

Vergaderjaar 2015–2016

**34 256**

## **Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 oktober 2015

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

#### Inhoudsopgave

<b>ALGEMEEN</b>	1
1. Aanleiding, probleem en doel	1
2. Gevolgen van het wetsvoorstel voor het recht op kinderopvangtoeslag voor OPC ouders	4
3. Gemeenten kunnen ervoor kiezen de OPC's financieel te ondersteunen	5
4. Rechtvaardiging overheidsinterventie en instrumentkeuze	6
5. Internetconsultatie	6
6. Uitvoeringstoetsen	7
7. Vormgeving	7
8. Regeldruk en kosten	7
<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	7
Artikel IV	7

### **ALGEMEEN**

#### **1. Aanleiding, probleem en doel**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden zijn blij dat er duidelijkheid komt voor ouderparticipatiecrèches (OPC's) en dat zij als aparte categorie opgenomen worden in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). Naar aanleiding van de memorie van toelichting hebben de leden van de PvdA-fractie ter verduidelijking nog enkele vragen.

De regering geeft aan dat rond de veiligheidseisen van de kinderopvang geen concessies gedaan zullen doen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe dit in het perspectief van het vierogenprincipe staat. Betekent dit dat het vierogenprincipe ook blijft gelden voor OPC's?

Voor de leden van de PvdA-fractie zijn de kwaliteit en de continuïteit van de kinderopvang zeer belangrijk. Een rustige omgeving draagt hier aan bij. Ouders werken meestal in een OPC in een ploeg van drie per dagdeel. In totaal kan dit dus oplopen naar 6 per dag. Bij drie dagen opvang per week is dat dus 18 gezichten per week. Kan de regering nader toelichten wat het effect is van veel verschillende gezichten op de stabiliteit voor de kinderen die opgevangen worden in een OPC?

Kan de regering ook nader toelichten of uit inspectierapporten/inspecties overtredingen ten aanzien van de veiligheid naar voren zijn gekomen bij OPC's? Zo ja, welke overtredingen zijn hieruit naar voren gekomen?

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de wijziging in regelgeving voor ouderparticipatiecrèches. De leden beschouwen het legaliseren en het erkennen van de huidige ouderparticipatiecrèches als zeer wenselijk. Er komt daarmee een einde aan de onduidelijkheid rondom deze vorm van kinderopvang. Het is zeer wenselijk dat de onzekerheid bij ouders en kinderen wordt weggenomen.

Het stelt de leden van de SP-fractie echter teleur dat de regering voornemens is om met de legalisering van de ouderparticipatiecrèches ook de mogelijkheid tot het aanvragen van kinderopvangtoeslag voor deze vorm van opvang te schrappen. Wat is de reden dat de regering goed gedrag van ouders die hun kinderen laten opvangen in een ouderparticipatiecrèche te bestraffen? Hoe verhoudt de roep van de regering om meer burgerinitiatieven en participatie tot het bemoeilijken van het voortbestaan van ouderparticipatiecrèches in Nederland? Is het waar dat bij het sluiten van de deuren van een ouderparticipatiecrèche ouders genoodzaakt worden om zich aan te sluiten bij de reguliere kinderopvang en daarmee weer aanspraak kunnen maken op een hoger bedrag aan kinderopvangtoeslag? Is het in de ogen van de regering dan vanuit financieel oogpunt niet veel goedkoper om het recht op kinderopvangtoeslag voor OPC-ouders te legaliseren? Leidt het voorgenoemde wetsvoorstel niet juist tot minder burgerinitiatieven en participatie in plaats van meer? Wat is de reden dat de regering een wetsvoorstel presenteert dat indruist tegen haar eigen principes?

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel.

Zij juichen het toe dat aan de eerder gedane verzoeken van deze leden tegemoet wordt gekomen waar het gaat om de aanpassing van het kwaliteitskader. Het is goed dat er voor de ouderparticipatiecrèches (OPC's) afzonderlijke kwaliteitseisen gaan gelden, zodat zij meer ruimte krijgen om de opvang in te richten op een manier die past bij de aard van de OPC's.

