

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en leeswijzer

Goede voorschoolse voorzieningen dragen bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij en ondersteunen ouders bij de combinatie van arbeid en zorg. In het belang van deze doelen acht de regering het wenselijk dat er voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk dezelfde kwaliteitseisen gelden en dat de financiële toegankelijkheid van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voor werkende ouders gelijk is. Gelijke kwaliteitseisen zijn van belang zodat er voor alle kinderen een gelijk kwaliteitsniveau wordt geboden. Een gelijke financiële toegankelijkheid voor kinderen van werkende ouders is van belang zodat de keuze voor kinderopvang of peuterspeelzaalwerk geen financiële afweging is, maar een afweging op basis van de behoeften van het kind en de combinatie van arbeid en zorg die ouders voor ogen hebben.

In het Regeerakkoord «Bruggen slaan» is opgenomen dat onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar worden afgestemd en hiertoe de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag wordt gebracht.¹ De regering zet in op een betere basis voor peuters door kinderopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bestaat uit het gelijkschakelen van de kwaliteitseisen en het gelijkschakelen van de financieringsstructuur voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk loopt mee in het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang waarbij de kwaliteitseisen tevens worden herijkt teneinde een kwaliteitsverhoging te bewerkstelligen.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de financieringsstructuur en de andere verschillen in de wet- en regelgeving (los van de kwaliteitseisen) tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld. De regering is met de VNG tot een gezamenlijk beeld gekomen voor de

¹ Regeerakkoord VVD – PVDA «Bruggen Slaan», 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.

harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met de VNG is een bestuurlijk akkoord gesloten² waarin de afspraak is opgenomen om de financieringsstructuur voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijk te schakelen door werkende ouders, die gebruik maken van een peuterspeelzaal voor de opvang van hun kinderen, recht te geven op kinderopvangtoeslag.

In het belang van een zorgvuldige transitie voor peuterspeelzalen wordt hiervoor de tijd genomen met een overgangsjaar tussen het beoogde moment van publicatie van dit wetsvoorstel (begin 2017) en de beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 2018). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en eveneens beoogd op 1 januari 2018 worden de kwaliteitseisen van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk via het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang gelijkgetrokken. Vervolgens wordt met dit wetsvoorstel het peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang waardoor de overige wettelijke eisen gelijk worden geschakeld en peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag wordt gebracht.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de achtergrond van en aanleiding voor dit wetsvoorstel geschetst. In paragraaf 3 worden de doelen van dit wetsvoorstel toegelicht en wordt ingegaan op een overwogen alternatief en de verhouding van dit wetsvoorstel tot de bestaande praktijk waarbij peuterspeelzalen tot kindercentra worden omgevormd. Paragraaf 4 behandelt de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel waarbij de voorgestelde wijzigingen nader worden toegelicht. Vervolgens worden in paragraaf 5 de financiële consequenties geschetst. Paragraaf 6 gaat in op de implementatie van dit wetsvoorstel in de praktijk en paragraaf 7 geeft een toelichting op de regeldruk. Tot slot beschrijven paragraaf 8 en 9 respectievelijk de uitkomsten van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen.

2. Achtergrond en aanleiding

2.1 Achtergrond peuterspeelzaalwerk: historisch en juridisch kader

De eerste rijksbemoedening met het peuterspeelzaalwerk stamt uit 1975 toen via de «interim- rijksbijdrageregeling plaatselijk vrijwillig jeugd- en jongerenwerk» (vanaf 1978 de «Rijksbijdrageregeling sociaal en cultureel werk») een jaarlijkse bijdrage van 2.500 gulden per peuterspeelzaal werd vastgesteld. Deze regelingen zijn van kracht geweest tot 1987, toen de Welzijnswet werd ingevoerd. Op grond van de Welzijnswet werd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor uitvoerend welzijnswerk – waaronder ook peuterspeelzaalwerk – overgedragen aan de gemeenten.³ De Welzijnswet ging in 2007 op in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarbij peuterspeelzaalwerk onder het prestatieveld opgroei- en opvoedondersteuning (artikel 1, onderdeel g, onder 2, van de Wmo) kwam te vallen. De Wmo is per 1 januari 2015 vervallen en sindsdien is in de Jeugdwet opgenomen dat het gemeentelijk beleid gericht is op het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (artikel 2.1, onder a, van de Jeugdwet) en het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen (artikel 2.1, onder b, van de Jeugdwet). Gemeenten geven deze beleidsverantwoordelijkheid onder meer vorm door te sturen op een goede afstemming tussen de verschil-

² Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

³ K. Tijdens en S. Lieon (1993), «*Kinderopvang in Nederland, organisatie en financiering*», Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht.

lende betrokken organisaties in het jeugddomein (waaronder kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) en door zelf peuterspeelzalen te financieren.

Tot 2010 was ook het stellen van kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen een beleidsvrijheid van gemeenten. Dit is gewijzigd met de invoering van de Wet van 7 juli 2010 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 (Stb. 2010, 296) (hierna: Wet Oke). Hiermee is een eerste stap gezet in het harmoniseren van de regelgeving rond kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het wettelijke kwaliteits- en toezichtskader voor peuterspeelzaalwerk is sindsdien vastgelegd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Met de Wet Oke is een kwaliteitsimpuls gegeven aan peuterspeelzalen. Een groot deel van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang is ook van toepassing geworden op het peuterspeelzaalwerk en voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geldt sinds de Wet Oke dezelfde pedagogische opdracht: het bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving (artikelen 1.49, eerste lid en 2.5 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Daarnaast zijn peuterspeelzalen opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en is er, net zoals in de kinderopvang, toezicht op de kwaliteit van de peuterspeelzalen.

2.2 Financiering peuterspeelzaalwerk en kinderopvang blijft verschillen

Een belangrijk verschil tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, ook nadat peuterspeelzaalwerk en kinderopvang met de introductie van de Wet Oke dichterbij elkaar toe zijn gebracht, is de wijze van financiering. Het peuterspeelzaalwerk wordt gefinancierd door gemeenten, meestal via een subsidie. Gemeenten maken daarbij afspraken met peuterspeelzalen over het aantal kindplaatsen dat wordt gerealiseerd, welke ouders gebruik kunnen maken van het peuterspeelzaalwerk en de eigen bijdrage die ouders moeten betalen. Vaak regelen gemeenten het zo dat zowel werkende als niet-werkende ouders gebruik kunnen maken van het peuterspeelzaalwerk.

Tegelijkertijd kunnen werkende ouders alleen kinderopvangtoeslag aanvragen voor kinderopvang, waarbij de kinderopvangtoeslag wordt gefinancierd vanuit het Rijk.

Het verschil tussen deze financieringsstructuren kent zijn oorsprong in het onderscheid tussen de functie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk dat in de oorspronkelijke Wet kinderopvang werd gemaakt.

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn beide van origine gericht op de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang is vanuit de oorspronkelijke Wet kinderopvang een voorziening voor werkende ouders ten behoeve van de combinatie van arbeid en zorg. Het peuterspeelzaalwerk was oorspronkelijk niet direct gericht op de ondersteuning in de combinatie van arbeid en zorg. Anders dan bij kinderopvang verblijft een kind slechts 2 à 2,5 uur per dag in een peuterspeelzaal. Met deze kortere openingstijden kon het peuterspeelzaalwerk, zo was de gedachte bij invoering van de Wet kinderopvang in 2005⁴, geen functie vervullen in de combinatie van arbeid en zorg.

Deze laatste aanname is, gezien de ontwikkelingen in het gebruik van peuterspeelzaalwerk in de loop der jaren, onjuist gebleken. Gebleken is dat werkende ouders voor de combinatie van arbeid en zorg soms kiezen

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 5.

voor opvang in een kinderdagverblijf en soms voor opvang in een peuterspeelzaal. Voor circa 50% van de kinderen op peuterspeelzalen zou een recht op kinderopvangtoeslag bestaan indien de betreffende ouders hun kinderen naar de kinderopvang zouden brengen.⁵

Hoewel werkende ouders in praktijk zowel gebruik maken van kinderopvang als van peuterspeelzaalwerk, is de financiële toegankelijkheid van beide voorzieningen niet gelijk geregeld voor hen. Voor de opvang in een kindercentrum kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen en voor de opvang in een peuterspeelzaal zijn zij afhankelijk van het gemeentelijk peuterspeelzaalbeleid. Dit onderscheid in financieringsstromen voor werkende ouders heeft vanuit verschillende perspectieven ongewenste gevolgen.

Door het onderscheid is het nu zo dat een peuterspeelzaal voor werkende ouders in de ene gemeente duurder is dan een kinderdagverblijf, terwijl in een andere gemeente het omgekeerde geldt. Dit is ongewenst voor ouders, want het belemmert de keuzevrijheid in de combinatie van arbeid en zorg. Het onderscheid in financiële toegankelijkheid werkt sturend in de keuze die ouders maken voor een voorziening, terwijl het wenselijk is dat werkende ouders deze keuze vooral kunnen baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg.

Het onderscheid in financiële toegankelijkheid levert soms tevens oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op, bijvoorbeeld doordat peuterspeelzalen met behulp van de gemeentelijke subsidie een significant lagere ouderbijdrage per uur kunnen vragen dan de ouderbijdrage die voor dezelfde ouders in de kinderopvang zou gelden. Tot slot leidt het onderscheid in financiële toegankelijkheid voor werkende ouders soms tot wachtlijsten bij kinderopvang of peuterspeelzaalwerk door prijsverschillen tussen het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders en de financiering via de kinderopvangtoeslag. Zo ontstonden in de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam wachtlijsten bij het peuterspeelzaalwerk dat door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag financieel aantrekkelijker was geworden voor werkende ouders.⁶ Terwijl de wachtlijsten voor het peuterspeelzaalwerk groeiden, gingen kindercentra failliet. Dergelijke ontwikkelingen in de markt zijn voor zowel voorzieningen als voor ouders ongewenst.

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

3.1 Doelen wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijk te regelen voor werkende ouders. Door de financiële toegankelijkheid voor werkende ouders via één kanaal vorm te geven, ontstaat een gelijk speelveld voor voorschoolse voorzieningen waarbij oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan. Werkende ouders worden hierbij 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. Daarbij wordt tevens voorkomen dat er wachtlijsten bij een van beide voorzieningen ontstaan door wijzigingen in het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders of het rijksaanbod voor werkende ouders.

⁵ Schatting SZW op basis van onderzoeken Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

⁶ <http://nos.nl/artikel/484849-g4-wil-regie-over-peuteropvang.html>

3.2 Overwogen alternatief en verhouding tot adviezen SER en Onderwijsraad

Zoals aangegeven in de inleiding van deze memorie van toelichting is dit wetsvoorstel een uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord om het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag te brengen om zo de financiering voor werkende ouders gelijk te schakelen. In het voorgaande is vermeld dat hiermee wordt beoogd om een gelijke toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders te creëren, oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk tegen te gaan en te voorkomen dat er wachtlijsten bij een van beide voorzieningen ontstaan door wijzigingen in het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders of het rijksaanbod voor werkende ouders. Om deze doelen te bereiken is als alternatief overwogen om gemeenten een grotere rol te geven in de financiering van voorschoolse voorzieningen, conform het voorstel van de VNG voor gratis dagdelen vanuit de gemeente voor alle peuters.⁷ Het grote nadeel is dat dit alternatief zou leiden tot een aparte regeling van twee dagdelen voor peuters via gemeenten. Kinderen jonger dan 2,5 jaar en ouder dan 4 jaar maken in dat geval gebruik van de kinderopvangtoeslag, evenals peuters van werkende ouders voor zover zij meer opvang nodig hebben dan 2 dagdelen. Dit zou het organiseren van opvang voor werkende ouders gecompliceerder maken. Zij zouden afhankelijk worden van twee verschillende regelingen, namelijk van gemeenten en van het Rijk. De regering vindt het ongewenst dat extra drempels worden ingebouwd voor de combinatie van arbeid en zorg. 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 Onderwijsraad heeft op 2 juli 2015 op verzoek van de Tweede Kamer advies uitgebracht over «Een goede start voor het jonge kind».⁸ Het kabinet heeft daarnaast de Sociaal-Economische Raad (SER) gevraagd om advies uit te brengen over de vormgeving van het voorschoolse stelsel. De SER heeft op 22 januari 2016 het advies «Gelijk goed van start» gepresenteerd.⁹ De Onderwijsraad en de SER pleiten voor een systeem waarin peuters met verschillende achtergronden (onder gelijke voorwaarden) gebruik kunnen maken van dezelfde «universele voorziening».

