

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)

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 9 mei 2017

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de twee wijzigingsvoorstellen van de Wet kinderopvang. De leden van de VVD-fractie zijn positief over de voorstellen die tot doel hebben de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk gelijk te stellen (34 597) en de financiële toegankelijkheid van de voorzieningen voor werkende ouders te regelen (34 596). Goede voorschoolse voorzieningen dragen bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij en ondersteunen ouders bij de combinatie van arbeid en zorg. Gelijke kwaliteitseisen zijn van belang zodat er voor alle kinderen een gelijk kwaliteitsniveau wordt geboden. Wel hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Graag maken zij gebruik van de gelegenheid de regering hierover enkele vragen te stellen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV)

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen graag een aantal vragen aan de regering stellen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van de Wet harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (34 596). Deze leden hebben enkele vragen ten aanzien van het wetsvoorstel.

Achtergrond en aanleiding

De leden van de **CDA**-fractie verwijzen naar het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind, artikel 3, eerste lid stelt dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. Bij de keuze die nu gemaakt wordt – peuterspeelzaalwerk moet worden omgevormd naar reguliere (commerciële) kinderopvang – spelen voornamelijk andere belangen dan die van het kind. De regering benadrukt vooral de belangen van ouders die allebei werken en van (al dan niet commerciële) kinderopvangondernemers die een *level playing field* verlangen.

Waaruit blijkt dat bij de keuze voor kinderopvang boven peuterspeelzaalwerk – de kern van wat de wet beoogt – het belang van het kind voor de regering leidend is geweest?

De regering zegt dat ongeveer de helft van ouders die gebruikmaken van peuterspeelzaalwerk straks recht hebben op kinderopvangtoeslag, zo constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hoe gaat de regering zorgen dat deze mensen geïnformeerd zijn over deze nieuwe mogelijkheden?

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

Doelen wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het huidige systeem van voorschoolse voorzieningen bestaat uit een drietal voorzieningen: kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie (onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid). Dit systeem heeft een viertal hoofddoelen: het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor ouders, het stimuleren van de ontwikkeling van het kind, het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bevorderen van sociale integratie. De voorliggende wijzigingsvoorstellen zijn met name gericht op de harmonisatie van voorzieningen voor kinderopvang ter bevordering van de arbeidsparticipatie van ouders en op de brede ontwikkeling van hun kinderen. Het is de leden van de VVD-fractie onvoldoende duidelijk hoe kinderen die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening en waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag, worden bereikt om gebruik te maken van het aanbod. Met het oog op rechtmatigheid moeten immers alle peuters toegang hebben tot goede voorschoolse voorzieningen.

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat de wetsvoorstellen beogen de kans op wachtlijsten voor kinderen van werkende ouders te verminderen. Echter, uit de praktijk blijkt dat wachtlijsten vooral een gevolg zijn van grote schommelingen in de hoogte van de kinderopvangtoeslag en conjuncturele golven – en veel minder door het prijsverschil tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang waar de regering op wijst. Sinds de introductie van de Wet Kinderopvang in 2005 ademt de kinderopvang

versterkt mee met de conjunctuur: gaat het economisch goed dan groeit de sector hard mee; gaat het slecht dan krimpt de sector buitengewoon snel.

Kan de regering uitleggen hoe deze wet gaat voorkomen dat het gevaar van de wachtlijsten weer gaat opdoemen nu het economisch beter gaat en de vraag naar kinderopvang sterk toeneemt?

De leden van de **GroenLinks**-fractie wijzen erop dat het voorzien van kinderopvang voor werkende ouders bij uitstek een manier is om emancipatie vorm te geven. De twee voorliggende wetsvoorstellen behandelen twee verschillende aspecten van deze kinder- en peuteropvang. Het ene voorstel is sterk gericht op de kwaliteit van de opvang en het andere voorstel biedt meer harmonisatie van de verschillende regels rond kinder- en peuteropvang. Voor de leden van de GroenLinks-fractie is kinderopvang echter niet slechts een instrument om toegang tot de arbeidsmarkt makkelijker te maken voor ouders: het is ook zeker een kans om de ontwikkeling van kinderen ook buiten het eigen gezinsverband vorm te geven. Zijn er volgens de regering ook wat betreft dit laatste punt – het ontwikkelingsperspectief – binnen dit wetsvoorstel de maximale stappen gezet om verschillen tussen gezinnen te verkleinen en kansen voor kinderen te optimaliseren? En is er met dit wetsvoorstel ook gekozen voor een voor een integraal en inclusief systeem waarin segregatie en leerachterstanden worden tegengegaan? Of had de regering ook meer kunnen inzetten in de afgelopen kabinetsperiode op dit vlak, waarvoor onder andere de Sociaal-Economische Raad (SER)² en de Onderwijsraad³ sterk hebben gepleit?