Tegelijkertijd worden naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie de OPC's met dit wetsvoorstel in hun voortbestaan bedreigd, omdat voorgesteld wordt de kinderopvangtoeslag te laten vervallen. Niet duidelijk is waarop de regering haar stelling baseert dat desondanks de OPC's kunnen blijven voortbestaan en betaalbaar zullen blijven. Is het niet veel aannemelijker dat door het wegvallen van de toeslag de uurtarieven in de OPC's voor veel ouders zodanig hoog zullen worden dat de opvang voor een groot aantal ouders onbetaalbaar wordt? Graag een reactie van de regering.

Deelt de regering de verwachting van deze leden dat als gevolg van het wegvallen van de kinderopvangtoeslag de kosten voor de overheid en de

maatschappij veel hoger zullen worden, omdat de OPC's verdwijnen en de ouders hun kinderen noodgedwongen als alternatief alsnog onder moeten brengen bij de reguliere opvang? Met andere woorden leidt deze maatregel niet tot het welbekende adagium «goedkoop is duurkoop»? Een meer principiële vraag die deze leden aan de regering stellen is hoe het schrappen van de kinderopvangtoeslag voor OPC's zich verhoudt tot het streven van de regering naar een participatiesamenleving? Waarom worden ouders, die door eigen initiatief, zelforganisatie en zelfredzaamheid zorgen voor een voor de samenleving «goedkopere» vorm van kinderopvang door de regering gestraft in plaats van beloond? Kan de regering ingaan op de reactie van de ouders van kinderen in OPC's, die deze maatregel als zeer onrechtvaardig zien?

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel tot het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches. Deze leden onderschrijven het commentaar van de Raad van State en vragen zich af hoe dit wetsvoorstel gerijmd moet worden met de participatiesamenleving, waarbij het kabinet streeft naar een overheid die eventuele hindernissen voor zelforganisatie en samenredzaamheid wegneemt en mensen faciliteert om zelf de zorg en ondersteuning op zich te nemen. Ook hebben deze leden vragen bij de proportionaliteit van voorliggend voorstel om het recht op kinderopvangtoeslag geheel te ontnemen. Het is deze leden onduidelijk waarom tegenover de door de OPC's gemaakte kosten niet een beperkte kinderopvangtoeslag kan staan, met een maximum uurprijs die lager vastgesteld kan worden dan de maximum uurprijs voor de dagopvang, zoals dat ook gedaan wordt voor de gastouderopvang.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en maken zich zorgen over het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches. Zij zijn van mening dat de overheid maatschappelijk initiatieven niet moet ontmoedigen, maar moet stimuleren. Een wettelijke regeling voor ouderparticipatiecrèches moet wat deze leden betreft het maatschappelijk initiatief niet onnodig ingewikkeld maken of ongelijk behandelen ten opzichte van reguliere kinderopvang. Het is aan ouders om keuzes te maken over de vorm en inhoud van de opvang van hun kinderen en deze leden zijn van mening dat de overheid daarin niet sturend moet optreden. Zij hebben tegen die achtergrond de nodige vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de regering zich beroept op de participatiesamenleving om te onderbouwen dat ouders die gebruik maken van en meewerken in OPC's geen kinderopvangtoeslag meer gaan ontvangen. Is de regering met de ChristenUnie-fractie van mening dat het voor de participatiesamenleving in algemene zin van belang is dat eigen initiatief en maatschappelijke participatie als gevolg van overheidsbeleid niet onnodig onaantrekkelijker wordt, maar juist wordt gestimuleerd? Zo ja, kan de regering aangeven hoe daar in dit wetsvoorstel invulling aan is gegeven?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat de wetgeving meer ruimte biedt aan ouders om initiatieven te ondernemen.

De leden van de SGP-fractie lezen er volgens de regering buiten de Wet kinderopvang natuurlijk mogelijkheden zijn om als ouders zelf opvang te organiseren, zolang het geen bedrijfsmatig karakter heeft. Deze leden veronderstellen dat de regering deze vrijheid ook betreft op peuterspeelzalen, mede in het licht van de ruimte die in de beleidsbrief en dit wetsvoorstel inzake ouderparticipatiecrèches geboden wordt. Zij wijzen er echter op dat de door de regering beoogde vrijheid in wet ten aanzien van peuterspeelzalen niet ondubbelzinnig blijkt. Bij nota van wijziging bij

wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet Kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (31 989) is het in stand houden van een peuterspeelzaal vervangen door het exploiteren ervan, ten einde aan te sluiten bij de bepalingen inzake kinderopvang. Echter, anders dan bij de definitie van kinderopvang is bij peuterspeelzaalwerk het bedrijfsmatige karakter geen wezenlijk bestanddeel. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat zij met de term exploiteren bedoeld heeft dat alleen peuterspeelzalen die een bedrijfsmatig karakter hebben verplicht zijn een aanvraag bij de gemeente te doen en de wettelijke eisen na te leven. Zo ja, is de regering bereid op dit punt een met de kinderopvang vergelijkbare systematiek te verankeren?

