

Vergaderjaar 2017–2018

31 322

Kinderopvang

Nr. 346

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2018

Met deze Verzamelbrief Kinderopvang wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken rondom een aantal onderwerpen op het terrein van de kinderopvang. Het gaat hierbij met name om een aantal onderwerpen ten aanzien van harmonisatie peuterspeelzaalwerk en innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK). Vervolgens wordt ingegaan op de stand van zaken rondom enkele andere onderwerpen op het terrein van kinderopvang. Achtereenvolgens ga ik in op de stand van zaken met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- a) Resultaten onderzoeken bestuurlijke afspraken «een aanbod voor alle peuters»
- b) Toezicht op het vaste gezichten criterium
- c) Buitenspeelruimte
- d) Heroverweging timing pilots Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang
- e) Uitvoering van het aanbod van gemeenten aan peuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag
- f) Samenvatting Inspectierapport en
- g) Alternatieve ouderaadpleging.

A Resultaten onderzoeken bestuurlijke afspraken «een aanbod voor alle peuters»

Achtergrond bestuurlijke afspraken en onderzoeken

Op 26 april 2016 heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over de bestuurlijke afspraken die met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gemaakt over een aanbod van deelname aan een voorschoolse voorziening voor alle peuters (Kamerstuk 31 322, nr. 300). Deze bestuurlijke afspraken zijn gemaakt in het kader van de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het doel van deze afspraken is om alle peuters de mogelijkheid te geven om naar een voorschoolse voorziening te gaan. Hiervoor heeft het Rijk vanaf 2016 via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten een budget beschikbaar gesteld dat oploopt tot

structureel € 60 miljoen in 2021.¹ De middelen richten zich specifiek op het bereiken van peuters in de leeftijdsgroep van 2,5 tot 4 jaar van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening. Bij het maken van de bestuurlijke afspraken is ervan uitgegaan dat deze groep uit ongeveer 40.000 peuters bestaat.

Het afgelopen jaar zijn er twee onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op deze bestuurlijke afspraken. Het eerste onderzoek is de eerste meting van een monitor om het bereik van het aantal peuters en de inspanningen die gemeenten leveren in kaart te brengen. Bij het maken van de bestuurlijke afspraken in 2016 is met de VNG afgesproken om deze monitor op te zetten. Het tweede onderzoek gaat in op de verwachte maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken. Met dit laatste onderzoek geef ik uitvoering aan een motie die op 2 november 2016 door het lid Van 't Wout is ingediend.² In deze motie wordt verzocht om het beoogde maatschappelijke effect van de bestuursafspraken duidelijk te formuleren en deze bij de evaluatie te betrekken. Beide onderzoeken zijn bijgevoegd bij deze brief³.

Resultaten onderzoeken

Uit de resultaten van de eerste meting van de monitor blijkt dat het aantal peuters waarbij de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben en die nog geen gebruik maakten van een voorschoolse voorziening met 11.400 peuters aanmerkelijk lager is dan het aantal van 40.000 peuters dat verondersteld werd in de bestuurlijke afspraken en waarop de storting van 60 miljoen in het Gemeentefonds gebaseerd is. In de groep peuters van ouders met recht op kinderopvangtoeslag nemen 24.200 peuters geen deel aan een voorschoolse voorziening. Uit de resultaten blijkt dat 92 procent van de gemeenten bezig is met het onderzoeken van mogelijkheden, het opstellen en/of realiseren van een plan om een aanbod te doen aan alle peuters. 8 procent van de gemeenten heeft nog geen stappen ondernomen.

Het onderzoek naar de verwachte maatschappelijke effecten laat zien dat de baten die tegenover de kosten van deelname aan een voorschoolse voorziening staan, verschillen per type gezin. In het algemeen kan gesteld worden dat de baten opwegen tegen de kosten, waarbij de baten vooral terecht komen bij peuters uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status. De resultaten van beide onderzoeken laten zien dat met name principiële bezwaren een belangrijke reden zijn voor ouders om hun kind niet deel te laten nemen aan een voorschoolse voorziening.

Vervolgproces

Het doel van de bestuurlijke afspraken is om alle peuters een aanbod aan te kunnen bieden. De resultaten van de eerste meting van de monitor laten zien dat vrijwel alle gemeenten inspanning leveren om alle peuters te bereiken. Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat het aantal peuters waarbij de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben en die nog niet deelnamen aan een voorschoolse voorziening met 11.400 peuters aanmerkelijk lager is dan het aantal van 40.000 peuters dat verondersteld werd in de bestuurlijke afspraken en waarop de storting van 60 miljoen in het Gemeentefonds is gebaseerd. Dit is een aanknopingspunt om te kijken

¹ De eerste € 10 miljoen is in 2016 aan het Gemeentefonds toegevoegd. Dit bedrag neemt jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen structureel in 2021.