Het tegengaan van segregatie is geen specifiek doel van dit wetsvoorstel, zo constateren de leden van de GroenLinks-fractie. Het doel is immers om de toegankelijkheid gelijk te regelen, aldus de regering. Waarom is er gekozen om dit geen subdoelstelling te maken van de wet? Mocht segregatie nu juist toenemen tussen kinderen van werkenden en niet-werkenden ouders na het opzetten van de door u beloofde monitor met VNG⁴, is de regering dan bereid om het tegengaan van segregatie wel een specifiek onderdeel te maken van het beleid?

De leden van de **SGP**-fractie stellen dat met wetsvoorstel 34.596 het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang wordt geharmoniseerd en het peuterspeelzaalwerk voortaan onder de definitie van kinderopvang valt. Het doel van dit wetsvoorstel is om de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijk te regelen voor werkende ouders. Waarom wordt hier onderscheid gemaakt tussen werkende ouders en niet werkende ouders? Waarom is de financiële toegankelijkheid niet gelijk geregeld voor alle ouders, ongeacht of zij beiden werken, dan wel dat een van de ouders betaald werk verricht? Hoeveel uren dienen ouders te werken als ze voor de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen in aanmerking willen komen?

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat werkende ouders hierbij niet meer financieel worden gestuurd in hun keuze, maar zij deze keuze kunnen baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg. Waarom zou hetzelfde niet gelden voor ouders die geen betaald werk hebben? Hoort

² Sociaal-Economische Raad, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, januari 2016.

³ Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind, 2 juli 2015.

⁴ Handelingen TK 2016/2017, nr. 53, item 3

onbetaald vrijwilligerswerk, zoals mantelzorg, niet evenzeer onder het combineren van werk en zorg?

Overwogen alternatief en verhouding tot adviezen SER en Onderwijsraad

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State⁵ dat de wetsvoorstellen dermate ingrijpend zijn dat er – ondanks uitspraken van de regering dit juist niet te willen – toch sprake lijkt te zijn van een stelselwijziging, door de regering wordt gepareerd door te stellen dat invoering van het alternatief – een basisvoorziening van een x aantal gratis uren opvang per week voor ieder kind, naast het verstrekken van kinderopvangtoeslag voor kinderen van werkende ouders – zaken onnodig gecompliceerd maakt voor werkende ouders omdat men dan met twee financieringsregelingen te maken heeft. De regering ervaart dat als een onwenselijke extra drempel voor de combinatie van arbeid en zorg.

Kan de regering toelichten waar de aanname op gebaseerd is dat werkende ouders een aantal gratis uren kinderopvang als een extra drempel ervaren voor de combinatie van arbeid en zorg?

Erkent de regering dat de ingrijpende veranderingen die deze wetsvoorstellen met zich meebrengen door ouders als een drempel ervaren kunnen worden?

Goede en toegankelijke kinderopvang is belangrijk voor elk kind, zo constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Kinderopvang is goed voor de ontwikkeling van kinderen en zou toegankelijk moeten zijn voor alle kinderen, ook voor kinderen van ouders met een laag inkomen of van niet-werkende ouders. Het harmoniseren van de kinderopvang en de peuterspeelzalen is een stap naar meer integratie. Het onderscheid tussen kinderopvang en peuterspeelzalen moet wat GroenLinks betreft zo klein mogelijk worden. Zowel de Sociaal-Economische Raad als de Onderwijsraad⁶ heeft geadviseerd te gaan naar een alomvattende voorziening in plaats van verschillende vormen van kinderopvang. Helaas kiest de regering met dit voorstel slechts voor het gelijktrekken van de financieringsstructuur en de kwaliteit, en nog niet voor een integraal en inclusief systeem.

Kan de regering aangeven waarom hiervoor niet is gekozen en wat de voor- en nadelen zijn van de huidige keuze? Marktwerking blijft duidelijk onderdeel van het systeem in plaats van een publiek bestel waarin ieder kind een aantal dagen per week gratis van de opvang gebruik kan maken. Waarom neemt het kabinet deze stap naar een brede voorschoolse voorziening nog niet? De regering stelt in zijn beantwoording dat een stap naar een verder geïntegreerd voorschools stelsel een forse ingreep is met hoge kosten.⁷ Kan de regering dit nader uitleggen en dieper ingaan op de hogere kosten?