De leden van de SGP-fractie vernemen graag welk verschil de regering ziet tussen de ouderparticipatiecrèches en andere vormen van opvang die volgens haar buiten de wet geregeld kunnen worden. Waarom zijn voor de ouderparticipatiecrèches in tegenstelling tot andere vormen van opvang wel wettelijke waarborgen nodig, terwijl deze crèches ook geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre voor het bedrijfsmatige karakter van opvang van belang is of een instelling beoogt winst te maken.

## **2. Gevolgen van het wetsvoorstel voor het recht op kinderopvangtoeslag voor OPC ouders**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat door het wegvallen van de toeslag de kosten voor OPC ouders zullen stijgen, maar ook dan blijven OPC's voor ouders betaalbaar en zullen niet met sluiting worden bedreigd. Daarbij geeft de regering slechts één rekenvoorbeeld dat betrekking heeft op een ouderpaar met een gezamenlijk inkomen van 50.000 euro per jaar. Kan de regering ook een rekenvoorbeeld opstellen dat betrekking heeft op een ouderpaar met een modaal verzamelinkomen per jaar? En kan de regering ook een rekenvoorbeeld van een ouderpaar met een verzamelinkomen van drie keer modaal per jaar opstellen? Tot slot, kan de regering ook een rekenvoorbeeld opstellen van een gezin met een verzamelinkomen dat om en nabij het bruto minimumloon ligt? Kan dit gedaan worden voor zowel de gedoogsituatie die nu geldt als voor de nieuwe situatie waarbij OPC's opgenomen worden in de Wko?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een overzicht van het inkomensniveau van ouders die hun kind naar de ouderparticipatiecrèche brengen aan de Kamer kan doen toekomen (in aantallen en procenten). Kan de regering de koopkrachteffecten van voorliggend wetsvoorstel op het inkomen van OPC-ouders aan de Kamer presenteren? Kan de regering het recht op kinderopvangtoeslag (in bedragen) van OPC-ouders aan de Kamer toelichten? Hoe hoog is het bedrag aan kinderopvangtoeslag als alle OPC-ouders zich bij een reguliere kinderopvangorganisaties melden? Ziet de regering ook mogelijkheden om een aparte regeling voor het recht op kinderopvangtoeslag voor OPC-ouders binnen het besluit kinderopvangtoeslag te organiseren? Welke argumenten heeft de regering om dit wel of niet te doen?

De leden van de SP-fractie vragen of het volgens de regering technisch mogelijk is om een eventuele specifieke regeling voor kinderopvangtoeslag voor OPC-ouders te integreren in de nieuw te vormen financieeringsstructuur voor de kinderopvang, zodat de zorg voor fraudegevoeligheid bij de regering en de Belastingdienst weggenomen kan worden. Kan de regering dit uitgebreid toelichten?

Is het waar dat in ouderparticipatiecrèches nooit enige sprake van fraude of misbruik is geconstateerd? Wat is de reden dat de regering meent dat voorliggend wetsvoorstel de fraude in de ouderparticipatiecrèches zal aanwakkeren? Kan de regering dit toelichten?

De leden van de D66-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van de hoogte van de maximum uurprijs voor de dagopvang, waaraan de kinderopvangtoeslag gekoppeld is. Kan de regering een nadere uitsplitsing geven naar loonkosten, andere exploitatiekosten en eventueel overige factoren die hieraan ten grondslag liggen? Kan de regering een cijfermatige onderbouwing geven van het verschil tussen de maximum uurprijs voor de dagopvang en de gastouderopvang?

