm voor en opc's hebben de vrijheid elke rechtsvorm te kiezen. De huidige opc's hebben alle een vereniging als rechtsvorm, hetgeen het best aansluit bij het doel en het functioneren van een opc. Bij een opc zijn het namelijk de ouders die het initiatief nemen en de verantwoordelijkheid hebben voor alle facetten van de kinderopvang. In het Besluit kwaliteit kinderopvang zal een verplichting worden opgenomen om in het pedagogisch beleidsplan de verantwoordelijkheden en taken van ouders die actief zijn binnen een opc te beschrijven. De toezichthouder zal erop toezien dat naar dit pedagogisch beleidsplan wordt gehandeld.

Dat inkomsten van een opc aangewend worden voor verantwoorde kinderopvang moet uit de statuten, reglement of beleidsplan en administratie van de opc blijken. De toezichthouder kan aan de hand van deze stukken controleren of dat het geval is.

De leden van de D66-fractie vragen wat de wetswijziging betekent voor de concrete gang van zaken op bestaande opc's. Voorts vragen deze leden wat deze wet betekent voor de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid van de betrokken ouders.

Omdat het wetsvoorstel waar mogelijk is afgestemd op bestaande opc's, sluiten de voorgestelde wijzigingen grotendeels aan bij de praktijk van huidige opc's. In het Besluit kwaliteit kinderopvang zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot verplichte onderdelen in het pedagogisch beleidsplan. Ook bestaande opc's zullen deze verplichte onderdelen in het pedagogische beleidsplan moeten opnemen, voor zover het nog niet in hun huidige pedagogische beleidsplannen staat. De aansprakelijkheid van de ouder is op grond van het Burgerlijk Wetboek afhankelijk van de gekozen rechtsvorm. Dit wetsvoorstel wijzigt daar niets in.

De leden van de SGP-fractie vragen of, met de harmonisatie van de peuterspeelzalen, er geen specifieke wettelijke eisen meer bestaan er daarom veel vrijheid is voor eigen initiatief, wanneer men geen aanspraak wil maken op de kinderopvangtoeslag.

Met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang in de Wko gebracht. In de Wko is gedefinieerd wat onder kinderopvang moet worden verstaan. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het begrip ouderparticipatieopvang gedefinieerd. Opvang die onder de Wko valt moet aan alle wettelijke eisen die in de Wko zijn vastgelegd, voldoen. Wanneer opvang niet aan de definities in de Wko voldoet, valt het ook niet onder het regime van de Wko en is er geen recht op kinderopvangtoeslag.

1.2 Nieuwe opc's in de aanlooperperiode

De leden van de VVD-fractie hebben verschillende vragen over de aanlooperperiode. Zo vragen zij de regering op basis van welke criteria de toezichthouder toetst of een nieuwe opc gedurende en na afloop van de aanlooperperiode voldoet aan het gewenste kwaliteitsniveau. Of de regering kan bevestigen dat met dit wetsvoorstel ouders van een nieuw op te richten opc gedurende de aanlooperperiode van twee jaar géén aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag? En of de Belastingdienst pas ná de aanlooperperiode van twee jaar een LRK¹-nummer ontvangt waarmee ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Op welke wijze wordt geborgd dat het LRK-nummer pas zichtbaar wordt bij de Belastingdienst nádat het college op basis van de beoordeling van de toezichthouder het besluit heeft genomen dat de betreffende opc aan alle gestelde eisen voldoet? De leden van de D66-fractie vragen wat dit wetsvoorstel betekent voor de mogelijkheden om een nieuw opc te starten.

Met dit wetsvoorstel creëert de regering een specifieke wettelijke grondslag voor bestaande opc's en wordt het mogelijk gemaakt dat nieuwe opc's opgericht worden. Voor zowel bestaande als nieuwe opc's geldt dat zij bij het exploiteren van een opc niet hoeven te voldoen aan de twee genoemde kwaliteitseisen (opleidingseis en het vastegezichtencriterium).

Met het wetsvoorstel is aangesloten bij de bestaande toezichtssystematiek. Een nieuwe opc valt dan ook meteen vanaf de datum van ingang van de toestemming tot exploitatie onder het bestaande toezichtstelsel dat voor alle kindercentra geldt. Toezicht op opc's zal plaatsvinden conform de bestaande kwaliteitseisen -behoudens de bij dit wetsvoorstel uitgezonderde kwaliteitseisen. Daarbij zal de toezichthouder uiteraard ook de naleving van de nieuwe kwaliteitseisen die enkel voor opc's gelden toetsen.