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Wijziging recht op kinderopvangtoeslag

De leden van de **SGP**-fractie merken op dat het belangrijkste verschil tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen op dit moment is dat ouders alleen recht hebben

⁵ Kamerstukken II 2016/17 34 596, nr. 4 (pag. 5, 10)

⁶ SER januari 2016 en Onderwijsraad 2 juli 2015.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, nr. 6 (pag. 8)

op kinderopvangtoeslag voor kinderopvang. Dit verschil zal verdwijnen, zo stellen de leden van de SGP-fractie. Werkende ouders kunnen straks ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk financiering via het Rijk aanvragen. Opnieuw de vraag van de leden van de SGP-fractie, waarom mogen niet-werkende ouders, alleenverdieners en ouders van kinderen met een risico op een taalachterstand geen financiering via het Rijk aanvragen? Wat is de reden dat het aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, alleenverdieners en kinderen met een risico op een taalachterstand blijft gefinancierd via gemeenten?

Financiële consequenties

Inkomenseffecten

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat de regering stelt dat de laagste inkomens meer gaan betalen voor de opvang, maar dat de financiële effecten voor hen buitengewoon gering zijn. De regering schrijft dat zij niet meer dan zes procent van het maximum uurtarief moeten betalen. Zijn dat harde garanties van de regering? Dit mede in het licht van de opmerking van de Minister in het plenaire debat in de Tweede Kamer waarin hij aangaf dat de kans aanwezig is dat de prijzen voor kinderopvang door nieuwe kwaliteitseisen omhoog kunnen gaan en dat de prijs boven het maximum uurtarief kan stijgen. Gelet op het feit dat er door de overheid tot op bepaalde hoogte wordt vergoed, lijkt de kans aanwezig dat ouders met een laag inkomen die geconfronteerd worden met een relatief hoge prijsstijging, hun kind niet meer bij de desbetreffende opvang kunnen laten. Erkent de regering dit risico? Hoe groot schat de regering de kans dat de prijsstijging boven dat tarief gaat uitkomen en dat bijgevolg kinderen naar goedkopere opvang moeten met toenemende kans op tweedeling en ontwikkelingsachterstanden tot gevolg? De Minister heeft in het plenaire debat in de Tweede Kamer op 15 februari 2017, aangegeven dit jaarlijks te willen monitoren.⁸ Is de regering ook bereid bij nadelig neveneffecten in te grijpen?

Implementatie in de praktijk

Rol gemeenten

De leden van de **VVD**-fractie realiseren zich dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de kortdurende opvang als voorschoolse voorziening voor kinderen wier ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, alsmede voor het onderwijsachterstandenbeleid. In de huidige situatie kunnen gemeenten hiertoe kindplaatsen realiseren via het peuterspeelzaalwerk. In de nieuwe situatie moeten gemeenten plaatsen inkopen bij kindercentra en zijn daarbij afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de exploitant. De focus van de exploitant ligt mogelijk meer op het opvangen van kinderen met werkende ouders, dan op het leveren van maatwerk in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid (voorschoolse educatie).

Kan de regering aangeven hoe gemeenten die hiervoor verantwoordelijk zijn, binnen het geharmoniseerde stelsel op een doelmatige en doelgerichte wijze de opvang kunnen inpassen, van kinderen die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening en waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag?

Ook krijgen de leden van de VVD-fractie graag verduidelijkt hoe gemeenten die hiervoor verantwoordelijk zijn, binnen het geharmoni-

⁸ Handelingen TK 2016/2017, nr. 53, item 3

seerde stelsel op een doelmatige en doelgerichte wijze het onderwijsachterstandbeleid (voorschoolse educatie) kunnen inpassen. Hoe bewaakt de regering dat de herijking en harmonisatie van de kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen en de innovatie van die kwaliteitseisen ten behoeve van het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg, niet ten koste gaat van de voorschoolse voorziening waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag?

Aanvullend hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen over de uitvoerbaarheid en de handhaving. De beoogde inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen is 1 januari 2018. Veel dient nog te worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Dit maakt dat het voor de leden van de VVD-fractie nog moeilijk is om te overzien of instellingen (tijdig) kunnen voldoen aan de nieuwe regelgeving. De regering meldt in een brief aan de Tweede Kamer van 10 februari 2017⁹ dat onderzoeksbureau Buitenhek dit jaar bij een aantal gemeenten onderzoekt hoe de omvorming van peuterspeelzalen naar kindercentra tot stand komt en waar gemeenten tegenaan lopen. De leden van de VVD-fractie vernemen graag of voorgenoemd onderzoek al tot meer inzicht heeft geleid over de haalbaarheid van de omvorming per 1 januari 2018. Indien het antwoord bevestigend is, wat is dan de conclusie van de regering?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat door de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang het verschil tussen voorschoolse voorzieningen verdwijnt. 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). Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hoe hieraan aandacht zal worden besteed in het implementatietraject bij het voorliggende wetsvoorstel.

