

Vergaderjaar 2016–2017

34 597

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie 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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 mei 2017

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks en SGP hebben gesteld bij het voorstel van wet en de opvattingen die de leden over dit voorstel hebben. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is de volgorde aangehouden van het voorlopig verslag.

Hoofdelementen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen hoe er wordt gehandhaafd als organisaties per 1 januari 2018 niet voldoen door reële en praktische problemen.

In veel gemeenten zijn peuterspeelzalen al succesvol omgevormd tot kindercentra en in een deel van de gemeenten wordt hier nu naar toegewerkt. Sociaal Werk Nederland ondersteunt gemeenten en peuterspeelzalen daarbij sinds 2015. Het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk sluit aan bij de omvormingstrend die in praktijk al enkele jaren gaande is.

Ook in 2017 vindt er overleg plaats met de betrokken organisaties over de benodigde ondersteuning. Zo wordt dit jaar bij een aantal gemeenten onderzocht hoe de omvorming tot stand komt en waar gemeenten tegenaan lopen. Voor meer informatie over de ondersteuning aan gemeenten en peuterspeelzalen en de aandachtspunten daarbij verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer hierover¹.

Als het gaat om de handhaving van de wettelijke kwaliteitseisen is het aan de toezichthouder om bij de opvang te beoordelen of aan de eisen wordt voldaan. In het geval dat de toezichthouder constateert dat een houder niet voldoet aan de gestelde eisen kan de toezichthouder het college van

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 596, nr. 8.

B&W adviseren om handhaving in te zetten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de harmonisatie niet op efficiëntere wijze had kunnen worden aangepakt. De reden dat gekozen is voor twee wetsvoorstellen is dat dit twee verschillende onderwerpen zijn die op zich los van elkaar kunnen worden gezien. In het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt met name de financiering aangepast. Doel is de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang voor werkende ouders gelijk te schakelen door werkende ouders een recht op kinderopvangtoeslag te geven voor opvang in een huidige peuterspeelzaal. Dit wetsvoorstel richt zich dus vooral op de financiering. Dit wetsvoorstel is bedoeld om de kwaliteit van kinderopvang te vergroten ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk- en meer maatwerk te bieden daar waar mogelijk. Dit wetsvoorstel richt zich op de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk en heeft een ander doel dan het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel worden tevens de resterende verschillen in kwaliteitseisen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang weggenomen. Met de VNG zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over een aanbod voor alle peuters en harmonisatie. Daarnaast is het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang gesloten tussen het Ministerie van SZW, BOinK, de Brancheorganisatie Kinderopvang, CNV Zorg en Welzijn, FNV Zorg en Welzijn en de MOgroep (inmiddels Sociaal Werk Nederland) over het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang en het vergroten van mogelijkheden voor innovatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het opnemen van pedagogische doelen als definitie van verantwoorde kinderopvang zich verhoudt tot de behoefte aan ruimte voor een eigen invulling.

De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat het opnemen van pedagogische doelen op gespannen voet kan staan met het bieden van ruimte voor een eigen invulling kan worden gevolgd. Bij de uitwerking van de doelen zijn beide belangen meegewogen. In het bepalen van het abstractieniveau van de pedagogisch doelen is telkens een weging gemaakt tussen het belang van meer houvast voor de praktijk en het belang van ruimte voor houders voor een eigen pedagogische invulling. De pedagogische doelen bieden voldoende ruimte voor een eigen pedagogische invulling van een kinderopvangorganisatie. De ene organisatie kan het pedagogisch beleid bijvoorbeeld inrichten volgens een antroposofische inslag en een andere organisatie bijvoorbeeld met veel aandacht voor de natuur. In beide gevallen houden de organisaties zich aan de pedagogische doelen zoals opgenomen in de regelgeving maar is er ruimte voor onderscheid en eigenheid via nadere invulling. De regering vindt dat met deze invulling voldoende ruimte voor maatwerk wordt gerealiseerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vrijwilligers die met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang enkel bovenformatief kunnen worden ingezet, worden betrokken. Kindercentra zijn vrij om te bepalen voor welke werkzaamheden zij hun vrijwilligers willen inzetten. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat een vrijwilliger de beroepskrachten ondersteunt bij de uitvoering van een activiteit. Indien een kindercentrum gebruik maakt van vrijwilligers, dient het kindercentrum in het pedagogisch beleidsplan op te nemen welke

taken de vrijwilligers uitvoeren en op welke wijze de vrijwilligers hierbij worden begeleid.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de inzet van stagiairs kan worden gestimuleerd als pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding niet formatief mogen meetellen bij het aantal in te zetten pedagogisch beleidsmedewerkers.