Dit geldt vóór en ná de aanlooperperiode. Het recht op kinderopvangtoeslag ontstaat ná het doorlopen van de aanlooperperiode. Om dat te faciliteren wordt het Landelijk registratie kinderopvang nummer (LRK-nummer), dat nodig is om kinderopvangtoeslag aan te vragen, na afloop van de aanlooperperiode voor ouders zichtbaar gemaakt en bij de Belastingdienst bekend gemaakt. Dit wordt geborgd doordat het LRK-systeem het LRK-nummer niet eerder doorstuurt naar de Belastingdienst dan na afloop van de aanlooperperiode. Het college hoeft hierover geen apart besluit te nemen.

De leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie vragen waarom voor de aanlooptermijn van twee jaar gekozen is. De leden van de GroenLinks-fractie stellen vervolgens de vraag hoe de regering dit ziet ten

¹ LRK: Landelijk Register Kinderopvang.

aanzien van ongelijkheid, dat alleen de kinderen van vermogende ouders op een opc terecht kunnen. Daarnaast vragen zij of de regering de mogelijkheid ziet om voor opc's, net zoals voor nieuwe commerciële partijen binnen de kinderopvang sector, gedurende de exploitatie het recht op kinderopvang toeslag in te voeren.

De leden van de SGP-fractie lezen dat uit de resultaten van de internetconsultatie blijkt dat er kritiek is op de aanlooptermijn van twee jaar die het onmogelijk zou maken een nieuwe opc te starten. Deze leden vragen de regering in te gaan op de keuze voor een aanlooptermijn van twee jaar en waarom bijvoorbeeld geen jaar of drie maanden. Hoe zorgt de regering ervoor dat het voor de aanlooptermijn niet feitelijk onmogelijk wordt gemaakt om een nieuwe opc te starten in de toekomst, zo vragen deze leden.

Zoals bij alle kindercentra is er enige tijd nodig voordat de toezichthouder zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit van een kindercentra door middel van onderzoek(en). Reguliere kindercentra moeten vanaf het begin voldoen aan alle kwaliteitseisen uit de Wko. Deze kwaliteitseisen borgen dat kinderen veilige en kwalitatief goede opvang krijgen. Opç's – bestaande en nieuwe – voldoen niet aan twee belangrijke kwaliteitseisen. Opç's moeten daarom aantonen dat zij op andere wijze kwalitatief goede opvang en continuïteit kunnen bieden. De huidige opç's hebben door hun jarenlange bestaan continuïteit bewezen en zijn gedurende die tijd ook aan het toezicht onderworpen geweest, en zijn dat nog steeds. De nieuwe opç's krijgen met dit wetsvoorstel de kans om gedurende een aanlooperperiode te laten zien dat de opvang die zij bieden, ondanks het niet voldoen aan twee belangrijke kwaliteitseisen uit de Wko, continuïteitbestendig is. De periode van twee jaar is nodig om deze bestendigheid aan te tonen en een onderzoek na registratie en een vervolgonderzoek uit te voeren waaruit de kwaliteit van de opc moet blijken. De regering is van mening dat pas wanneer aangetoond is dat een opc kwaliteit en continuïteit kan bieden, het recht op kinderopvangtoeslag zou moeten ontstaan. Juist omdat aan twee belangrijke kwaliteitseisen niet wordt voldaan, die mede de kwaliteitsbasis voor kinderopvang vormen. Omdat een opc door de inzet van onbezoldigde ouders geen personeelskosten heeft, zijn de uurtarieven een stuk lager dan bij reguliere kindercentra. Dit maakt ouderparticipatieopvang toegankelijker voor minder vermogende ouders.

De leden van de SP-fractie vinden het verstandig om de gangbare kwaliteitseisen – met uitzondering van de eisen die per definitie niet kunnen worden ingevuld door een OPC – uit de kinderopvang toe te gaan passen op de ouderparticipatiecrèches. Hoe denkt de regering dat deze opç's de continuïteit zullen moeten gaan aantonen in de toekomst? Deelt de regering de zorgen van deze leden dat ouders die het initiatief hiertoe nemen na enige tijd geen kinderen meer hebben die naar de opvang hoeven en dat ze dan het initiatief de rug toe keren? Hoe wordt de continuïteit voldoende geborgd, zo vragen deze leden.