De regering ziet de gelijkschakeling van de financiering voor werkende ouders als een stap die losstaat van de adviezen van de SER en de Onderwijsraad om te komen tot een universele voorziening met dezelfde financiering voor alle ouders.¹⁰ In de kabinetsreactie op de adviezen van de SER en de Onderwijsraad wordt aangegeven welke stappen het kabinet wil zetten op basis van de adviezen van de SER en de Onderwijsraad.¹¹ Zo zet het kabinet in op een taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang. Deze taskforce heeft als opdracht om voorstellen uit te werken over wat er nodig is om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken zodat er meerwaarde ontstaat voor de

⁷ Reactie op alternatief scenario peuteropvang, bijlage bij Niet-dossierstuk 2014D10659.

⁸ Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind, 2 juli 2015.

⁹ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, januari 2016.

¹⁰ Ook de SER maakt een onderscheid tussen de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de keuze voor een basisvoorziening. Zoals de SER aangeeft voor de middellange termijn «betekent de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang een belangrijke stap naar een stelsel met meer samenhangende voorzieningen. De versnippering van het aanbod ten aanzien van kinderen van werkende ouders wordt hiermee eveneens voor een deel tegengegaan.»

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308, p. 10.

ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang voor werkende ouders gelijkgeschakeld door werkende ouders een recht op kinderopvangtoeslag te geven voor opvang in een huidige peuterspeelzaal. Dit vormt een uitwerking van het regeerakkoord waarin staat dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen¹² wordt gebracht en het bestuurlijk akkoord¹³ met de VNG waarin is afgesproken om de harmonisatie van de financiering op deze wijze vorm te geven. Het recht op kinderopvangtoeslag blijft met dit wetsvoorstel voorbehouden aan werkende ouders. Zij kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kinderen. Het aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, alleenverdieners en kinderen met een risico op een taalachterstand blijft gefinancierd via gemeenten.

Het onderhavige wetsvoorstel verandert de sturingsmogelijkheden op voorschoolse educatie niet. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorschoolse educatie beleid en behouden de mogelijkheid om te sturen via het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en de subsidieverlening. Voor voorschoolse educatie zijn aanvullende kwaliteitseisen van kracht. Voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden, moeten naast de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang ook aan de eisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie voldoen. Als instellingen niet voldoen aan de basisvoorwaarden (minimaal de aanvullende kwaliteitseisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie) kan de gemeente handhaven en de subsidie stopzetten. In gemeenten waar al geharmoniseerd wordt, verloopt de subsidieverlening van voorschoolse educatie soepel.

3.3 Relatie van het wetsvoorstel met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk

In steeds meer gemeenten worden peuterspeelzalen omgevormd tot kindercentra. Voor gemeenten is dit eenvoudiger geworden doordat peuterspeelzaalwerk in de afgelopen jaren op kwalitatief vlak is toegenomen naar kinderopvang. Voor een omzetting van een peuterspeelzaal tot kindercentrum dient op grond van de huidige regelgeving door de houder van de peuterspeelzaal een aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum te worden ingediend. Indien de gemeente een positief besluit neemt op de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum dient de (dan inmiddels tot kindercentrum omgevormde) peuterspeelzaal een wijzigingsverzoek in om de inschrijving van de peuterspeelzaal te beëindigen.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij de maatschappelijke trend waarbij peuterspeelzalen worden omgevormd tot kindercentra. Het wetsvoorstel regelt dat alle peuterspeelzalen op het tijdstip van inwerkingtreding automatisch worden omgezet naar kindercentra. De wijze waarop deze automatisch omzetting plaatsvindt is nader beschreven in paragraaf 4.3 en de artikelsgewijze toelichting. Een overgang van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang betekent dat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal. De omvorming zorgt daardoor voor een besparing op de financiering voor gemeenten. In het hiernavolgende wordt de omvang van het peuterspeel-

¹² De citeertitel van de wet wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in Wet kinderopvang.

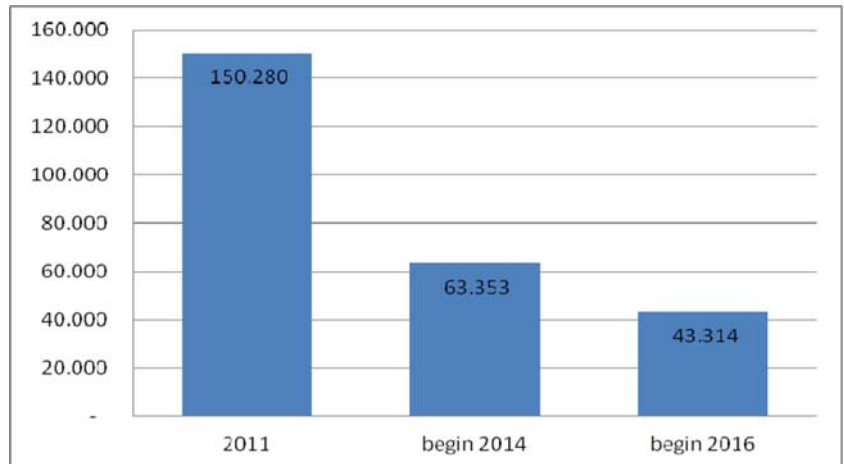
¹³ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

zaalwerk en de trend waarbij het peuterspeelzaalwerk tot kinderopvang wordt omgevormd nader toegelicht met cijfers.

In Nederland waren er begin 2016 circa 263.000 kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar. Circa 73.000 peuters gingen naar een peuterspeelzaal in 2016. Op dat moment maakten circa 120.000 peuters gebruik van dagopvang en circa 20.000 peuters maakten gebruik van gastouderopvang.¹⁴ Voor heel Nederland geldt dat begin 2016 circa 85% van alle peuters gebruik maakt van een voorziening.¹⁵

Het aantal peuters dat naar een peuterspeelzaal gaat, is gedaald van 99.000 begin 2014 naar 73.000 begin 2016. Ook het aantal kindplaatsen in het peuterspeelzaalwerk is gedaald, zoals aangegeven is in grafiek 1. De belangrijkste reden hiervoor is dat peuterspeelzalen in toenemende mate worden omgevormd tot kinderdagverblijven.

Grafiek 1. Aantal kindplaatsen peuterspeelzaalwerk



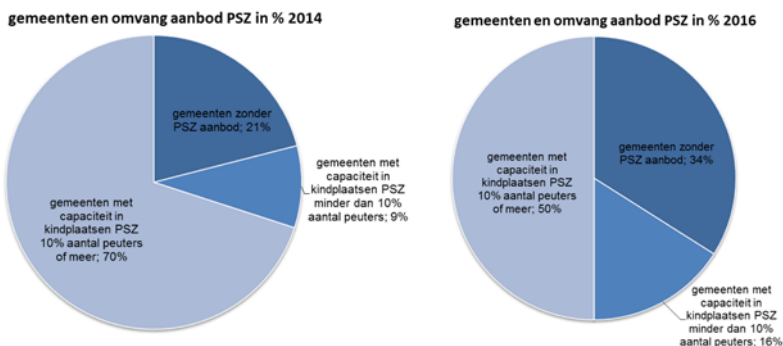
Bron: Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult

Het aantal geregistreerde locaties voor peuterspeelzaalwerk bedroeg eind 2012 3.065 (LRKP). Op basis van het LRKP is vast te stellen dat het aantal locaties peuterspeelzaalwerk sterk afneemt. De meest recente meting (eind maart 2016) laat nog 2.150 locaties zien. Begin 2016 had 34% van de gemeenten geen peuterspeelzaal meer en 16% van de gemeenten had een zeer beperkt aanbod van peuterspeelzaalwerk. De verwachting is dat het aanbod van peuterspeelzaalwerk in de komende jaren alleen nog maar verder zal afnemen.

¹⁴ Dit zijn peuters waarvoor ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Cijfers zijn afkomstig van de Belastingdienst.

¹⁵ Berekeningen van SZW. Het betreft peuters in kinderopvang, gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk. SZW beschikt niet over feitelijke gegevens over het aantal kinderen in kinderopvang zonder kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen met een combinatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Grafiek 2. Ontwikkeling gemeentelijk aanbod peuterspeelzaalwerk



Bron: Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult

Onderzoek laat zien dat, hoewel de omvang van peuterspeelzaalwerk is afgenomen, het kortdurende aanbod dat voorheen gedaan werd via peuterspeelzalen behouden is gebleven.¹⁶ Gemeenten geven in datzelfde onderzoek aan dat de samenstelling hiervan niet sterk verschilt van de samenstelling van het peuterspeelzaalwerk. Kinderen van werkende en niet-werkende ouders krijgen de kans zich samen spelenderwijs te ontwikkelen. Door de omvorming van het peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang is naar de inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet aangetast.¹⁷

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1 Peuterspeelzaalwerk wordt onder de definitie van kinderopvang gebracht

Momenteel zijn kinderopvang en peuterspeelzaalwerk als aparte begrippen gedefinieerd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. In hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen worden eisen gesteld aan de kinderopvang en in hoofdstuk 2 aan het peuterspeelzaalwerk. Dit wetsvoorstel regelt dat peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang wordt gebracht. Aangezien een kindercentrum een voorziening is waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang, vindt vanaf dat moment ook het huidige peuterspeelzaalwerk in een kindercentrum plaats. Doordat peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang wordt gebracht, gaan de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ook voor de huidige peuterspeelzalen gelden. Hoofdstuk 2 «Kwaliteitseisen peuterspeelzalen» zal verdwijnen. De naam van de wet wordt gewijzigd van «Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen» in «Wet kinderopvang», aangezien in de wet geen verwijzingen naar peuterspeelzalen meer zullen voorkomen.

In deze memorie van toelichting zullen regelmatig de termen «het huidige peuterspeelzaalwerk» en «een huidige peuterspeelzaal» worden gebruikt. Deze termen worden enkel gebruikt om aan te duiden op welke instellingen de voorgestelde wijzigingen betrekking hebben. In het hiernavolgende wordt ingegaan op de gevolgen van het van toepassing worden van de bepalingen omtrent kinderopvang op het huidige peuterspeelzaalwerk.

¹⁶ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243.

¹⁷ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

4.2 Wijziging recht op kinderopvangtoeslag

Het belangrijkste verschil tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is op dit moment dat ouders alleen recht hebben op kinderopvangtoeslag voor kinderopvang. Dit verschil zal verdwijnen. Werkende ouders kunnen straks ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk financiering via het Rijk aanvragen. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten. Het gelijktrekken van de financieringsstructuur zorgt voor een gelijke toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders, een eerlijker speelveld tussen kinderopvang en het huidige peuterspeelzaalwerk en voorkomt dat er wachtlijsten bij een van beide voorzieningen ontstaan door verschillen tussen het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders en de financiering via de kinderopvangtoeslag. In het verleden is bijvoorbeeld gebleken dat bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag kunnen leiden tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen. Door deze bezuinigingen werden peuterspeelzalen financieel aantrekkelijker voor werkende ouders.

Het wijzigen van het recht op kinderopvangtoeslag sluit tevens aan bij de bestaande beweging in veel gemeenten waarbij peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag worden gebracht. Inmiddels is het aanbod van peuterspeelzaalwerk in 34 procent van de gemeenten al volledig omgevormd tot kinderopvang.¹⁸

Het gelijktrekken van de financiering voor werkende ouders volgt uit het onderbrengen van peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2, over kinderopvangtoeslag (de artikelen 1.3 tot en met 1.13) dus ook van toepassing op het huidige peuterspeelzaalwerk. Het gebruik van opvang in een huidige peuterspeelzaal wordt daarmee op dezelfde wijze behandeld als het gebruik van dagopvang. Hierbij wordt uitgegaan van dezelfde, op grond van het Besluit kinderopvangtoeslag, maximaal te vergoeden uurprijs (hierna: maximum uurprijs), namelijk de maximum uurprijs voor dagopvang. Ook zullen de huidige voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag, zoals de koppeling aan gewerkte uren en het maximum aantal uren opvang van 230 uur per maand, gelden voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal.

4.3 Wijziging Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) staan de gegevens van alle geregistreerde kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen in Nederland. Door dit wetsvoorstel wijzigt het LRKP. Deze wijzigingen volgen uit het doel van dit wetsvoorstel om peuterspeelzaalwerk niet langer uit te zonderen van de definitie van kinderopvang. Zo zullen peuterspeelzalen niet meer als aparte categorie worden weergegeven in het register, maar onder de categorie kinderdagverblijf komen te vallen. Daardoor zal ook de naam van het register wijzigen naar landelijk register kinderopvang.