De leden van de D66-fractie vragen waarom in het rekenvoorbeeld op pagina 5 en 6 in de memorie van toelichting geen vergelijking is gemaakt voor ouders met meer dan één kind. Tevens constateren deze leden dat de voorgenomen intensivering van de kinderopvangtoeslag per 2016 het rekenvoorbeeld wijzigt. Kan de regering een nieuw rekenvoorbeeld opnemen voor een gezin met twee kinderen met een gezamenlijk inkomen van 50.000 euro in 2016?

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken zich zorgen over het schrappen van de kinderopvangtoeslag voor ouderparticipatiecrèches. Zij constateren dat de Raad van State stelt dat een dragende motivering voor het schrappen van de toeslag ontbreekt. Ouders geven bovendien aan dat de OPC's – waarin van ouders een actieve bijdrage wordt gevraagd – dan onaantrekkelijker worden dan reguliere kinderopvang. Deelt de regering deze analyse? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering met casusberekeningen laat zien dat OPC's voor ouders in de beschreven gevallen niet duurder uitvallen dan reguliere kinderopvang. Kan de regering aangeven of dat voor alle ouders die nu gebruik maken van OPC's geldt? Zo ja, kan de regering dit nader onderbouwen? Zo nee, kan de regering aangeven in welke gevallen ouders die nu van een OPC gebruik maken straks duurder uit zijn dan wanneer zij gebruik zouden maken van de reguliere kinderopvang? Om welk percentage van de groep deelnemers aan de OPC's gaat het dan, zo willen deze leden graag weten. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering de kosten van de OPC's en de reguliere kinderopvang vergelijkt, zonder daarbij aan te geven dat de OPC's van ouders ook een betrokkenheid vraagt die anders is dan bij reguliere kinderopvang. Waarom denkt de regering dat als gevolg van dit wetsvoorstel desondanks geen benadeling ontstaat van OPC's? Hoe wordt voorkomen dat ouders straks als gevolg van dit wetsvoorstel de inspanningen voor hun OPC niet meer vinden opwegen tegen het alternatief van reguliere kinderopvang?

### **3. Gemeenten kunnen ervoor kiezen de OPC's financieel te ondersteunen**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe er geen willekeur zal ontstaan in de afdracht van gemeentelijke subsidies aan OPC's. Aan welke voorwaarden zou een OPC moeten voldoen om bijvoorbeeld in aanmerking te kunnen komen voor huursubsidie? Komt hier een landelijke richtlijn voor, zodat er geen ongelijk speelveld ontstaat tussen OPC's in verschillende gemeentes maar ook tussen OPC's en andere kinderopvanginstellingen?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering aangeeft dat gemeenten er zelf voor kunnen kiezen om de OPC's financieel te ondersteunen. Is de regering het met deze leden eens dat, aangezien er nadrukkelijk gekozen is voor een landelijke regeling voor de kinder-

opvang, het inconsistent zou zijn om in dit geval de financiële ondersteuning bij de gemeenten neer te leggen?

#### **4. Rechtvaardiging overheidsinterventie en instrumentkeuze**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Kamer in een later stadium nog geïnformeerd gaat worden over de verdere uitwerking van het alternatieve kwaliteitskader voor OPC's. Zo ja, op welke termijn zal dit gebeuren? Wanneer zal de AMvB die thans in voorbereiding is aan de Kamer voorgelegd worden? Zo nee, waarom is de regering niet van plan om dit te delen met de Kamer?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het met het opgestelde toezichtkader voor ouderparticipatiecrèches ook de sociaal emotionele veiligheid van de kinderen toetsbaar borgt (de 20% regel). Kan de regering bevestigen dat het met de ouderparticipatiecrèches overeengekomen toezichtkader de kwaliteit van het pedagogisch handelen op de ouderparticipatiecrèche toetsbaar borgt (de interne coaching en opleiding voor nieuwe ouders)? Kan de regering bevestigen dat de kwaliteit op de ouderparticipatiecrèches op een afdoende niveau en toetsbaar geborgd is? Zo nee, kan zij dan uitleggen hoe zij het verlenen van een wettelijk erkende status aan deze onveilige crèches kan verantwoorden? Zo ja, kan zij dan uitleggen waarom ouders die gebruik wensen te maken van deze vorm van erkende opvang geen recht op kinderopvangtoeslag meer kan worden verleend?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil aangeven hoe de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel zich verhouden tot het kwaliteitskader dat de regering wenselijk vindt inzake jeugdverblijven. In hoeverre komen de afwegingen inzake overheidsinterventie bij deze vormen van verblijf en opvang overeen, gelet op het feit dat het om niet door de overheid bekostigde initiatieven gaat, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering met de delegatiegrondslag voor het stellen van kwaliteitseisen wil aansluiten bij de grondslagen voor kindercentra en gastouderopvang. Deze leden vragen waarom er geen reden is juist af te wijken van de bestaande grondslagen en een limitatieve opsomming te kiezen, gezien het feit dat hier geen overheidsbekostiging aan de orde is.