Wanneer een opc alleen dagopvang aanbiedt, zullen ouders slechts enkele jaren betrokken zijn bij het functioneren van een opc. Juist daarom is van belang dat de opc niet alleen kwalitatief goede opvang biedt, maar ook continuïteit kent. De ouders zullen daarom zelf moeten zorgen dat er voldoende kinderen – en dan dus ook ouders die opvang verzorgen – betrokken zijn. Zo kan een opc goed blijven draaien en kan opgebouwde ervaring en kennis worden doorgegeven.

1.3. Kwaliteitseisen Wko

1.3.1. Pedagogisch beleidsmedewerker

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie hebben vragen over de inzet van pedagogisch medewerkers. De leden van de CDA-fractie vragen wat precies de toegevoegde waarde is van de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker.

De regering geeft aan dat de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker gelijktijdig kan plaatsvinden met het draaien van een groep. Geldt dit ook bij reguliere kindercentra of gelden daar andere regels? Kan de regering toelichten waarom de functie «pedagogisch medewerker» niet is gedefinieerd? Hoe weten ouders of zij daar wel of niet aan voldoen? Kan de regering toelichten wat bedoeld wordt met een niet-participerende ouder binnen een opc, die de rol van pedagogisch beleidsmedewerker mag vervullen? Wanneer voldoet een ouder daar precies aan? Kwalificeert een ouder die eerst wel participeerde, maar die taken heeft neergelegd, ook als niet-participerende ouder? Tot slot vragen deze leden op dit punt of bijvoorbeeld stagiaires wel een vergoeding mogen krijgen van een opc.

De functie van pedagogisch beleidsmedewerker is ingevoerd met de Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK) en per 1 januari 2019 is voor kindercentra de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker verplicht. Omdat voor opc's alleen een uitzondering geldt van de opleidingseis en het vastegezichten criterium, moeten ook opc's voldoen aan de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker. De functie van pedagogisch beleidsmedewerker is in de huidige Wko gedefinieerd als «de 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 beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden». De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker is onderdeel van de kwaliteitsverhogende maatregelen in het kader van de Wet IKK. Ten tijde van de invoering van de Wet IKK is voorlichting gegeven over de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker, die nog steeds beschikbaar is op relevante websites, rijksoverheid.nl en veranderingenindekinderopvang.nl. Voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker geldt voor kindercentra dat deze mag meetellen in de beroepskracht-kind-ratio indien die persoon als meewerkend coach op de groep staat en werkzaamheden verricht als pedagogisch beleidsmedewerker (verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen). Net zoals bij de reguliere kindercentra geldt deze mogelijkheid ook voor opc's. Een participerende ouder die de rol van pedagogisch beleidsmedewerker vervult, kan als coach op de groep meedraaien. Vereist is wel dat die ouder daarvoor de betreffende opleiding heeft genoten. De opleidingseisen zijn neergelegd in artikel 6 van het Besluit kwaliteit kinderopvang in samenhang met artikel 7 van de Regeling Wet kinderopvang. Daaruit volgt dat Cao-partijen bepalen welke opleidingen kwalificeren voor pedagogisch beleidsmedewerker. Een participerende ouder in een opc is de ouder die de opvang verzorgt en belast is met de verzorging, opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Met andere woorden, de ouder die een groep draait. Daarnaast zijn er ouders aan een opc verbonden die niet op groep staan, maar andere werkzaamheden (bijvoorbeeld administratief) verrichten. Dit zijn niet-participerende ouders. Ouders die eerder participerende ouders waren, maar nu geen ouderparticipatieopvang meer bieden, zijn daarmee niet-participerende ouders. Het kan voorkomen dat een niet-participerende ouder aan de opleidingseis voor pedagogisch beleidsmedewerker voldoet. Deze ouder kan als pedagogisch beleidsmedewerker op de groep staan, maar telt niet mee voor de beroepskracht-

kind-ratio. Voor de vergoeding van een stagiair op een opc gelden dezelfde regels als die voor reguliere kindercentra gelden.

1.3.2. Oudercommissies

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over de functie van een oudercommissie in geval ouders zelf het kindercentrum besturen, zoals bij een opc.

Zoals eerder aangegeven is bij dit wetsvoorstel het uitgangspunt geweest voor zover mogelijk aan te sluiten bij de Wko. Ook in de situatie waar ouders het bestuur van een kindercentrum vormen, vindt de regering het van belang dat er een orgaan is dat meedenkt, adviseert en tegenspraak biedt.

Omdat binnen een opc ouders verschillende rollen en verantwoordelijkheden aannemen, is het van belang hier aandacht voor te hebben en de rolverdeling duidelijk te hebben. De regering is daarom voornemens om in het Besluit kwaliteit kinderopvang op te nemen dat de rolverdeling binnen een opc in het beleidsplan expliciet moet worden gemaakt. Op die manier zal er aandacht zijn voor de verschillende rollen van ouders binnen een opc.