Op dit moment is voor peuterspeelzalen het registratienummer in het LRKP niet zichtbaar, omdat er voor opvang in een peuterspeelzaal geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Ouders kunnen alleen in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag als ze gebruik maken van een kinderopvangvoorziening met een zichtbaar registratienummer in het LRKP. Doordat peuterspeelzalen onder de definitie van kinderopvang worden gebracht, wordt artikel 1.47b, derde lid, van toepassing dat

¹⁸ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

bepaalt dat kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang in het register kinderopvang worden geregistreerd onder een uniek nummer. Daardoor kunnen ouders vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang in een huidige peuterspeelzaal (die dan tot kindercentrum is omgevormd).

Inschrijving van een peuterspeelzaal in het LRKP zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zijn. In de aanloop naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt een waarschuwing afgegeven door de gemeente als toch een aanvraag voor een nieuwe peuterspeelzaal wordt ingediend. In de uitvoering ligt het voor de hand dat aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal op een gegeven moment niet meer in behandeling worden genomen door de gemeente. De gemeente kan de aanvrager dan verzoeken een aanvraag voor exploitatie van een kinderdagverblijf in te dienen.

Het omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang zal automatisch gebeuren. Dat betekent dat de peuterspeelzalen die op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in het LRKP staan, omgezet zullen worden naar kinderdagverblijf. Voor omzetting op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hoeven peuterspeelzalen dus geen aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen bij het college. Het omzetten zal derhalve gebeuren zonder leges te heffen. Voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan niet worden verwacht dat alle peuterspeelzalen op eigen initiatief zich al hebben omgezet naar kindercentra. Door de nog resterende peuterspeelzalen automatisch om te zetten naar kindercentra wordt voorkomen dat peuterspeelzalen op de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden uitgeschreven uit het LRKP. In het geval dat een peuterspeelzaal op hetzelfde adres staat ingeschreven als een kinderdagverblijf van dezelfde houder, zullen er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee kinderdagverblijven van dezelfde houder op hetzelfde adres staan ingeschreven. In de praktijk betekent dit dubbele lasten en dubbele inspecties. Om dit te voorkomen, is het in dat geval wenselijk dat de houder verzoekt om ophoging van het aantal kindplaatsen en verwijdering van de inschrijving uit het landelijk register kinderopvang van één van de twee kinderdagverblijven.

4.4 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Gevolgen voor toezicht

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal gecontroleerd moeten worden of de tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen voldoen aan alle eisen die gelden voor de kinderopvang. Het is belangrijk dat toezicht op de eisen snel na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel plaatsvindt. De gedachte is dat in de aanloop naar de harmonisatie in reguliere inspecties in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding al gekeken wordt of de peuterspeelzaal voldoet of zal gaan voldoen aan de kwaliteitseisen voor kindercentra. Een gedeelte van de peuterspeelzalen zal al voldoen aan de eisen voor de kinderopvang. Het andere gedeelte van de peuterspeelzaalhouders weet vervolgens welke stappen nog genomen moeten worden voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden de peuterspeelzalen omgezet naar kindercentra. Vanaf dat moment geldt als wettelijke eis dat de – inmiddels voormalig – peuterspeelzalen voldoen aan de eisen voor de kinderopvang. Op die locaties zal vervolgens een inspectie worden gedaan. Peuterspeelzalen die nog niet voldeden aan alle eisen kunnen na

inwerkingtreding als eerste geïnspecteerd worden. De toezichthouder heeft het beste zicht op welke locaties dit zijn.

Het college beslist na de eerste inspectie van de toezichthouder na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot het geven van een nieuwe beschikking aan de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel het intrekken van de beschikking van de voormalig peuterspeelzaal. Als uit de inspectie blijkt dat de locatie niet voldoet aan de eisen kan het college de beschikking intrekken en het kindercentrum (dat voorheen een peuterspeelzaal was) verwijderen uit het landelijk register kinderopvang. Zo kan snel gehandeld worden als niet aan de eisen voor kinderopvang wordt voldaan. Vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot het moment van onherroepelijk worden van het besluit van het college over het intrekken van de beschikking van de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel het geven van een nieuwe beschikking tot exploitatie van een kindercentrum, wordt de beschikking van de voormalig peuterspeelzaal beschouwd als een beschikking voor de exploitatie van een kinderdagverblijf. In samenwerking met de uitvoerende partijen zal gezorgd worden dat peuterspeelzalen goed geïnformeerd worden over deze wijze van omzetten.

Gevolgen voor handhaving

Vanaf het moment dat het wetsvoorstel aanhangig is in de Tweede Kamer, wordt uitgegaan van het voor peuterspeelzalen meest gunstige regime. De reden hiervoor is dat met het openbaar maken van het wetsvoorstel, het voornemen geuit is om de eisen die gesteld worden aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijk te schakelen. Op de bepalingen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld voor peuterspeelzalen en die een verzwaaring opleveren ten opzichte van de huidige eisen, wordt uiteraard pas na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Wat betreft bepalingen in hoofdstuk 1 die gelijk zijn aan de bepalingen in hoofdstuk 2 kan onverkort gehandhaafd worden. Het is daarbij mogelijk dat er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een sanctie wordt opgelegd aan een kindercentrum op grond van bepalingen in hoofdstuk 1 terwijl de overtredingen geconstateerd zijn voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In het geval er voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld een last onder dwangsom is opgelegd aan een peuterspeelzaal wegens overtreding van bepalingen uit hoofdstuk 2, kan in de beschikking reeds worden aangegeven dat de last onder dwangsom na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer berust op de bepaling(en) uit hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, maar op de gelijkkluidende bepaling(en) uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang.

4.5 Gelijkschakeling overige eisen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen die gesteld worden aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijk getrokken. De overige verschillen tussen de wettelijke eisen voor kinderopvang (hoofdstuk 1) en peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 2) komen veelal voort uit het verschil in financiering en worden met dit wetsvoorstel weggenomen. De gelijkschakeling van de eisen leidt tot een aantal veranderingen voor peuterspeelzalen.

De wijziging van het recht op kinderopvangtoeslag en de wijziging van het LRKP staan in paragraaf 4.2 en 4.3 toegelicht. De gelijkschakeling van de overige verschillen wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

Burgerservicenummer

In artikel 1.45, vierde en vijfde lid, zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het burgerservicenummer. In het huidige hoofdstuk 2 ontbreken dergelijke bepalingen. Aangezien met dit wetsvoorstel het huidige peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag wordt gebracht, zullen deze bepalingen ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gaan gelden.

Schriftelijke overeenkomst

Het huidige artikel 1.52 bepaalt dat de kinderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder van een kindercentrum en de ouder. In het huidige hoofdstuk 2 is een dergelijke bepaling niet opgenomen voor peuterspeelzaalwerk. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel vervalt hoofdstuk 2 en zal artikel 1.52 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gelden. Voor werkende ouders die kinderopvangtoeslag aanvragen, zal de opvang in een huidige peuterspeelzaal dan ook geschieden op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de instelling en de ouder. Deze overeenkomst zal er bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moeten zijn om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Ook geldt dan artikel 1.52, tweede en derde lid, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling wordt vastgelegd dat de ouder niet kan worden verplicht tot afname en betaling van meer uren per dag of dagdeel voor opvang in een huidige peuterspeelzaal dan een in die regeling te bepalen maximum, waarbij het aantal uren per soort kinderopvang verschillend kan worden vastgesteld.

Ouderparticipatiecrèches

Artikel 1.57 bevat de grondslag voor ouderparticipatiecrèches. Bij ouderparticipatiecrèches gaat het om kinderopvang die uitsluitend en onbezoldigd geschiedt door ten minste een van de ouders van de in die voorziening opgevangen kinderen. In hoofdstuk 2 ontbreekt een soortgelijk artikel. Doordat dit wetsvoorstel peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang brengt, gaat artikel 1.57 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gelden.

Overige bepalingen voor toezicht en handhaving

In hoofdstuk 2 ontbreekt een bepaling die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.67a. Dit artikel bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan de GGD kosteloos de gegevens en inlichtingen verstrekt waarvan kennisneming van belang kan zijn voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 1 gestelde regels. Aangezien werkende ouders na aanvaarding van dit wetsvoorstel ook voor opvang in een huidige peuterspeelzaal kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen, gaat artikel 1.67a ook gelden voor opvang in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. De artikelen 1.62 en 2.20, die zien op het verrichten van onderzoeken door de toezichthouder, zijn niet helemaal gelijklopend. Met dit wetsvoorstel wordt dit verschil weggenomen. Met artikel 1.80 wordt bepaald dat als het college een bestuurlijke boete oplegt, hij de overtreder daarvan kennis geeft met daarbij de gronden waarop het voornemen berust en overlegging van het rapport. Hoofdstuk 2 kent geen bepaling die dit expliciet regelt voor peuterspeelzalen. Het ligt voor de hand dat deze bepaling ook gaat gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk.

Opvang in het buitenland

Op dit moment kunnen ouders – onder voorwaarden – voor kinderopvang in het buitenland kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit geldt alleen voor landen binnen de EU, EER en voor Zwitserland. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de opvang naar aard en strekking overeenkomt met de kwaliteitseisen in Nederland. Aangezien peuterspeelzaalwerk onder de definitie wordt gebracht van kinderopvang, gaan deze bepalingen (de artikelen 1.48, 1.48a en 1.48b) ook gelden voor de huidige peuterspeelzalen in het buitenland. Echter dit geldt alleen als de opvang naar aard en strekking overeenkomt met de kwaliteitseisen voor kinderopvang (zoals nu ook al het geval is). In praktijk verandert de situatie met dit wetsvoorstel dus niet voor opvang in het buitenland.

Experimentele kinderopvang

Op basis van artikel 1.87, derde lid, hebben ouders aanspraak op kinderopvangtoeslag als het gaat om een experimentele vorm van kinderopvang die is geregistreerd. In hoofdstuk 2 is niet een dergelijke bepaling opgenomen voor peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat ouders ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Om die reden gaat met dit wetsvoorstel artikel 1.87 ook gelden voor de opvang in tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen.

Niet gesubsidieerde peuterspeelzalen

Artikel 2.27 regelt dat de afdeling over sancties alleen van toepassing is op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Het idee hierachter is dat handhaving van beleid omtrent gesubsidieerde peuterspeelzalen plaatsvindt via de voorwaarden die de gemeente bij het verstrekken van een subsidie hanteert. Aangezien straks een deel van de inkomsten van de tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen afkomstig is vanuit de kinderopvangtoeslag, gaan de bepalingen uit hoofdstuk 1 over sancties voor alle huidige peuterspeelzalen gelden.

De artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel bevat een expliciete vergelijking van de bepalingen in hoofdstuk 1 en 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

4.6 Verwijzing naar hoofdstuk 2 in andere wetgeving

Verwijzingen naar de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen of naar het begrip peuterspeelzaal(werk) worden aangepast conform de inhoud van dit wetsvoorstel. Ook worden verwijzingen naar hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen op een zodanige manier aangepast dat naar de desbetreffende artikelen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang wordt verwezen. Tevens worden wijzigingen aangebracht waardoor verwezen wordt naar het landelijk register kinderopvang.

4.7 Overgangsbepalingen

Het uitgangspunt is dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor het huidige peuterspeelzaalwerk gaan gelden. Voor die gevallen waarin er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog termijnen op grond van de bepalingen uit hoofdstuk 2 lopen voor peuterspeelzalen, zijn in dit wetsvoorstel overgangsbepalingen opgenomen. Hierbij is als uitgangspunt genomen om de bepalingen uit hoofdstuk 1 over kinderopvang van (overeenkom-

stige) toepassing te verklaren daar waar het gaat om toekomstige situaties, zoals een nieuwe aanvraag voor exploitatie van een peuterspeelzaal. Waar het gaat om lopende situaties, zoals een geschil bij de geschillencommissie dat nog niet is afgerond, blijft de relevante bepaling uit hoofdstuk 2 van toepassing. Gelet op de beperkte geldigheidsduur van de overgangsbepalingen is ervoor gekozen het overgangsrecht in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen en niet in de te wijzigen wet. De overgangsbepalingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op dit wetsvoorstel.

5. Financiële consequenties

In deze paragraaf worden de budgettaire gevolgen, de inkomenseffecten en de uitvoeringskosten behandeld.

5.1 Budgettaire gevolgen

Werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag kunnen, na omvorming van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang, kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kind in een huidige peuterspeelzaal. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vindt in de praktijk al enkele jaren plaats. Zo is het aantal peuterspeelzaallocaties sinds 2014 met ruim 25% gedaald. Door deze bestaande beweging verschuiven kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Deze kosten zijn binnen de SZW-begroting opgevangen: er is geen compensatie gevraagd vanuit gemeentelijke middelen.