De pedagogisch beleidsmedewerker, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, speelt een cruciale rol in de bevordering van de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De functie van de pedagogisch beleidsmedewerker bevat zowel beleidsmatige taken als coachingstaken. Een goede invulling van deze taken vraagt veel van de pedagogisch beleidsmedewerker. Daarom is in overleg met alle sectorpartijen ervoor gekozen dat enkel personen met een afgeronde passende opleiding op minimaal HBO-niveau formatief mogen worden ingezet als pedagogisch beleidsmedewerker. Pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding kunnen bovenformatief worden ingezet.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de arbeidsvoorwaarden binnen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aansluiten bij de behoefte aan kwaliteitsverhoging.

De regering acht het van belang dat de kinderopvang een aantrekkelijke sector is om in te werken. De kwaliteit van beroepskrachten is in sterke mate bepalend voor de kwaliteit van de kinderopvang. Ontwikkelingsgericht werken met kinderen vraagt veel van beroepskrachten, zowel op het terrein van kennis als op het terrein van vaardigheden. Daarom heeft de regering in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang met de vertegenwoordigende partijen uit de kinderopvangsector afspraken gemaakt over extra eisen aan scholing van beroepskrachten en een betere ondersteuning van beroepskrachten in hun werk. Het is aan de vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers uit de kinderopvangsector om in onderling overleg afspraken te maken over de arbeidsvoorwaarden in de cao.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er al meer zicht is op de nadere uitwerking van de wetsvoorstellen in lagere regelgeving. Voor de lagere regelgeving geldt dat een deel wordt uitgewerkt in besluiten (algemene maatregelen van bestuur) en een deel in ministeriële regelingen. De meeste van de maatregelen worden uitgewerkt op besluitniveau. De ontwerpbesluiten hiertoe, zijn op 10 maart jl. aan uw Kamer in voorhang voorgelegd (Kamerstukken I 2016/17, 34 596, B en bijlage & Kamerstukken I 2016/17, 34 597, B en bijlage). Een aantal zaken wordt in een ministeriële regeling geregeld. Voor dit wetsvoorstel betreft dat de opleidingseisen voor beroepskrachten en beroepskrachten meertalige buitenschoolse opvang, de opleidingseisen voor pedagogisch beleidsmedewerkers, de benodigde kwalificatie voor het verlenen van eerste hulp aan kinderen en de nadere regels met betrekking tot de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs.

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere duiding van het begrip «algemeen aanvaarde waarden en normen» en stellen daarbij tevens de vraag door wie bepaald wordt over welke normen en waarden het gaat. Voorts wordt gevraagd welke concretisering van het begrip «algemeen aanvaarde waarden en normen» bij algemene maatregel van bestuur beoogd wordt. Tot slot wordt gevraagd waarom er niet voor is gekozen om de beoogde concretisering in de wet op te nemen.

In het ontwerpbesluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, dat op 10 maart jl. aan uw Kamer is voorgelegd (Kamerstukken I 2016/17, 34 597, B en bijlage), wordt nader geduid wat met «algemeen aanvaarde waarden en normen» wordt bedoeld. Bij het bepalen van het abstractie-

niveau van de concretisering is een weging gemaakt tussen het belang van meer houvast voor de praktijk en het belang van ruimte voor houders voor een eigen pedagogische invulling. De concretisering van het door de leden van de SGP-fractie benoemde onderdeel van de pedagogische doelen in onderhavig wetsvoorstel is in overleg met alle betrokken sectorpartijen in het ontwerpbesluit als volgt vormgegeven:

«In het kader van het bieden van verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, draagt de houder er in ieder geval zorg voor dat, rekening houdend met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.»