2. Gevolgen

2.1 Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de kosten «niet significant stijgen», maar dat dit wel het geval is vanaf 50 opc's. Zij vragen de regering nader toe te lichten wat de kosten nu zijn en hoe hoog de kosten zijn vanaf 50 opc's.

De regering is van mening dat toezicht en handhaving op de huidige zeven opc's is te vergelijken met toezicht en handhaving op reguliere kindercentra en de kosten daarvoor zijn daarmee ook vergelijkbaar met reguliere kindercentra. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat naar verwachting de kosten vanaf 50 opc's zullen stijgen. 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. Dit heeft te maken met de beoordeling van de specifieke eisen die voor opc's gelden, waar nog geen ervaring mee opgedaan is. Wanneer zich de situatie voordoet dat het aantal opc's boven de 50 uitkomt en het financiële gevolgen met zich brengt, zal de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de VNG en de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Geneeskundige hulpverleningsorganisaties in de Regio (GGD GHOR Nederland) in gesprek gaan daarover.

Overige beantwoording van de vragen die onder deze paragraaf gesteld zijn, zijn hieronder terug te vinden, in de paragraaf «Resultaten uitvoeringstoetsen».

3. Resultaten uitvoeringstoetsen

3.1 Belastingdienst

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering omgaat met de waarschuwing van de Belastingdienst. Deze leden wijzen erop dat de kinderopvangtoeslag en de Belastingdienst niet bepaald een gelukkig huwelijk zijn gebleken in het verleden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het denkbaar acht dat met deze wet het aantal ouderparticipatiecrèches binnen afzienbare tijd fors zal toenemen, waarna de

complexiteit voor de Belastingdienst te groot wordt. Wat kan de regering hier dan aan doen? Aangezien ouders dan het wettelijk recht hebben om een ouderparticipatiecrèche te beginnen.

De leden van de D66-fractie lezen dat door het zeer beperkte aantal opc's (7) de kosten niet significant zullen zijn en de Belastingdienst het uitvoerbaar acht. Deze leden vragen de regering of het te verwachten is dat het aantal opc's in de toekomst zal toenemen, aangezien het nu om een zeer beperkt aantal gaat.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Belastingdienst aangeeft dat het voorstel uitvoerbaar is, maar dat de complexiteit zal toenemen als het aantal opc's sterk stijgt. Deze leden vragen de regering naar de verwachting van de ontwikkeling van het aantal ouderparticipatiecrèches in de toekomst.

Het aantal opc's is al jaren stabiel. Het opstarten van een opc vergt veel tijd en inzet van ouders gezamenlijk. De opc's moeten net als reguliere kindercentra in staat zijn professionele kinderopvang te bieden binnen de daarvoor vastgestelde eisen in de Wko. Dit is een serieuze aanpak die veel verantwoordelijkheden met zich meebrengt. De regering verwacht daarom niet dat het aantal opc's in de toekomst ineens sterk zal toenemen. De opc's vallen onder de definitie kindercentra en de reguliere toezichtssystematiek binnen de Wko. Wel zijn de opc's als opvangvorm apart gedefinieerd in de Wko. Dit is noodzakelijk om de opc's te kunnen onderscheiden van andere kindercentra en de uitzondering op de wettelijke kwaliteitseisen alleen op de opc's van toepassing te laten zijn. De nieuwe opc's komen pas na de aanlooperperiode bij de Belastingdienst in beeld, als zij hun kwaliteit en continuïteit hebben bewezen. Een sterke toename van opc's kan gezien hun uitzonderingspositie invloed hebben op de uitoefening van de taken bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld door maatregelen om toezicht en handhaving ten aanzien van deze aparte categorie beter mogelijk te maken.

4. Resultaten internetconsultatie

De leden van de D66-fractie constateren dat de gemeente Amsterdam in samenwerking met de GGD een suggestie hebben gedaan om het toezicht te verbeteren. Deze leden vragen de regering of deze suggestie is overgenomen?

Mede naar aanleiding van de reactie van de gemeente Amsterdam op het conceptwetsvoorstel zijn aanpassingen gedaan om onduidelijkheden die toezicht kunnen belemmeren, weg te nemen. Zo zijn, onder andere, de definities van ouderparticipatieopvang en van participerende ouder aangepast en is de systematiek van de uitzonderingen op twee kwaliteitseisen opgenomen.

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