Als gevolg van de voorgestelde wetswijziging kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag neemt hierdoor toe. Daardoor nemen ook de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die beoogd is per 1 januari 2018, toe met structureel circa € 40 miljoen. Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor de circa 27.500 kinderen van werkende ouders die naar verwachting op dat moment gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal.

Dit wetsvoorstel leidt er tegelijkertijd toe dat gemeenten vanaf 2018 niet meer verantwoordelijk zijn voor de financiering van een aanbod voor kinderen van ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Het Rijk neemt de financiering voor deze groep kinderen over van gemeenten. Macro gezien komt de daling van de kosten voor gemeenten overeen met de stijging van de kosten voor het Rijk.

De structurele kosten van € 40 miljoen worden op twee manieren gedekt. Aangezien het wetsvoorstel leidt tot een daling van de kosten voor gemeenten, wordt de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke stopgezet. De overige kosten worden opgevangen binnen de SZW-begroting.

Stopzetten decentralisatie-uitkering

Gemeenten financieren op dit moment het peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel neemt het Rijk de financiering van het peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders over van gemeenten. Dit leidt tot een besparing voor gemeenten, maar extra kosten voor het Rijk. Het ligt daarom in de rede om middelen over te hevelen van gemeenten naar het Rijk. Zoals aangegeven in de brief «Een betere basis voor peuters» is het

kabinet bereid de overheveling van middelen te beperken tot het stopzetten van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke.¹⁹ In verband met de Wet Oke wordt er sinds 2010 vanuit het Rijk structureel € 35 miljoen aan extra middelen voor de versterking van het peuterspeelzaalwerk beschikbaar gesteld in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds. De verstrekking van de middelen à € 35 miljoen komt te vervallen op de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel.

5.2 Inkomenseffecten

De inkomenseffecten in deze paragraaf zijn voor ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten. Het is niet mogelijk om de inkomenseffecten van deze wetswijziging weer te geven zoals gebruikelijk is. Dit omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben om een eigen bijdrage voor het gebruik van de peuterspeelzalen vast te stellen. Er is dan ook geen eenduidig systeem waartegen de harmonisatie getoetst kan worden.

Een kwalificering van de mogelijke inkomenseffecten is echter wel weer te geven. Mogelijke inkomenseffecten die gepaard gaan met het onderbrengen van de financiering van het huidige peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang zijn afhankelijk van de hoogte van de huidige eigen bijdrage die ouders betalen voor het gebruik van de peuterspeelzaal. Indien er geen sprake is van een eigen bijdrage, gaat de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk met kinderopvang gepaard met een negatief inkomenseffect voor de desbetreffende ouders. Ouders moeten na harmonisering immers wel een eigen bijdrage betalen voor de opvang. Onderzoek laat zien dat dit het geval is in de gemeente Amsterdam (13% van het totaal aantal locaties).²⁰

Tabel 1. Type ouderbijdragen voor peuterspeelzalen

Type ouderbijdrage	In % van totaal aantal locaties	In % van totaal aantal locaties (excl. G4)	Inkomenseffect
Vaste ouderbijdrage	47%	54%	Afhankelijk van inkomen ouders
Inkomensafhankelijke ouderbijdrage	39%	46%	Nihil
Geen ouderbijdrage	13%	0%	Negatief

Bron: Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult

Indien ouders nu ook al een inkomensafhankelijke bijdrage betalen is het inkomenseffect in de meeste gevallen relatief klein, omdat de eigen bijdrage dan meestal al aansluit bij de kinderopvangtoeslagtabel (conform de adviestabel van de VNG). Bij 39% van de locaties wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage gehanteerd.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel voor enkele standaardhuishoudens die in de initiële situatie hun twee kinderen voor twee dagdelen per week (van 2,5 uur, 40 weken per jaar) naar een peuterspeelzaal brengen. In deze voorbeeldsituatie betalen ouders een vaste eigen bijdrage. Deze is vastgesteld op de

¹⁹ Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 227.

²⁰ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

gemiddelde eigen bijdrage van € 400 per jaar (€ 33 per maand).²¹ Bij de harmonisering van peuterspeelzaalwerk met kinderopvang zullen de ouders de gehanteerde uurprijs van de kinderopvang betalen en gecompenseerd worden door hun recht op kinderopvangtoeslag. Onderstaande tabel toont dat in geval ouders nu een vaste eigen bijdrage betalen, ouders met een hoger inkomen een licht negatief inkomenseffect ervaren bij overgang naar de systematiek van de kinderopvangtoeslag en ouders met een lager inkomen een positief inkomenseffect ervaren conform het inkomensafhankelijke karakter van de kinderopvangtoeslag. Ouders met een verzamelinkomen tot ca. 65.000 euro gaan door de harmonisatie een lagere eigen bijdrage betalen (positief inkomenseffect), ouders met een inkomen daarboven gaan een hogere eigen bijdrage betalen.

Tabel 2. Inkomenseffecten, 2017

Actieven:

Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	0,30%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-0,28%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	0,97%
modaal	0,54%

5.3 Gevolgen uitvoeringskosten

Vanwege de extra aanvragen kinderopvangtoeslag (de Belastingdienst schat 20.000 extra aanvragen) nemen ook de uitvoeringskosten toe. Deze extra marginale kosten bedragen volgens de Belastingdienst € 1 miljoen structureel.

De eenmalige uitvoeringskosten voor het automatisch omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP door DUO zijn € 130.000.

6. Implementatie in de praktijk

6.1 Implementatietraject peuterspeelzalen

Voor peuterspeelzalen betekent de harmonisatie een aanzienlijke verandering in de bedrijfsvoering, de positionering en de samenwerking met andere partijen in het veld. Via het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen gelijkgeschakeld tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Vervolgens worden de overige verschillen in regelgeving tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang door middel van het onderhavige wetsvoorstel gelijkgeschakeld waardoor werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor opvang in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. Ondernemers en beroepskrachten moeten goed zijn voorbereid op de nieuwe situatie. Een goede implementatie is daarom van groot belang. Naast ondersteuning van mensen uit de praktijk gaat het ook om voldoende tijd nemen in de voorbereiding.

Vanaf 2015 is een meerjarig implementatietraject gestart in samenwerking met Sociaal Werk Nederland (voorheen MOgroep) om peuterspeelzalen zorgvuldig in deze transitie te begeleiden. In het implementatietraject worden digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld, worden er regionale bijeenkomsten voor gemeenten,

²¹ Mediane ouderbijdrage in peuterspeelzalen (Kengetallen bedrijfsvoering 2011 en Expertmodellen bedrijfsvoering voor 2013, Sociaal Werk Nederland).

peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties georganiseerd en wordt een ambassadeursnetwerk opgezet. Dat netwerk bestaat uit ondernemers die ervaring hebben met eerdere harmonisatietrajecten en mee kunnen denken in het implementatietraject. Ook richt Sociaal Werk Nederland een helpdesk in voor vragen. Ten slotte wordt er een breed communicatietraject opgezet waarbij alle relevante partijen in het veld van peuterspeelzalen en kindercentra worden betrokken.

6.2 Rol gemeenten

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor het gemeentelijk beleid doordat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de financiering van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van werkende ouders verdwijnt. Vanuit het oogpunt van gelijke toegankelijkheid voor werkende ouders wordt het stelsel zo eenvoudig mogelijk ingericht met één financieringsvorm. Aangezien dit wetsvoorstel het gemeentelijk beleid ten aanzien van voorschoolse voorzieningen beïnvloedt, zijn met de VNG afspraken gemaakt over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. In het bestuurlijk akkoord «Een aanbod voor alle peuters» steunen gemeenten de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel.²²

De gemeentelijke sturingsmogelijkheden om een integraal jeugdbeleid te kunnen voeren, blijven in tact. Maatwerk vanuit gemeenten is vooral gewenst vanuit de belangen van het kind. Kinderen met een risico op een taalachterstand hebben extra ondersteuning nodig en ook vanuit het belang van het kind is een goede samenwerking met andere organisaties, zoals jeugdhulp, gewenst. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen gemeenten inhoudelijk sturen bij voorschoolse voorzieningen om maatwerk voor het kind te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden via een overlegstructuur, zoals de Lokale Educatie Agenda (LEA) en sturingsmogelijkheden vanuit voorschoolse educatie.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het inkopen van plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners. Ook voorschoolse educatie blijft de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten. Het aanbod voor deze kinderen zal voortaan plaatsvinden in een kindercentrum (dit kan zowel een huidige peuterspeelzaal als een bestaand kindercentrum zijn). De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zal er toe leiden dat gemeenten plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners inkopen bij een kindercentrum. Het is niet de verwachting dat het inkopen van deze plaatsen door gemeenten zal leiden tot extra wachtlijsten of stijgende ouderbijdragen. De huidige gemeentelijke uitgaven aan peuterspeelzaalwerk voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners blijven in tact. Als gemeenten het budget voor deze uitgaven in stand houden, is er geen reden om aan te nemen dat de ouderbijdrage voor deze groep zou stijgen. Onderzoek laat zien dat het overgrote deel van de gemeenten die al geharmoniseerd is een gemeentelijke subsidieregeling heeft voor kortdurende opvang voor kinderen van niet-werkende ouders.²³ Het aantal gemeenten zonder subsidieregeling voor kostwinners is zeer beperkt.

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande beweging in veel gemeenten. Zoals eerder aangegeven, wordt in steeds meer gemeenten peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang en zo onder de kinderopvang-toeslag gebracht. Tegelijkertijd zijn er in verschillende gemeenten

²² Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

²³ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

initiatieven die verder gaan met de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen en de afstemming met het basisonderwijs. Zo hebben verschillende gemeenten voor een nauwe samenwerking met basisscholen gekozen. Zij hebben vaak veel tijd en geld geïnvesteerd in deze initiatieven. Gemeenten behouden met dit wetsvoorstel de ruimte voor lokale maatwerkoplossingen. Zo zijn verschillen mogelijk in zowel de beleidskeuzes van gemeenten als voor de uitvoeringsvarianten van aanbieders. Dat gaat om de wijze van financiering, het stellen van aanvullende kwaliteitseisen en de manier waarop de samenwerking tussen opvang en onderwijs lokaal wordt ingericht.

In het bestuurlijk akkoord met gemeenten zijn afspraken gemaakt met gemeenten over een aanbod voor alle peuters. Deze zijn bij brief d.d. 26 april 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld.²⁴ Het eindbeeld dat Rijk en gemeenten samen hebben afgesproken is dat voor iedere peuter voortaan een plek is op de kinderopvang. Een gedeelte van de peuters gaat nu niet naar de kinderopvang of peuterspeelzaal. Dat gaat naar schatting om circa 40.000 peuters.²⁵ Gemeenten zetten zich in om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Het aanbieden van dagdelen voor deze specifieke groep leidt tot extra kosten bij gemeenten. Het Rijk stelt daarvoor structureel € 60 miljoen beschikbaar. Dit loopt via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten die jaarlijks toeneemt, van 10 miljoen euro in 2016 tot aan 60 miljoen euro in 2021.

7. Regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen.

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten. De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot een wijziging van de situatie voor ouders die gebruik maken van het peuterspeelzaalaanbod en tot een wijziging voor peuterspeelzalen zelf.

7.1 Huidige situatie

In de huidige situatie meldt de ouder het kind aan bij een peuterspeelzaal. Daar vindt een intakegesprek plaats. Ten behoeve van de aanmelding vult de ouder een kort formulier in met persoonsgegevens. De financiering van de gemeente naar de peuterspeelzaal is afhankelijk van lokale keuzes omtrent de inzet van subsidies. Over het algemeen gebeurt de toekenning van gemeentelijke subsidies op het niveau van locaties en geeft een peuterspeelzaal informatie aan de gemeente over de totale subsidievraag. De gemeente heeft om die reden alleen zicht op de totale subsidie naar peuterspeelzalen.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

²⁵ Aantal op basis van cijfers 2015.

7.2 Gevolgen voor burgers

Als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen werkende ouders straks kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal. Deze kindplaatsen zullen dan niet meer via de gemeente worden gesubsidieerd. Bij de vaststelling van de kosten voor burgers is niet de huidige aanvraag voor opvang in een peuterspeelzaal meegenomen en de gevolgen van het wegvallen van deze aanvraag. De reden hiervoor is dat de aanvraag voor en financiering van een peuterspeelzaal per gemeente verschilt en daardoor geen eenduidige uitspraak te doen is.