Terwijl de WMO en Jeugdtaken naar de gemeenten zijn overgeheveld, beoogt het voorliggende wetsvoorstel een lokale verantwoordelijkheid, namelijk inrichting van peuterspeelzaalwerk te centraliseren. Graag vragen de leden van de PvdA-fractie een reactie van de regering op de indruk dat het voorliggende wetsvoorstel botst met decentralisaties in het sociale domein. Voorts vragen zij de regering aan te geven in welke mate gemeenten ruimte houden om maatwerk te leveren afgestemd op de behoefte en de vraag van ouders. En welke consequenties heeft dit voor de continuïteit van het beschikbare aanbod in de gemeente?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat werkende ouders straks ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk financiering via het Rijk kunnen aanvragen. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten, zo schrijft de regering. Deze kopen plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners in bij een kindercentrum. Waarop baseert de regering de verwachting dat de harmonisatie niet zal leiden tot moeilijkheden voor gemeenten bij de inkoop van deze plaatsen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zich in eerste instantie behoorlijk kritisch toonde over de beide voorstellen.¹⁰ Terwijl de overheid steeds meer sociale taken overhevelt naar de gemeenten, gebeurt bij de harmonisatie van de kinderopvang het tegenovergestelde, stelden zij eind 2015. Kan de regering uiteenzetten of het voornaamste bezwaar van de gemeenten –

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 596, nr. 8.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17 34 596, nr. 3, bijlage «Uitvoeringstoets VNG»

namelijk dat er minder regie is voor de gemeente en daarmee minder mogelijkheid tot lokale sturing – met dit wetsvoorstel en de bestuurlijke afspraak met de VNG uiteindelijk beantwoord is? En is er binnen de wetsvoorstellen nog voldoende mogelijkheid voor lokale sturing naar de mening van de regering? Zo ja, welke mogelijkheden bieden de voorstellen hier exact voor? Worden er bijvoorbeeld aan de gemeenten concrete en heldere eisen vanuit de rijksoverheid gesteld hoe zij kunnen omgaan met aanvragen voor nieuwe peuterspeelzalen met de invoering van dit voorstel? En is er sinds het debat in de Tweede Kamer, meer zicht op de monitor die samen met de VNG wordt opgezet om het bereik in kaart te brengen van de toegang tot een voorschoolse voorziening, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Regeldruk

Gevolgen voor instellingen

De regering erkent de extra impact die inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2018 heeft op onder meer de administratieve organisatie van peuterspeelzalen, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie. Tegelijkertijd geeft de regering aan dat uitstel het lopende proces van harmonisering dat volop gaande is geen goed zou doen. Acht de regering het wenselijk om vooruitlopend op een oordeel van de Eerste Kamer reeds het implementatietraject van een wetsvoorstel te starten?

Overig

Medezeggenschapsraden

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de wetsvoorstellen enkele knelpunten beogen op te lossen, echter, een van de meest hardnekkige problemen in de kinderopvang (zoals recent opnieuw werd bevestigd in de evaluatie Aanbevelingen Commissie Gunning¹¹) is de lage mate van ouderbetrokkenheid. Met het opheffen van het peuterspeelzaalwerk als aparte categorie in de Wet Kinderopvang wordt ook het instrument van een medezeggenschapsraad (personeel en ouders, instemmingsrecht) opzij gezet ten faveure van de oudercommissie (enkel ouders, niet-bindend advies).

In de Tweede Kamer is hier door de leden van de CDA-fractie nader op ingegaan en heeft de Minister toegezegd dat de medezeggenschapsraad «kan blijven bestaan».¹² In de praktijk geldt straks echter dat enkel een oudercommissie verplicht is. Waarom kiest de regering voor de zwakste van de twee opties?

Kan de regering uitleggen hoe deze wet gaat voorkomen dat medezeggenschapsraden gaan verdwijnen? Kan de regering toelichten waarom niet voor het alternatief – een medezeggenschapsraad verplicht stellen – is gekozen?

Brede scholen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen graag aandacht voor mogelijkheden die brede scholen bieden. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen scholen, kinderopvang, peuterspeelzalen en soms ook sportverenigingen of andere lokale partners uit de welzijns wereld. Om dit mogelijk te maken dienen krachten gebundeld te worden, ook in financiële zin. Het begint

¹¹ Kamerstukken II 2016/17 31 322, nr. 318 (pag. 4,5)

¹² Handelingen TK 2016/2017, nr. 53, item 3

ermee bureaucratische hindernissen en wettelijke belemmeringen weg te nemen. Welke rol ziet de regering hierin voor zichzelf weggelegd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording van de vragen met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren