No.W12.16.0135/III 's-Gravenhage, 5 september 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2016, no.2016000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat de (grondslagen voor het stellen van) kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgetrokken worden, meer uitgewerkte pedagogische doelen worden opgenomen in de wet welke bovendien bij algemene maatregel van bestuur nog nader geconcretiseerd kunnen worden, en de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie worden aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Uit de toelichting blijkt niet waarom het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt die betrekking hebben op het peuterspeelzaalwerk, terwijl het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk beoogt het peuterspeelzaalwerk als aparte categorie te laten vervallen. Tevens blijkt niet waarom het noodzakelijk is aan peuterspeelzalen dezelfde kwaliteitseisen te stellen als aan kindercentra.

1. Discrepantie harmonisering kwaliteitseisen en schrappen peuterspeelzaal  
  
In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gesteld worden, herijkt en geharmoniseerd.[[1]](#footnote-1) Daartoe worden onder meer de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangepast. Beoogd is om de basis te leggen voor een herijkte set van kwaliteitseisen in lagere wetgeving die identiek is voor kinderopvang (langdurende opvang) en peuterspeelzaalwerk (kortdurende opvang).[[2]](#footnote-2)

De Afdeling wijst op de samenhang met het gelijktijdig bij de Afdeling aanhangig gemaakte wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Dat wetsvoorstel regelt dat het peuterspeelzaalwerk als aparte voorschoolse voorziening komt te vervallen. Daarmee komt ook het huidige hoofdstuk 2 in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzaalwerk (Wko), waarin het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt, te vervallen.[[3]](#footnote-3) Beoogd is zowel het onderhavige wetsvoorstel[[4]](#footnote-4) als het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op 1 januari 2018 werking te laten treden.  
De toelichting besteedt geen aandacht aan het feit dat het ene wetsvoorstel het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het onderhavige voorstel de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt. De toelichting verschaft geen duidelijkheid over deze discrepantie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

2. Nut en noodzaak gelijkstelling kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die worden gesteld aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangescherpt en geharmoniseerd. Voortaan zullen dezelfde kwaliteitseisen gelden voor peuterspeelzaalwerk als voor kinderopvang. Hiermee wordt een kwaliteitsverhoging beoogd.[[5]](#footnote-5)

De Afdeling wijst erop dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen verschillende doelen en gescheiden doelgroepen hebben. Ook al zijn de verschillende voorzieningen naar elkaar toegegroeid[[6]](#footnote-6) door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet),[[7]](#footnote-7) er zijn nog steeds verschillen tussen beide voorzieningen. Kinderopvang is met name gericht op het opvangen van kinderen van werkende ouders en het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid en zorg terwijl peuterspeelzaalwerk zich richt op kinderen die (meestal gedurende twee dagdelen per week) spelend leren gericht op socialisatie.[[8]](#footnote-8) Daarnaast is er een verschil in de leeftijdscategorie die wordt opgevangen: kinderopvang is gericht op kinderen van 0-12 jaar en peuterspeelzaalwerk is gericht op 2-4-jarigen (peuters).

Gezien de verschillende doelen en doelgroepen die aan beide voorzieningen ten grondslag liggen is het niet verwonderlijk dat er verschil bestaat tussen de kwaliteitseisen die gelden voor peuterspeelzalen en de eisen waaraan kindercentra moeten voldoen. Dit verschil tussen de gestelde eisen heeft als voordeel dat peuterspeelzalen niet hoeven te voldoen aan regels die, in verband met de aard van de voorziening, niet noodzakelijk zijn. Het voordeel van voorzieningen die een eigen doel en focus hebben, is dat middelen efficiënt worden ingezet.[[9]](#footnote-9)

Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk wat nut en noodzaak zijn van het gelijktrekken van de kwaliteitseisen die aan beide voorzieningen worden gesteld. Er wordt in de toelichting verwezen[[10]](#footnote-10) naar een onderzoeksrapport waaruit blijkt dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog ruimte voor verbetering bestaat binnen kindercentra en peuterspeelzalen.[[11]](#footnote-11) In het rapport wordt echter niet gepleit voor het stellen van gelijke kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen en kindercentra. De toelichting maakt ook niet duidelijk waarom de kwaliteitseisen voor beide voorzieningen precies gelijk moeten zijn, terwijl de voorzieningen een eigen doel en focus hebben in het stelsel van voorschoolse voorzieningen. Uit de toelichting blijkt evenmin waarom juist de gekozen maatregelen, waaronder het schrappen van de mogelijkheid om (deels) vrijwilligers bij peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang formatief in te zetten, het gericht stimuleren van de ontwikkeling van peuters zouden bevorderen. Dat de toelichting aan deze aspecten geen aandacht besteedt, knelt temeer nu het gelijktrekken van kwaliteitseisen financiële consequenties kan hebben voor gemeenten.[[12]](#footnote-12)

Het nut en de noodzaak van het stellen van gelijke eisen aan beide voorschoolse voorzieningen dient, tegen de achtergrond van de verschillen tussen beide voorzieningen, alsnog dragend te worden gemotiveerd. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien dient van het gelijktrekken van de eisen te worden afgezien.

3*.* Vervallen mogelijkheid formatieve inzet vrijwilligers

In de toelichting wordt opgemerkt dat het beperken van de mogelijkheid van de formatieve inzet van vrijwilligers directe financiële consequenties heeft voor peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang. Deze hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitverhogende maatregelen worden volgens de toelichting niet gecompenseerd. Dit terwijl gemeenten volgens de toelichting wel aan zet blijven om voor 50% van de huidige gebruikers een aanbod te realiseren (de kinderen van niet-tweeverdieners).

De reden voor het niet compenseren van de kosten wordt volgens de toelichting gevormd door de in het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voorgestelde gelijkstelling van de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.[[13]](#footnote-13) In het kader van die harmonisatie wordt de decentralisatie-uitkering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie[[14]](#footnote-14) weliswaar beëindigd, maar de kosten die het Rijk van gemeenten overneemt, zijn volgens de toelichting aanzienlijk hoger.[[15]](#footnote-15) Eveneens is gemeenten een bijdrage van structureel € 60 mln. in 2021 toegezegd om een aanbod te realiseren voor kinderen van niet-tweeverdieners.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of gemeenten zullen worden gecompenseerd indien het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet in werking zal treden. Onduidelijk is of gemeenten in dat geval de bijdrage van structureel € 60 mln. ontvangen om een aanbod voor kinderen van niet-tweeverdieners te realiseren. Uit de toelichting blijkt evenmin of dat bedrag toereikend zal zijn om de voorziene kostenstijging op te vangen en voor gemeenten voldoende is om kortdurende opvang te (laten) organiseren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Concretisering pedagogische doelen

Het wetsvoorstel stelt voor in artikel 1.49 en artikel 2.5 van de Wko concretere pedagogische doelen op te nemen om zo meer houvast aan de sector te bieden.[[16]](#footnote-16) Thans volgt uit artikel 1.49, eerste lid en artikel 2.5, eerste lid, Wko dat verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, opvang of peuterspeelzaalwerk is ‘die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.’

Voorgesteld om voortaan onder verantwoorde kinderopvang te verstaan: ‘het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen’.

Het voorstel formuleert de begrippen verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk nog steeds open, maar bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur deze begrippen verder kunnen worden ingevuld. De concretisering in lagere regelgeving van deze begrippen moet tot gevolg hebben dat voor de opvangpraktijk inzichtelijk wordt op welke pedagogische doelstelling zij zich moeten richten.

De concretisering van de in de wet gegeven invulling van deze begrippen heeft ook gevolgen voor het toezicht. Volgens de toelichting stellen de geconcretiseerde pedagogische doelen de toezichthouder beter in staat de praktijkobservatie te relateren aan de pedagogische doelen.[[17]](#footnote-17) Na inwerking van het wetsvoorstel zullen exploitanten van kindercentra en peuterspeelzalen derhalve aan de (in een algemene maatregel van bestuur) geconcretiseerde pedagogische doelen moeten voldoen, eventueel op straffe van het intrekken van de beschikking waarin toestemming tot exploitatie is gegeven.[[18]](#footnote-18)

In het voorstel wordt onder verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk mede begrepen de pedagogische doelstelling ‘socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen’. Het komt de Afdeling voor dat het concretiseren van deze pedagogische doelstelling een ingewikkelde opgave is. Over de vraag wat algemeen aanvaarde normen en waarden zijn, wordt zeer verschillend gedacht. Op voorhand is niet duidelijk hoe deze pedagogische doelstelling betekenisvol kan worden uitgewerkt.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat voornoemde pedagogische doelstelling bij algemene maatregel van bestuur ingevuld kan worden op een zodanige wijze dat zij enerzijds concreet genoeg is om houvast te bieden aan de opvang- en toezichtspraktijk en anderzijds niet leidt tot het dwingend opleggen van normen en waarden waarover in de samenleving geen consensus bestaat. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert de Afdeling af te zien van het opnemen van voornoemde pedagogische doelstelling in het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Toelichting, algemeen deel, onder ‘Inleiding’. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, artikel I, onderdeel J. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel IV blijkt dat wordt beoogd het wetsvoorstel, met uitzondering van de onderdelen die betrekking hebben op het verhelderen van de regels over het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum of peuterspeelzaal, op 1 januari 2018 in werking te laten treden. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder b, ‘Aanpassing en gelijkschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving’. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wet OKE (2015), blz. 11. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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). [↑](#footnote-ref-7)
8. SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016), blz. 42-43; brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 5. [↑](#footnote-ref-8)
9. Brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 4. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 ‘Aanleiding’. [↑](#footnote-ref-10)
11. Kohnstamm Instituut, *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014, blz. 21. [↑](#footnote-ref-11)
12. Zie hierover punt 4 in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, dat gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig is gemaakt. [↑](#footnote-ref-12)
13. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a ‘Financiële consequenties’. [↑](#footnote-ref-13)
14. 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). [↑](#footnote-ref-14)
15. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a ‘Financiële consequenties’. [↑](#footnote-ref-15)
16. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder a. [↑](#footnote-ref-16)
17. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder c ‘Consequenties voor het toezicht’. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zoals volgt uit het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 1.46, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-18)