De eenmalige administratieve kosten voor burgers bedragen circa 11.000 uur, ofwel circa 20 minuten per huishouden. Dat zit in het eenmalig aanvragen van kinderopvangtoeslag voor ouders die nu geen gebruik maken van kinderopvangtoeslag en het doorgeven van extra uren voor ouders die nu al van beide voorzieningen gebruik maken. Structureel zijn de netto administratieve lasten voor ouders ongeveer een uur per jaar, op macroniveau gaat het daarmee om circa 28.000 uur.

Ouders die nu gebruiken maken van zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk hoeven straks alleen kinderopvangtoeslag aan te vragen. Dat betekent dat zij straks terecht kunnen bij één loket voor het aanvragen van financiering voor opvang in een voorschoolse voorziening. De administratieve lasten verminderen structureel voor deze groep ouders. Het kan voorkomen dat ouders in de huidige situatie aanvullende gegevens moeten verstrekken voor een opvangplek in een peuterspeelzaal, zoals inkomensgegevens via een inkomensverklaring van de Belastingdienst. De voorwaarden voor de intake verschillen echter per gemeente.

Werkende ouders die momenteel alleen gebruik maken van peuterspeelzaalwerk, zullen straks kinderopvangtoeslag moeten aanvragen. De extra lasten zitten in de aanvraag van kinderopvangtoeslag (eenmalig), wijzigingen in de kinderopvangtoeslag en het controleren van de jaaropgave voor de kinderopvangtoeslag. Voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag leidt dit wetsvoorstel niet tot een verandering.

7.3 Gevolgen voor instellingen

Als gevolg van dit wetsvoorstel komen peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag te vallen. Daar zijn eenmalige en structurele kosten en besparingen mee gemoeid.²⁶ Vanuit de praktijk is aangegeven dat de kosten en tijdsduur van de extra activiteiten verschillen per organisatie. Peuterspeelzalen die nauw samenwerken met kinderopvang of onderdeel zijn van een kinderopvangorganisatie hoeven minder te investeren in de overgang naar kinderopvang dan zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties. Verder kunnen grotere peuterspeelzaalorganisaties beter de kosten schalen dan kleinere organisaties. Uit onderzoek²⁷ blijkt dat 45% van de locaties onderdeel is van een kinderopvangorganisatie; 27% van de locaties is onderdeel van een brede welzijnsorganisatie; 23% van de locaties is een zelfstandige peuterspeelzaalorganisatie en 5% van de peuterspeelzalen is onderdeel van een onderwijsinstelling.

De nalevingkosten van dit wetsvoorstel voor peuterspeelzalen bedragen eenmalig € 650.000 (ruim € 300 per peuterspeelzaallocatie). Dit wetsvoorstel impliceert een eenmalige inspanning in de communicatie.

²⁶ De kosten en besparingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het rapport «Regeldruk in de kinderopvang 2014» van Panteia.

²⁷ Onderzoek Vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk Bureau Bartels, 2015.

Het gaat dan om het informeren van het personeel en de ouders over de wijzigingen. Ook zullen binnen de medezeggenschapsraad en ondernemingsraad de wijzigingen besproken worden. Binnen het implementatietraject voor peuterspeelzalen van Sociaal Werk Nederland worden digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld om peuterspeelzalen hierin te ondersteunen. Onderdeel van dit traject is ook een helpdesk voor vragen vanuit peuterspeelzalen. De structurele nalevingskosten zijn circa € 15.000 en hebben betrekking op het ondersteunen van ouders in het aanvragen van kinderopvangtoeslag.

Peuterspeelzalen die geen onderdeel zijn van een bredere kinderopvangorganisatie zullen eenmalig hun administratie moeten aanpassen. De bijbehorende administratieve lasten zijn eenmalig € 1.600.000; circa € 1.500 voor de betreffende peuterspeelzalen. Structureel is er sprake van een besparing van € 140.000 op de administratieve lasten (circa € 70 per peuterspeelzaallocatie). In de huidige situatie gaat er een subsidiestroom vanuit de gemeente naar de instelling. In de nieuwe situatie verloopt een deel van de financiering via de kinderopvangtoeslag. Dat betekent enerzijds dat organisaties klanten zullen moeten omzetten en ook het debiteurenbeheer moeten aanpassen. Daarnaast zijn er financiële verplichtingen, zoals de bewaarplicht van documenten voor de Belastingdienst en gegevensaanlevering aan de Belastingdienst. Anderzijds verdwijnt het aanleveren en controleren van gegevens van werkende ouders richting gemeenten en verplichtingen die daarbij horen.

7.4 Ontvangen advies Actal

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) heeft in het kader van de internetconsultatie advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Actal geeft aan dat de harmonisatie ook aanleiding zou moeten geven om bestaande eisen te heroverwegen. Met dit wetsvoorstel wordt peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang waardoor één type voorschoolse voorziening met een set eisen ontstaat. In het wetstraject innovatie en kwaliteit kinderopvang zijn de bestaande kwaliteitseisen onder de loep genomen. Daarom worden in dit wetsvoorstel de bestaande eisen verder niet gewijzigd.

Actal geeft aan dat de samenloop van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in één centrum mogelijkheden biedt voor minder regeldruk. Het advies is om daarom het principe van eenmalige nakoming van verplichtingen zowel in de wet als de uitvoering te verankeren. Cruciaal hierbij is of kinderopvang en het huidige peuterspeelzaalwerk volledig worden samengevoegd in één organisatie. Als dat het geval is, kunnen ouders af met één contract en één aanvraag voor kinderopvangtoeslag. Ook als het gaat om opvang bij verschillende organisaties zijn de extra handelingen minimaal. Als het kind naar zowel de dagopvang als een voormalige peuterspeelzaal gaat, zullen ouders door dit wetsvoorstel de uren kinderopvang moeten muteren en het LRKP-nummer van de betreffende instelling moeten doorgeven.

De beschrijving van de regeldruk in dit wetsvoorstel is aangepast na de internetconsultatie en er zijn berekeningen opgenomen conform het advies van Actal.

8. Uitkomsten internetconsultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is vier weken opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie heeft geleid tot vijftien reacties. Deze reacties zijn afkomstig van kindercentra en peuterspeelzalen, Vakcentrale voor Professionals (verder: VCP), Brancheorganisatie Kinderopvang, Advies-

college Toetsing Regeldruk (verder: Actal), Sociaal Werk Nederland en twee adviesbureaus. De reactie van Actal is beschreven in paragraaf 7.4 over regeldruk in deze memorie van toelichting.

Vier respondenten reageren positief op de voorgenomen harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Twee van hen geven aan dat de peuterspeelzalen en kindercentra in hun gemeenten al enkele jaren naar tevredenheid zijn geharmoniseerd. Deze harmonisatie heeft er onder meer toe geleid dat in kleinere gemeenten voorzieningen konden blijven bestaan waar zij los van elkaar geen bestaansrecht meer hadden.

Reacties betreffende de gelijkschakeling van de financiering voor werkende ouders

Zeven reacties op de consultatie richten zich op de financiële kant van dit wetsvoorstel, waarbij met name de huidige hogere kostprijs binnen het peuterspeelzaalwerk ten opzichte van de maximum uurprijs in de kinderopvang wordt genoemd en de zorg dat deze hogere kostprijs zal leiden tot een terugloop van het aantal kinderen. Op dit moment bieden peuterspeelzalen korte dagdelen aan voor een aantal dagen per week. Dat zorgt ervoor dat de kostprijs per uur voor peuterspeelzaalwerk hoger ligt dan voor de kinderopvang. De vaste kosten bij een peuterspeelzaal worden namelijk verspreid over minder uren dan bij een kindercentrum. Met de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden de kwaliteitseisen (met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang) en de financiering gelijkgeschakeld. Daaruit volgt dat voor beide voorzieningen dezelfde maximum uurprijs gaat gelden. Bij gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd naar kindercentra ligt in een aantal gemeenten de kostprijs na harmonisatie in de buurt van de maximum uurprijs voor de kinderopvang. De gemeente kan er voor kiezen om een gedeelte van de kostprijs te blijven vergoeden. Dit gebeurt soms in relatie met aanvullende eisen. De harmonisatie betekent ook dat het voor peuterspeelzalen mogelijk wordt om naast kortdurend aanbod ook langdurend aanbod aan te bieden, net als in de kinderopvang. Ook kunnen peuterspeelzalen op een slimme manier de samenwerking zoeken met bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang.

VCP en twee andere respondenten hebben een reactie ingezonden die ingaat op de inkomenseffecten van dit wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor het bereik. Zij stellen dat deze effecten als gevolg van dit wetsvoorstel negatief uit zullen pakken. In paragraaf 5.2 van deze memorie van toelichting staan de inkomenseffecten beschreven. Als ouders al een inkomensafhankelijke bijdrage betalen voor een peuterspeelzaal zijn de inkomenseffecten over het algemeen minimaal. Wanneer ouders van een vaste eigen bijdrage naar een inkomensafhankelijke bijdrage gaan, zullen over het algemeen hogere inkomens meer gaan betalen en lagere inkomens minder. Wat betreft de gevolgen voor het bereik blijkt uit onderzoek van Buitenhk uit 2014 en 2016 dat in gemeenten waar peuterspeelzaalwerk al is omgevormd naar kinderopvang naar inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet is aangetast.²⁸

Er is een reactie binnengekomen betreffende de aanname dat kortdurende opvang van twee- en driejarigen al onder de kinderopvangtoeslag zou vallen. Dit standpunt is niet helemaal correct. Voor kortdurend aanbod hebben werkende ouders recht op kinderopvangtoeslag als ze hun kind naar een (in het LRKP) geregistreerd kindercentrum brengen. Opvang in

²⁸ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhk Management & Consult.

een geregistreerde peuterspeelzaal geeft op dit moment geen recht op kinderopvangtoeslag. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor opvang in zowel een kindercentrum als in een huidige peuterspeelzaal.

Wat betreft de opmerking van Sociaal Werk Nederland met betrekking tot de uitname van € 35 miljoen decentralisatie-uitkering: de kosten aan extra kinderopvangtoeslag van alle ouders die vanaf 2018 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk toeslag kunnen aanvragen, worden geraamd op structureel circa € 40 miljoen. Naar de inschatting van de regering is de besparing bij gemeenten ten minste gelijk aan deze € 40 miljoen. Ook inclusief de hogere kosten voor gemeenten als gevolg van de kwaliteitsverhogende maatregelen, is de besparing bij gemeenten per saldo hoger dan de voorgenomen uitname van € 35 miljoen. Zoals in paragraaf 5 van deze memorie van toelichting wordt aangegeven, verschuiven er, naast de kosten die vanaf 2018 via de harmonisatieslag ten laste van de kinderopvangtoeslag komen, door de huidige omlabelpraktijk ook al voor 2018 kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Om gemeenten tegemoet te komen, worden de extra kosten die nu ook al worden overgeheveld van gemeenten naar het Rijk buiten beschouwing gelaten bij de overheveling van middelen van gemeenten naar het Rijk.

Overige reacties

Er is een vraag gesteld met betrekking tot de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel. De beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2018 zal gehandhaafd blijven.²⁹ Een overweging hierbij is dat verdere uitstel van het wetsvoorstel niet wenselijk is. Aanvankelijk stond de harmonisatie gepland per 1 januari 2016.³⁰ De afgelopen jaren zijn steeds meer peuterspeelzalen omgevormd tot kindercentrum. Gezien deze trend is besloten vast te houden aan de invoeringsdatum van 1 januari 2018. Daarnaast is een gelijktijdige invoering van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang (eveneens voor een groot deel beoogd per 1 januari 2018) belangrijk, zodat de verschillen in kwaliteitseisen en financiering gelijktijdig worden weggenomen.

Enkele reacties betreffen het standpunt dat het wetsvoorstel niet voldoende voorziet in een voorziening voor die peuters die niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Om alle peuters een goede start in de samenleving te kunnen bieden, wordt € 60 miljoen structureel beschikbaar gesteld aan gemeenten om een aanbod te doen aan de groep peuters die nu nog niet naar een voorziening gaat.

Sociaal Werk Nederland maakt een opmerking met betrekking tot de legeskosten. Aan de hand van deze reactie is de memorie van toelichting verduidelijkt. De Brancheorganisatie stelt in hun reactie het volgende: «Tot slot de vraag of vanuit artikel 3.4 onder schriftelijke overeenkomst ook een digitaal bestand verstaan wordt?». Het is niet duidelijk naar welk artikel 3.4 de Brancheorganisatie verwijst. In de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geen artikel 3.4 opgenomen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt wel een nieuw artikel 3.4 opgenomen, maar dat heeft niet te maken met een schriftelijke overeenkomst. Wellicht dat de Brancheorganisatie duidt op artikel 1.52. Artikel 1.52, eerste lid, bepaalt dat kinderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder van een kindercentrum of van een

²⁹ Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 285.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 277.

gastouderbureau en de ouder. Deze bepaling gaat met dit wetsvoorstel ook voor peuterspeelzalen gelden. Op grond van artikel 227a van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is het mogelijk dat er een digitale overeenkomst wordt afgesloten indien aan de in dat artikel gestelde eisen wordt voldaan.