Het gaat er bij bovenstaande doelstelling bijvoorbeeld om dat kinderen elkaar niet pesten, niet slaan, leren delen en dat elk kind wordt uitgenodigd om mee te doen met spelactiviteiten. Er is voor gekozen om de concretisering van de pedagogische doelen bij algemene maatregel van bestuur vorm te geven omdat de concretisering van deze begrippen een voortdurend proces vormt. Door de nadere concretisering vorm te geven bij algemene maatregel van bestuur kan deze gemakkelijker meebewegen met nieuwe maatschappelijke opvattingen over de optimale ontwikkeling van het jonge kind.

Maatschappelijke gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de regeldruk als gevolg van de uitwerking van de maatregelen in lagere regelgeving. De leden vragen welke maatregelen de regering neemt indien uit de uitwerking in de lagere regelgeving blijkt dat er een ongewenste toename van de regeldruk is.

De maatregelen uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang hebben geen regeldrukeffecten voor burgers. Bij het ontwerpbesluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, dat op 10 maart jl. aan uw Kamer is voorgelegd op basis van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure van artikel 3.11 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen², zijn de gevolgen voor ondernemers in beeld gebracht van het totale pakket aan maatregelen uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. De verwerking van de maatregelen uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang in wet- en regelgeving betekent dat organisaties kennis moeten nemen van deze wijzigingen en dat zij hun pedagogisch beleidsplannen dienen aan te passen en de inroostering van beroepskrachten dienen te wijzigen. De diverse aspecten van het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang leiden tot zowel toename als afname van de regeldruk. In totaal leidt het pakket per saldo tot een toename van de structurele regeldruk met € 0,5 mln. per jaar en tot een incidentele regeldruk van € 0,3 mln. De regering acht deze relatief beperkte toename van de regeldruk proportioneel, gezien de meerwaarde voor de sector van de kwaliteitsverhogende maatregelen. De regering verwacht niet dat er aanvullende maatregelen nodig zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de uitwerking van het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt geëvalueerd. Binnen vier jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal aan de Staten-Generaal een verslag worden gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Bij de evaluatie zullen de vertegenwoordigende partijen van werkgevers, werknemers en ouders uit de kinderopvangsector worden bevraagd.

² Kamerstukken I 2016/17, 34 597, B en bijlage.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de toetsing van de GGD en de toetsing van de Inspectie van het Onderwijs in tweede lijn van elkaar verschillen.

De GGD voert als toezichthouder het toezicht uit op de naleving van de kwaliteitseisen zoals deze zijn opgenomen in de wet- en regelgeving. De GGD voert op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen jaarlijks minimaal één onderzoek uit ter plekke bij alle locaties waar dagopvang, peuterspeelzaalwerk of buitenschoolse opvang wordt aangeboden. In dat onderzoek wordt nagegaan of de houder voldoet aan de in de wet- en regelgeving opgenomen kwaliteitseisen. Indien de toezichthouder constateert dat een kwaliteitseis niet nageleefd wordt, kan de toezichthouder het college van B&W adviseren om tot handhaving over te gaan. Het college van B&W bepaalt of het advies van de toezichthouder gevolgd wordt en besluit welk handavingsinstrument wordt ingezet.

De Inspectie van het Onderwijs voert interbestuurlijk toezicht uit en toetst of gemeenten hun wettelijke taak naar behoren uitvoeren. Over de uitoefening van deze taken rapporteert de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks aan de Minister van SZW, meest recent in oktober 2016³. Met de onderhavige wetsvoorstellen worden hierin geen wijzigingen aangebracht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de consequenties zijn voor nieuwe kindcentra als zij herhaaldelijk niet aan de nieuwe eisen voldoen. Het is aan de toezichthouder om de praktijk van de opvang ter plekke te beoordelen en te beoordelen of aan de eisen wordt voldaan. In het geval dat houders niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen kan de toezichthouder het college van B&W adviseren om handhaving in te zetten. Het college kan dan besluiten tot handhaving. Afhankelijk van de omstandigheden kan het college lichte of zware handavingsinstrumenten inzetten, zoals een last onder dwangsom. Het college kan ook besluiten om tot een exploitatieverbod over te gaan en de betreffende locatie uit te schrijven uit het Landelijk Register Kinderopvang.

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

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 322, nr. 311.