#### **5. Internetconsultatie**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bij de onderliggende lagere regelgeving de mogelijkheid geboden gaat worden aan OPC's om zelf de informatie naar ouders vorm te geven in bij OPC's passende communicatie. Kan de regering nader toelichten hoe dit eruit zou kunnen gaan zien?

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering niet meer aandacht heeft besteed aan het voorstel vanuit de OPC's om een beperkt recht op kinderopvangtoeslag te behouden, met een lager vastgestelde maximum uurprijs. Daarmee wordt rechtgedaan aan het ontbreken van de loonkosten, maar blijft een beperkte toeslag mogelijk voor overige kosten waaronder huur, energie, leer- en speelmiddelen en overige kosten die voortvloeien uit wet- en regelgeving, zoals verplichte brandmelder- en ontruimingsinstallatie. Deze leden wijzen hierbij ook op het advies van de Raad van State, waarin wordt aangegeven dat de keuze om helemaal geen kinderopvangtoeslag meer toe te kennen, een dragende motivering ontbeert.

## **6. Uitvoeringstoetsen**

### *Uitvoeringstoets VNG*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de VNG het wetsvoorstel verder vindt gaan dan nodig is om tegemoet te komen aan de wensen van de OPC's. Kan de regering nader toelichten waarom de regering is afgeweken van het advies van de VNG? Waarom heeft de regering voor dit voorstel gekozen en niet voor het advies van de VNG? Welke adviezen per artikel heeft de regering van de VNG overgenomen? Kan de regering uitleggen waarom de adviezen wel/niet zijn overgenomen? Kan de regering naar aanleiding van de opmerkingen van de VNG nader toelichten wie er verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de veiligheid van de opvang?

## **7. Vormgeving**

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering op het niveau van de uitwerking van de kwaliteitseisen een overzicht kan geven van de verschillen tussen kinderopvang en ouderparticipatiecrèches.

## **8. Regeldruk en kosten**

In lijn met de VNG vragen de leden van de PvdA-fractie of de bouwkosten (50.000 euro) om OPC's in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) te krijgen nog in verhouding staan tot het beoogde resultaat. Kan de regering hier nader op in gaan? Zoals de VNG stelt, wordt hier uitsluitend gesproken over de kosten voor de aanpassing in het LRKP. De kosten voor de aanpassingen in GIR-Inspecteren en GIR-Handhaven zijn niet meegenomen. Hoeveel bedragen die kosten en staan deze in verhouding tot het beoogde resultaat?

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel IV**

De leden van de SP-fractie vragen wat de daadwerkelijke reden is waarom de regering voor uitstel van behandeling van het wetsvoorstel heeft verzocht. Kan de regering aangeven waarom er – ondanks dat het wetsvoorstel al langere tijd in voorbereiding is – er geen gedegen voorbereiding van implementatie door uitvoeringspartijen en communicatie naar ouders kon plaatsvinden? Ligt aan het uitstel van de wetsbehandeling een praktische of een politieke reden ten grondslag? Heeft de aangenomen motie op de partijraad van de PvdA toevallig invloed gehad op het besluit van de regering om de wetsbehandeling uit te stellen? Kan de regering uitgebreid en zorgvuldig ingaan op dit punt?

De leden van de D66-fractie begrijpen de keuze van de regering om voorliggend wetsvoorstel bij nader inzien niet per 1 januari 2016 in te laten gaan. Deze leden vragen hoeveel maanden minimaal nodig zijn voor een gedegen voorbereiding van de implementatie door de uitvoeringspartijen en voor de zorgvuldige communicatie naar ouders van eventuele veranderingen.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Burg

De griffier van de commissie,  
Post