9. Uitvoeringstoetsen

De Belastingdienst/Toeslagen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (verder: DUO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) en GGD GHOR Nederland hebben een uitvoeringstoets uitgevoerd³¹. Hieronder worden de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen geschetst en wordt vermeld wat er met de aanbevelingen uit deze uitvoeringstoetsen is gedaan.

Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst acht het wetsvoorstel in beginsel uitvoerbaar. Invoering per 1 januari 2018 is mogelijk mits het wetsvoorstel per 1 juli 2017 door zowel de Eerste als de Tweede Kamer is aangenomen. Wel bestaat er een risico dat niet-werkende ouders ten onrechte kinderopvangtoeslag aanvragen en daardoor geconfronteerd worden met terugvorderingen. De Belastingdienst benadrukt het belang dat peuterspeelzalen tijdig en volledig geïnformeerd worden over de nieuwe eisen die voortvloeien uit deze wetswijziging. Conform het advies daarover van de Belastingdienst, zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verantwoordelijkheid ten aanzien van deze informatievoorziening over de beleidswijziging op zich nemen. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het informeren van de ouders over de consequenties van deze wijziging.

Tot slot geeft de Belastingdienst in overweging om te bezien of het onderhavige wetsvoorstel tegelijkertijd in werking kan treden met het wetsvoorstel directe financiering. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De extra impact die inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2018 heeft op onder meer de administratieve organisatie van peuterspeelzalen wordt erkend. Tegelijkertijd zou uitstel het lopende proces van harmonisering, dat volop gaande is en waarin peuterspeelzalen ondersteuning krijgen van Sociaal Werk Nederland, geen goed doen. Het vasthouden aan en verder versterken van dat proces van harmonisering is gebaat bij inwerkingtreding per 1 januari 2018.

DUO

De uitvoeringstoets van DUO gaat in op het omzetten van de bestaande registraties van peuterspeelzalen in het LRKP. In de uitvoeringstoets gaat DUO uit van het handmatig omzetten van peuterspeelzalen naar kinderopvang. Handmatig omzetten houdt in dat een houder van een peuterspeelzaal zelf een aanvraag voor exploitatie van een kindercentrum indient en bij een positief besluit van de gemeente de inschrijving van de peuterspeelzaal na een wijzigingsverzoek wordt beëindigd. In dit wetsvoorstel is de bepaling voor het omzetten van peuterspeelzalen zo opgeschreven dat dit automatisch gebeurt. Er is gekozen voor automatisch omzetten, omdat niet voor inwerkingtreding van de wet verwacht kan worden dat alle peuterspeelzalen zich op eigen initiatief al hebben laten omzetten naar kindercentra. Bij handmatig omzetten zouden de geregistreerde peuterspeelzalen in het LRKP worden uitgeschreven op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In dat geval zou het

³¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

nodig zijn een bepaling in het wetsvoorstel op te nemen die eerder in werking treedt dan de overige bepalingen van het wetsvoorstel en die bepaalt dat de houder van een peuterspeelzaal verplicht is een aanvraag voor de exploitatie van een kindercentrum in te dienen. Dit is echter niet mogelijk omdat peuterspeelzalen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet aan de eisen voor kindercentra hoeven te voldoen. Tevens is het, in verband met de mogelijkheid van bezwaar en beroep, niet mogelijk om aan te geven op welk moment een peuterspeelzaal uiterlijk een aanvraag zou moeten indienen om zeker te zijn van tijdige omzetting. Gelet op het voorgaande is gekozen voor het omzetten van de resterende peuterspeelzalen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en niet voor het afschaffen van de resterende peuterspeelzalen. De gevolgen van deze keuze voor de uitvoering worden besproken met DUO.

Verder geeft DUO aan dat er een systeemaanpassing nodig is om functioneel te voorkomen dat er na een nader te bepalen datum nog nieuwe peuterspeelzalen kunnen worden geregistreerd. Daarom stellen zij voor bij de opvoer van een nieuwe opvanglocatie als peuterspeelzaal in het LRKP vanaf een bepaalde datum een waarschuwing af te geven en vanaf een bepaalde datum een blokkade af te geven. Uit het wetsvoorstel volgt dat een blokkade voor de opvoer van een nieuwe peuterspeelzaallocatie mogelijk is vanaf het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Vanaf de beoogde inwerkingtredingdatum van 1-1-2018 is een opvoer als peuterspeelzaal niet meer mogelijk. Het voorstel om vanaf een bepaalde datum een waarschuwing af te geven bij inschrijving van een locatie als peuterspeelzaal, is een goede manier om ondernemers bewust te maken van de wijzigingen door dit wetsvoorstel. Dit voorstel wordt meegenomen in de gesprekken met de uitvoerende partijen. Het aanpassen van diverse uitingen aangaande peuterspeelzalen in het publiekspitaal en het opschonen van programmacodes die specifiek bedoeld zijn voor peuterspeelzalen zullen meegenomen worden in het overleg over de uitvoering van dit wetsvoorstel. DUO geeft aanvullend op de uitvoeringstoets aan dat de eenmalige kosten voor de systeemaanpassingen van het omzetten van de huidige peuterspeelzalen naar kindercentra circa € 130.000,- bedragen.

VNG

De uitvoeringstoets van de VNG heeft plaatsgevonden voordat het bestuurlijk akkoord, waarin de VNG de lijn van het wetsvoorstel steunt, werd gesloten.

De hoofdlijn van de reactie van de VNG is dat het wetsvoorstel strijdig is met decentralisaties in het sociale domein. De VNG geeft aan dat terwijl de WMO en Jeugd taken naar de gemeenten zijn overgeheveld een lokale verantwoordelijkheid, namelijk inrichting van peuterspeelzaalwerk, wordt gecentraliseerd. In praktijk kiezen steeds meer gemeenten ervoor om peuterspeelzaalwerk om te vormen tot kinderopvang, zodat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Inmiddels heeft al bijna 35% van de gemeenten geen peuterspeelzaalwerk meer. Dit wetsvoorstel sluit aan bij deze bestaande beweging in de praktijk. Met dit wetsvoorstel behouden gemeenten dezelfde inhoudelijke sturing in het domein voor jonge kinderen. Alleen de financiering van een aanbod voor kinderen van werkende ouders wordt overgeheveld naar het Rijk. De gemeente blijft aan zet voor een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders. Tevens blijft de wettelijke verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie bij gemeenten. Voorschoolse educatie vindt plaats in een voorschoolse voorziening en is gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes instromen van kinderen in het basisonderwijs.

De VNG geeft aan dat de voorgestelde harmonisatie gemeenten belemmert om maatwerk te leveren afgestemd op de behoefte en de vraag van ouders en het beschikbare aanbod in de gemeente. Gemeenten die hun peuterspeelzalen al hebben omgevormd tot kinderopvang laten zien dat gemeentelijk maatwerk mogelijk blijft. Uit een praktijkinventarisatie³² blijkt dat er een grote variatie is in de uitvoering bij gemeenten. Dat geldt zowel voor de beleidskeuzes van gemeenten als voor de uitvoeringsvarianten van aanbieders. Zo zijn er verschillen tussen gemeenten in de wijze van financiering, het stellen van aanvullende kwaliteitseisen en de manier waarop de samenwerking tussen opvang en onderwijs wordt ingericht. Dit is verder toegelicht in paragraaf 6.2 Rol gemeenten.

De reactie van de VNG gaat verder in op de kosten voor ouders na de harmonisatie en de uitname van de € 35 miljoen. Deze twee punten zijn beide behandeld in paragraaf 5 over financiële consequenties in deze memorie van toelichting. Een deel van de reactie van de VNG gaat over de nieuwe financieringssysteematiek voor de kinderopvang en voorschoolse educatie. Deze onderwerpen zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De VNG geeft verder aan dat straks de Europese regels voor staatssteun en aanbesteding van toepassing worden. Gemeenten moeten alert zijn dat gemeentelijke subsidies niet leiden tot marktverstoring. Door de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang verdwijnt het verschil tussen voorschoolse voorzieningen. Daarmee wordt het belangrijker dat gemeenten rekening houden met de Europese staatssteunregels bij het verstrekken van subsidies (als het subsidiebedrag onder het Europese aanbestedingsrecht valt). In het lopende implementatietraject bij dit wetsvoorstel zal hieraan aandacht worden besteed.

Bij de artikelsgewijze reactie is de VNG uitgegaan van een andere wijze van omzetting dan in dit wetsvoorstel is opgenomen. Over dit punt is overleg gevoerd met de uitvoerende partijen. In paragraaf 4.3 en 4.4 is de wijze van omzetting nader toegelicht.

De VNG geeft verder aan dat het vreemd is dat in het laatste kwartaal van 2017 nog aanvragen tot exploitatie voor peuterspeelzalen kunnen worden ingediend. Logischer is dat de houder direct een aanvraag tot kindercentrum indient. Gelet op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en het onderhavige wetsvoorstel is het wettelijk mogelijk om aanvragen voor exploitatie van peuterspeelzalen in behandeling te nemen tot het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. In overleg met de uitvoerende partijen zal echter aandacht worden besteed aan de manier waarop omgegaan wordt met kort voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ingediende aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal. De gemeente kan bijvoorbeeld vlak voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de aanvrager wijzen op de aanstaande wijzigingen. Ook heeft DUO aangegeven vanaf een bepaald moment een waarschuwing af te kunnen geven als een nieuwe peuterspeelzaal wordt ingevoerd in het LRKP. Het is belangrijk om dit in samenwerking met de uitvoerende partijen goed vorm te geven.

De VNG geeft aan dat een aantal overgangsbepalingen in het wetsvoorstel overbodig zijn. De overgangsbepalingen zijn niet bedoeld voor het meenemen van de inspectie- en handhavingshistorie, maar voor de gevallen waarbij er nog sprake is van lopende zaken. Als bijvoorbeeld nog een geschil over een peuterspeelzaal bij de geschillencommissie loopt, moet dit door kunnen lopen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Verder is in het wetsvoorstel alsnog een overgangsbepaling opgenomen voor het exploitatieverbod. Daarnaast is de memorie van

³² Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243.

toelichting op enkele punten verduidelijkt naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de VNG.

GGD GHOR Nederland

GGD GHOR Nederland geeft aan dat de bepalingen voor de registratie van peuterspeelzalen als kindcentrum op drie punten nog niet voldoende zijn uitgewerkt. GGD GHOR Nederland geeft, net zoals de VNG, aan dat een bepaling nodig is voor het geval dat een peuterspeelzaal en een kinderdagverblijf op één adres zijn gevestigd. Hier wordt in paragraaf 4.3 op ingegaan. Naar aanleiding van de opmerking van GGD GHOR Nederland over de overgangsbepaling die ziet op de mogelijkheid om nadere onderzoeken te verrichten op overtredingen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn geconstateerd, is in deze memorie van toelichting een algemene paragraaf opgenomen over de gevolgen van het omzetten van peuterspeelzalen voor de handhaving en het toezicht. Tot slot is de memorie van toelichting verduidelijkt omtrent de wijze van omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onder A (artikel 1.1)

Dit wetsvoorstel heeft tot doel dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang ook gaan gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk dat wordt omgevormd tot kinderopvang. In artikel I, onderdeel A, onder 2, wordt voorgesteld om artikel 1.1, tweede lid, onder b, te laten vervallen zodat het peuterspeelzaalwerk niet langer wordt uitgezonderd van het begrip kinderopvang. Deze wijziging heeft derhalve tot gevolg dat het huidige peuterspeelzaalwerk na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel plaatsvindt in een kindercentrum, zijnde een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang. Wanneer peuterspeelzaalwerk onder de begripsomschrijving van «kinderopvang» komt te vallen, heeft dit, zoals vermeld in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, gevolgen voor het LRKP. Peuterspeelzalen worden niet langer als een aparte categorie weergegeven in het register. Zij worden onder de categorie kinderdagverblijf gebracht en om die reden wijzigt de naam van het register. Voorgesteld wordt om een nieuwe begripsomschrijving «landelijk register kinderopvang» in artikel 1.1, eerste lid, op te nemen en het huidige begrip «register kinderopvang» te doen vervallen. In de begripsomschrijvingen in artikel 1.1, eerste lid, waar verwezen wordt naar het «register kinderopvang», wordt deze wijziging doorgevoerd zodat voortaan naar het «landelijk register kinderopvang» wordt verwezen. Daarnaast worden enkele aanpassingen voorgesteld die verband houden met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452). Het begrip «continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» wordt gewijzigd zodat niet langer naar peuterspeelzaalwerk wordt verwezen. De begrippen «ingeschrevene» en «personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» worden ook op deze manier aangepast en tevens worden in deze begrippen de verwijzingen naar bepalingen uit hoofdstuk 2 geschrapt. Daarnaast wordt voorgesteld om de aanhef van artikel 1.1, eerste lid, zodanig te wijzigen dat de begripsomschrijvingen van artikel 1.1, eerste lid voor de gehele wet en de op de wet berustende bepalingen gelden.

Onder B, E en H (opschrift hoofdstuk 1, afdeling 3, en artikelen 1.47b en 1.53)

De voorgestelde wijzigingen in artikel I, onderdelen B, E en H zijn redactioneel. In artikel 1.47b, derde lid, artikel 1.53 en het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, wordt overeenkomstig de bepalingen in de Wet kinderopvang de enkelvoudsvorm in plaats van de meervoudsvorm van bepaalde zelfstandige naamwoorden gehanteerd. Tevens wordt in artikel 1.47b, derde lid, «register kinderopvang» vervangen door «landelijk register kinderopvang».

Onder C (artikel 1.45)

Het huidige artikel 1.45 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is opgenomen in de bijlage van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet aangezien de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang wordt beschouwd als een vestigingsvergunningstelsel. De Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet zal worden aangepast zodat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel artikel 1.45 van de Wet kinderopvang is opgenomen in de bijlage van de regeling. De Europese dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (*PbEU* 2006, L 376/36)) is geïmplementeerd in de Dienstenwet. Artikel 1 van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet bepaalt dat de Dienstenwet van toepassing is op de in de bijlage bij de regeling opgenomen eisen en vergunningstelsels. Op grond van de Dienstenwet (en conform de Dienstenrichtlijn) gelden er een aantal eisen en randvoorwaarden voor vergunningstelsels. Zo dienen vergunningstelsels bijvoorbeeld non-discriminatoir, proportioneel en gerechtvaardigd te zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Ook geldt de verplichting dat het berichtenverkeer dat betrekking heeft op procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via een centraal loket afgewikkeld moeten kunnen worden. Artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet bepaalt dat in afwijking van artikel 4:20a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht paragraaf 4.1.3.3. van die wet van toepassing is op een aanvraag om een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 1.46, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat het college uiterlijk tien weken na de ontvangst van de aanvraag een besluit neemt. Indien paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is dan geldt op grond van artikel 4:20b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van de beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven (dit is de zogenoemde *lex silencio positivo*). Met de onderhavige wijziging wordt voorgesteld met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing te verklaren op een aanvraag als bedoeld in artikel 1.45, eerste en tweede lid. De reden van het uitsluiten van de *lex silencio positivo* is gelegen in de aard van de kinderopvang en de onwenselijke gevolgen die het stilzwijgend verlenen van een vergunning tot exploitatie van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang voor met name de veiligheid van kinderen kan hebben. Een uitzondering op de dienstenrichtlijn is gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang. Hiertoe behoort ook de veiligheid in dit geval van kleine kinderen. Het belang van verantwoorde kinderopvang staat dan ook in de weg aan toepassing van de *lex silencio positivo*.

Onder D (artikelen 1.46, 1.47, 1.47a en 1.47b) en J (artikelen 1.57c en 1.81)

Overeenkomstig het voorgestelde nieuwe begrip «landelijk register kinderopvang» in artikel 1.1, eerste lid, wordt met deze wijziging, het begrip «register kinderopvang» in de artikelen 1.46, 1.47, 1.47a en 1.47b telkens vervangen door «landelijk register kinderopvang». Artikel 1.81, dat is ingevoerd met de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen (Stb. 2015, 177) en artikel 1.57c, derde lid, dat is ingevoerd met de Verzamelwet SZW 2016 (Stb. 2015, 464) worden eveneens op deze manier aangepast.

Onder F en G (artikelen 1.48d, 1.50 en 1.56b)

In artikel I, onderdelen F en G, worden wijzigingen voorgesteld die verband houden met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452). De begrippen «continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» en «personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk» worden vervangen door de begrippen «continue screening kinderopvang» en «personenregister kinderopvang».

Onder I (artikel 1.68)

Het huidige artikel 1.68 ziet op het verstrekken van informatie door het college aan de Minister en overlapt met het huidige artikel 3.10 dat ziet op het verstrekken van informatie door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het college en de gemeenteraad. Om die reden wordt voorgesteld om paragraaf 3 (inhoudende artikel 1.68) van hoofdstuk 1, afdeling 4, te laten vervallen en de artikelen 1.68 en 3.10 samen te voegen tot een artikel 3.3.

Onder K (hoofdstuk 2)

Aangezien beoogd wordt dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang ook gaan gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk, vervalt met dit wetsvoorstel hoofdstuk 2, inhoudende de artikelen 2.1 tot en met 2.30. De belangrijkste implicatie van deze wijziging is dat de bepalingen over kinderopvangtoeslag (hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Wet kinderopvang) van toepassing worden op het huidige peuterspeelzaalwerk.

Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen met betrekking tot kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld. De bepalingen over kinderopvang (hoofdstuk 1) en peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 2) verschillen echter nog op diverse andere punten. Het huidige hoofdstuk 2 kent geen bepaling die gelijklopend is aan artikel 1.45, vierde en vijfde lid, dat verband houdt met het burgerservicenummer. Daarnaast kent het huidige hoofdstuk 2 in tegenstelling tot hoofdstuk 1 (de artikelen 1.48, 1.48a en 1.48b) geen bepalingen over buitenlandse peuterspeelzalen. Een ander verschil is dat op grond van hoofdstuk 2 in tegenstelling tot op grond van hoofdstuk 1 (artikel 1.47b, derde lid) niet de eis geldt dat een peuterspeelzaal in het register wordt geregistreerd onder een uniek nummer. In hoofdstuk 2 is daarnaast geen bepaling opgenomen die gelijklopend is aan artikel 1.52, te weten dat er een schriftelijke overeenkomst is tussen de houder en de ouder. Ook ontbreekt in hoofdstuk 2 een bepaling gelijklopend aan artikel 1.57, dat een grondslag bevat voor ouderparticipatiecrèches. Verder zijn de artikelen 1.62 en 2.20 niet volledig gelijklopend en is in hoofdstuk 2

(artikel 2.27) opgenomen dat de artikelen over sancties, alleen van toepassing zijn op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Een ander verschil tussen hoofdstuk 1 en 2 is dat in het hoofdstuk over peuterspeelzalen geen bepaling is opgenomen met een soortgelijke inhoud als artikel 1.80. Artikel 1.80 regelt dat wanneer het college voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, de overtreder daarvan in kennis wordt gesteld onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust en overlegging van het rapport. Voorts bevat hoofdstuk 2 geen bepaling die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.67a. Artikel 1.67a bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan de GGD kosteloos de gegevens en inlichtingen verstrekt waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 1 gestelde regels. Tot slot verschilt het experimenteerartikel in hoofdstuk 1 van het experimenteerartikel in hoofdstuk 2, in die zin dat in het hoofdstuk over peuterspeelzalen geen bepaling is opgenomen die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.87, derde lid (dat bepaalt dat een ouder aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten, indien het betreft een experimentele vorm van kinderopvang, welke is geregistreerd). Doordat hoofdstuk 2 met dit wetsvoorstel komt te vervallen worden de hiervoor genoemde verschillen tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen weggenomen. Voor een nadere toelichting op deze verschillen en een verantwoording voor het verdwijnen hiervan wordt verwezen naar paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onder L en artikel XXVII

Aangezien de geldigheidsduur van verschillende overgangsbepalingen in het huidige hoofdstuk 3 verlopen is, wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk 3 op te nemen met daarin alleen nog de bepalingen die relevant zijn. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de oude evaluatiebepaling (het huidige artikel 3.12) te vervangen door een evaluatiebepaling die ziet op het evalueren van dit wetsvoorstel. In het voorgestelde hoofdstuk 3, paragraaf 1, zijn de twee overgangsbepalingen opgenomen uit de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geldend zijn. Het voorgestelde artikel 3.1 komt overeen met het huidige artikel 3.8f van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Het voorgestelde artikel 3.2 komt overeen met het huidige artikel 3.8j van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.³³ In het voorgestelde artikel 3.2 is de verwijzing naar het Besluit registers kinderopvang en buitenlandse kinderopvang vervangen door een verwijzing naar het Besluit landelijk register kinderopvang en register buitenlandse kinderopvang, zoals het besluit na aanpassing van de lagere regelgeving zal komen te luiden.

Paragraaf 2 van het voorgestelde hoofdstuk 3 bevat de slotbepalingen. Het voorgestelde artikel 3.3 is een samenvoeging van het huidige artikel 3.10 en het met dit wetsvoorstel te vervallen artikel 1.68. Het voorgestelde artikel 3.4 komt overeen met het huidige artikel 3.11 en het voorgestelde artikel 3.5 met het huidige artikel 3.13. Met het voorgestelde artikel 3.6 wordt de citeertitel van de wet gewijzigd zodat daarin niet langer wordt verwezen naar peuterspeelzalen. Het huidige peuterspeelzaalwerk wordt met het onderhavige wetsvoorstel omgevormd naar kinderopvang en verwijzingen naar peuterspeelzaalwerk komen niet langer in de wet voor.

³³ Dit artikel is ingevoerd met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452).

Artikel II

In het wetsvoorstel is een zogenoemde omhangbepaling opgenomen. Dit is nodig om de grondslag te wijzigen van verschillende bestaande uitvoeringsregelingen die op hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen berusten. De algemene maatregelen van bestuur die gebaseerd zijn op bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, berusten na deze wijziging, voor zover het de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen betreft, alleen nog op bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang.

Artikelen III tot en met XIII

Voorgesteld wordt om de verwijzingen naar de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die in verschillende wetten voorkomen aan te passen conform de inhoud van dit wetsvoorstel. Daar waar in wetten wordt verwezen naar «de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen» wordt dit gewijzigd in «de Wet kinderopvang». Verwijzingen naar hoofdstuk 2 worden op een zodanige manier aangepast dat naar de desbetreffende artikelen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang wordt verwezen. In de artikelen waarin het begrip peuterspeelzaal wordt gehanteerd, wordt deze passage geschrapt. Verder wordt voorgesteld om daar waar naar de registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt verwezen dit te vervangen door «het landelijk register kinderopvang».

Artikel XIV Overgangsbepaling niet afgehandelde aanvraag tot exploitatie

Dit voorgestelde artikel bevat een overgangsbepaling voor de situatie dat er op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een aanvraag is gedaan om een peuterspeelzaal in exploitatie te nemen en het college de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet overeenkomstig artikel 2.3 van die wet heeft beslist op de aanvraag dan wel er nog niet aan de verplichting van artikel 2.2, tweede lid, van die wet, inhoudende dat er een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid wordt verricht, is voldaan. In deze situatie wordt de aanvraag vanaf de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschouwd als een aanvraag voor een kindercentrum als bedoeld in artikel 1.45, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Hoewel het tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen mogelijk is om een aanvraag voor de exploitatie van een peuterspeelzaal in te dienen, ligt het voor de hand dat indien er in de aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een dergelijke aanvraag wordt ingediend, de aanvrager verzocht wordt om een aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen.

Artikel XV Overgangsbepaling beëindiging inschrijving in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452) wordt een nieuw artikel 2.4c ingevoerd. Artikel 2.4c ziet op het verwerken van gegevens in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Artikel 2.4c, vierde lid, onder d, bepaalt dat de inschrijving uiterlijk vier maanden nadat de ingeschrevene zonder

koppeling als bedoeld in het derde lid in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is opgenomen, eindigt. Artikel 2.4c, vijfde lid, bepaalt vervolgens dat de periode van vier maanden op verzoek van de ingeschrevene eenmaal kan worden verlengd voor de duur van negen maanden, tenzij er een nieuwe verklaring omtrent het gedrag is verlangd van de ingeschrevene. In het voorgestelde artikel XV is een overgangsbepaling opgenomen voor het geval een ingeschrevene op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel korter dan vier maanden zonder koppeling in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is opgenomen en een verzoek wil indienen om de periode van vier maanden te verlengen. De voorgestelde overgangsbepaling bepaalt dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een beëindiging als bedoeld in artikel 2.4c, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, wordt beschouwd als een beëindiging als bedoeld in artikel 1.48d, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.48d, vijfde lid, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat er ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een grondslag is voor het verlengen van de periode van vier maanden.

Artikel XVI Overgangsbepaling klachtenverslag

Met de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen is een nieuw artikel 2.13a ingevoerd. Dit artikel bepaalt dat de houder ten behoeve van ouders een regeling treft voor de wijze waarop hij omgaat met klachten van ouders. In artikel 2.13a, vierde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geregeld dat de houder over elk kalenderjaar in het eerstvolgende kalenderjaar een klachtenverslag opstelt. Het verslag dient op grond van artikel 2.13a, achtste lid, voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarop het verslag betrekking heeft aan de toezichthouder verzonden te worden en gelijktijdig op passende wijze onder de aandacht van de ouders te worden gebracht. Artikel 2.13a vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het klachtenverslag van een peuterspeelzaal dat ziet op het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, moet echter nog worden opgesteld, aan de toezichthouder worden verzonden en onder de aandacht van de ouders worden gebracht. Hiervoor is een grondslag nodig. In artikel XVI van dit wetsvoorstel is om die reden een overgangsbepaling opgenomen die regelt dat met betrekking tot het klachtenverslag van een peuterspeelzaal, dat ziet op het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, artikel 2.13a, vierde, vijfde, zesde, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die artikelen luiden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing blijft.

Artikel XVII Overgangsbepaling oudercommissie

De huidige artikelen 2.15, eerste lid en 2.16, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepalen dat de houder van een peuterspeelzaal binnen zes maanden na de registratie van een peuterspeelzaal een oudercommissie en een reglement voor de oudercommissie vaststelt. De artikelen 2.15 en 2.16 vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Met het voorgestelde artikel XVII, eerste lid, wordt een overgangsbepaling opgenomen voor de situatie dat op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een peuterspeelzaal overeenkomstig artikel 2.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geregistreerd is en er nog geen oudercommissie of reglement is vastgesteld. In dat geval zijn de artikelen 1.58 en 1.59 van de Wet kinderopvang,

zijnde de gelijklopende bepalingen uit hoofdstuk 1, van overeenkomstige toepassing is.

Op grond van artikel 2.17, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen stelt de houder de oudercommissie in de gelegenheid advies uit te brengen over de aldaar genoemde onderwerpen. Artikel 2.17 vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er kunnen op dat moment echter adviesaanvragen lopen of net adviezen zijn gegeven. Met het voorgestelde artikel XVII, tweede lid, wordt geregeld dat een advies of een verzoek om een advies van de oudercommissie vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt beschouwd als een advies of een verzoek om een advies uit te brengen als bedoeld in artikel 1.60, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.60, tweede tot en met vijfde lid, van de Wet kinderopvang wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel XVIII Overgangsbepaling nadere onderzoeken toezichthouder

Artikel 2.20, vierde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat indien tijdens een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, tweede en derde lid, tekortkomingen zijn geconstateerd de toezichthouder nadien een of meerdere nadere onderzoeken kan verrichten. Artikel 2.20 vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In dat geval is er geen bepaling meer op grond waarvan de toezichthouder in het geval van een tekortkoming die is geconstateerd voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, na dat tijdstip een of meerdere nadere onderzoeken kan verrichten. Het voorgestelde artikel XVIII voorziet in een overgangsbepaling. Met dit artikel wordt bepaald dat in dat geval artikel 1.62, vijfde lid, van de Wet kinderopvang vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is.

Artikel XIX Overgangsbepaling niet afgerond inspectierapport

Op grond van artikel 2.11, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen informeert de houder de ouders en de bij de onderneming werkzame personen over een inspectierapport als bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, van die wet. Artikel 2.11, derde lid, bepaalt op welke wijze dit informeren geschiedt. Artikel 2.17, zesde lid, bepaalt dat de houder het inspectierapport na vaststelling door de toezichthouder bespreekt met de oudercommissie. Artikel 2.21 bepaalt onder meer dat de houder in de gelegenheid gesteld wordt van het ontwerprapport kennis te nemen en zijn zienswijze kenbaar te maken en de toezichthouder het inspectierapport aan de houder stuurt en uiterlijk drie weken na de vaststelling openbaar maakt. De artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het geval kan zich voordoen dat een inspectierapport op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet conform de verplichtingen van de artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 is afgerond. Met de onderhavige overgangsbepaling wordt voorgesteld dat in dat geval de artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zoals die luiden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing blijven.

Artikel XX Overgangsbepaling verlenging duur gegeven bevel

Op grond van artikel 2.23, derde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kan de toezichthouder een schriftelijk bevel geven indien hij van oordeel is dat de kwaliteit van het peuterspeel-

zaalwerk zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan leiden. Het bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen, welke door het college kan worden verlengd. In het geval de toezichthouder binnen zeven dagen voor de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een bevel heeft gegeven en dit bevel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wil verlengen, ontbreekt daarvoor de grondslag aangezien artikel 2.23 met dit wetsvoorstel komt te vervallen. Voor deze situatie is in het voorgestelde artikel XX een overgangsbepaling opgenomen. In een dergelijk geval wordt het bevel beschouwd als ware het een bevel als bedoeld in artikel 1.65, derde lid, van de Wet kinderopvang.

XXI Overgangsbepaling exploitatieverbod

Het huidige artikel 2.24, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat het college de houder kan verbieden de exploitatie van een peuterspeelzaal voort te zetten, zolang hij een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is. Het tweede lid van artikel 2.24 bepaalt dat het college de houder kan verbieden de peuterspeelzaal in exploitatie te nemen of te houden indien uit een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20 of anderszins blijkt dat de peuterspeelzaal naar verwachting niet dan wel niet langer aan de bij of krachtens de artikelen 2.4c, tweede en derde lid, en 2.5 tot en met 2.16 gegeven voorschriften zal voldoen. Met het onderhavige artikel wordt geregeld dat een voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel opgelegd en dan geldend verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 2.24 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vanaf genoemd tijdstip wordt beschouwd als een verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 1.66. Artikel 1.81 van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

Artikel XXII Overgangsbepaling niet afgehandeld geschil

Op grond van het huidige artikel 2.24a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kunnen aan de geschillencommissie geschillen worden voorgelegd als bedoeld in artikel 2.24a, eerste lid. De artikelen 2.24a en 2.24b vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er kunnen echter nog geschillen voorliggen bij de geschillencommissie van een peuterspeelzaal. Het voorgestelde artikel XXII bepaalt dat met betrekking tot een geschil dat op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet is afgehandeld, de artikelen 2.24a en 2.24b van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die luiden voor dat tijdstip, van toepassing blijven.

Artikel XXIII Overgangsbepaling vermelding onherroepelijk handhavingsbesluit

Artikel 2.28a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat zodra een handhavingsbesluit onherroepelijk is geworden daarover een vermelding wordt opgenomen in het register peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel vervalt artikel 2.28a. De situatie kan zich voordoen dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een handhavingsbesluit wordt genomen en dit na inwerkingtreding onherroepelijk wordt. In het voorgestelde artikel XXIII is een overgangsbepaling opgenomen waarmee wordt geregeld dat in dat geval artikel 1.81 van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing is zodat het onherroepelijke handhavingsbesluit in het landelijk register kinderopvang dient te worden opgenomen.

Artikel XXIV Overgangsbepaling bezwaar en beroep

Het voorgestelde artikel XXIV, eerste lid, bevat een overgangsbepaling voor de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een besluit als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Indien er op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld tegen een besluit als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, maar de mogelijkheid nog wel bestaat dan blijft het recht zoals dat gold de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing.

Met artikel XXIV, tweede lid, wordt voorgesteld dat de bezwaar- en beroepsschriften waarop op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet onherroepelijk is beslist en die betrekking hebben op een besluit dat is genomen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, worden afgehandeld op basis van het recht zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel XXV Overgangsbepaling inschrijving in het register peuterspeelzaalwerk

Peuterspeelzalen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in het register peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven worden bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel automatisch ingeschreven als kindercentrum in het landelijk register kinderopvang. Voor omzetting op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hoeven peuterspeelzalen geen aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen bij het college. Er worden derhalve ook geen leges geheven. Een peuterspeelzaal die niet wenst omgezet te worden in een kindercentrum dient het college door middel van een wijzigingsverzoek te verzoeken de inschrijving van de peuterspeelzaal voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te verwijderen uit het register peuterspeelzaalwerk. Gelet op de voorgenomen omzetting ligt het voor de hand dat indien er in de aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal worden ingediend, het college de aanvrager zal verzoeken een aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen. Wanneer er op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op een adres zowel een kindercentrum als een peuterspeelzaal zijn gevestigd, zijn er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee afzonderlijke kindercentra op een adres gevestigd en staan zij met twee unieke nummers in het landelijk register kinderopvang ingeschreven. Ook wanneer er op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op een adres een kindercentrum en een peuterspeelzaal van dezelfde houder zijn gevestigd, worden deze na inwerkingtreding als twee afzonderlijke kindercentra beschouwd. Het ligt dan echter voor de hand dat de houder door middel van een wijzigingsverzoek (als bedoeld in artikel 1.47 van de Wet kinderopvang) verzoekt om ophoging van het aantal kindplaatsen van het ene kindercentrum en verwijdering uit het landelijk register kinderopvang van de inschrijving van het andere kindercentrum. Op die manier wordt voorkomen dat de houder dubbel aan verplichtingen moet voldoen en de toezichthouder twee afzonderlijke kindercentra dient te onderzoeken.

Artikel XXVI Overgangsbepaling beschikking toestemming tot exploitatie

De op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het register peuterspeelzaalwerk ingeschreven peuterspeelzalen worden voorafgaand aan de met dit wetsvoorstel beoogde

omzetting naar een in het landelijk register kinderopvang ingeschreven kindercentrum niet onderzocht door de toezichthouder door middel van een onderzoek voor registratie als bedoeld in artikel 1.62, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Na inwerking-treding van dit wetsvoorstel zullen de omgezette peuterspeelzalen aan de voor kindercentra geldende bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang moeten voldoen. In het jaar voorafgaand aan de inwerking-treding van dit wetsvoorstel zal de toezichthouder tijdens de reguliere jaarlijkse inspectie, bedoeld in artikel 2.20, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, in kaart brengen welke peuterspeelzalen al voldoen dan wel naar verwachting zullen gaan voldoen aan de bij of krachtens de artikelen 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels. Op die manier krijgt de toezichthouder een beeld van welke tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen na inwerkingtreding bij de jaarlijkse inspectie als eerste onderzocht moeten worden. Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen expliciet de mogelijkheid opgenomen van het college om een beschikking, waarbij positief is beslist op de aanvraag tot exploitatie, in te trekken. De verwijdering uit het landelijk register kinderopvang is vervolgens een direct gevolg van de intrekking van de beschikking. Het voorgestelde artikel XXVI, eerste lid, bepaalt dat het college na inwerking-treding van dit wetsvoorstel en nadat het jaarlijkse onderzoek van de toezichthouder heeft plaatsgevonden, beslist tot het intrekken van de beschikking (bedoeld in artikel 2.3, tweede lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) van de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel een nieuwe beschikking (als bedoeld in artikel 1.46, tweede lid, van de Wet kinderopvang) geeft voor de exploitatie van een kindercentrum. Indien het college besluit tot intrekking van de beschikking, bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, van een op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het register peuterspeelzaalwerk ingeschreven peuterspeelzaal, vindt verwijdering van het (dan inmiddels) kindercentrum uit het landelijk register kinderopvang plaats. Met artikel XXVI, tweede lid, wordt voorgesteld dat een beschikking als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, van een peuterspeelzaal die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in het register peuterspeelzaalwerk staat ingeschreven, tot het tijdstip waarop het besluit van het college, bedoeld in het eerste lid (dat wel zeggen het besluit tot intrekking van de beschikking van de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel het geven van een nieuwe beschikking tot exploitatie van een kindercentrum) onherroepelijk is geworden, wordt beschouwd als een beschikking als bedoeld in artikel 1.46, tweede lid, van de Wet kinderopvang. Indien het college besluit overeenkomstig het eerste lid, onder a, van het voorgestelde artikel XXVI, geldt derhalve ook het met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang in te voeren artikel 1.46, zesde lid, dat bepaalt dat in het besluit (waarbij de beschikking waarin positief op een aanvraag tot exploitatie is beslist, wordt ingetrokken) het college bepaalt met ingang van welke datum er geen toestemming meer is voor de exploitatie en het college vervolgens onverwijld zorg draagt voor verwijdering van het kindercentrum uit het register.

Artikel XXVIII

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de aanpassingen in de systematiek van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag zal de inwerkingtreedingsdatum 1 januari van een kalenderjaar zijn. Daarbij wordt 1 januari 2018 beoogd.

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