² Kamerstuk 31 322, nr. 316.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

of de bestuurlijke afspraken aangepast moeten worden. Daarom wil ik de komende tijd met de VNG in gesprek gaan om te bezien of en zo ja, op welke manier de bestuurlijke afspraken anders vormgegeven dienen te worden. Wanneer de uitkomsten van deze gesprekken bekend zijn, zal ik uw Kamer informeren.

B Toezicht op het vaste gezichten-criterium

Tijdens de behandeling van de SZW-begroting voor het jaar 2018 in uw Kamer zijn er door het lid Raemakers (D66) vragen gesteld over het toezicht op het vaste gezichten-criterium. In de sector kinderopvang zijn veel vragen ontstaan over de wijze van toezicht op deze eis. Er is daarbij de suggestie gewekt dat de toezichthouder geen rekening kan houden met onvoorziene situaties bij het beoordelen of voldaan is aan het vaste gezichten-criterium.

Achtergrond hierbij is dat in de toelichting bij de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, die tot 1 januari 2018 gold, was opgenomen dat de toezichthouder met een aantal specifieke geformuleerde situaties rekening kon houden. In het Besluit kwaliteit kinderopvang, dat op 1 januari 2018 in werking is getreden, is deze opsomming niet opgenomen. Hiermee is niet beoogd om situaties die niet kunnen worden voorzien uit te sluiten van het oordeel van de toezichthouder.

Ik ben met GGD GHOR Nederland en de VNG in gesprek over het toezicht op deze eis, zoals ik aan uw Kamer bij de beantwoording van de vragen bij de begrotingsbehandeling 2018 heb toegezegd (Handelingen II 2017/18, nr. 38, item 3). Op basis van deze gesprekken constateer ik dat het wenselijk is om de werkwijze van de toezichthouder bij het toezicht op deze kwaliteitseis vast te leggen en daarover te communiceren. Uit de gesprekken die ik voer met GGD GHOR Nederland en de VNG blijkt dat er overeenstemming is over het feit dat er bij de toetsing van het vaste gezichten-criterium situaties zijn die niet door de houder voorzien hadden kunnen worden. In dergelijke onvoorziene situaties kan de houder niet verweten worden dat hij niet voldoet aan de wettelijke eis.

Na het vaststellen van dit feit kom ik, samen met GGD GHOR Nederland en de VNG, tot de conclusie dat de toezichthouder de ruimte moet hebben om bij deze kwaliteitseis, na het schetsen van de specifieke omstandigheden in het inspectierapport, te kunnen constateren dat er door onvoorziene omstandigheden geen overtreding is. Hierbij wordt aangetekend dat situaties van vakantieverlof, studieverlof en langer durende ziekte geen onvoorziene situaties zijn.

Ik bereid, in samenwerking met GGD GHOR Nederland en de VNG, een wijziging op dit punt voor van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. Ik ben voornemens om daarin op te nemen hoe de toezichthouder op deze eis toeziet, volgens de hierboven beschreven lijn. Ik verwacht dat ik deze wijziging in samenspraak met GGD GHOR Nederland en de VNG op korte termijn kan invoeren. Ik zal gemeenten en GGD'en vragen in de geest van deze afspraak te handelen totdat de beleidsregel gereed is.

C Buitenspeelruimte

Bij de internetconsultatie van het Besluit kwaliteit kinderopvang en bij de inventarisatie van de knelpunten rondom de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen zijn door individuele gemeenten en ondernemers zorgen geuit over de onduidelikheden ten aanzien van de eisen voor de buitenspeelruimte. Naar aanlei-

ding van deze signalen is er in het Besluit kwaliteit kinderopvang een verduidelijking van de eisen aan de buitenspeelruimte opgenomen welke met ingang van 1 januari 2019 in werking zou treden.

Op 12 juli 2017 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de uitkomst van het gesprek dat in juni 2017 is gevoerd met sectorpartijen over het verduidelijken van de eisen die gesteld worden aan de buitenspeelruimte.⁴ In het gesprek hebben alle partijen aangegeven bedenkingen te hebben of de in de nieuwe regelgeving opgenomen verduidelijking een goed alternatief is voor de huidige geldende regelgeving. Zij hebben aangegeven graag uit te zoeken of de huidige regelgeving op een andere manier verduidelijkt kan worden. Sectorpartijen wilden dat bekijken naar aanleiding van praktijkvoorbeelden.

De sectorpartijen hebben de afgelopen periode gezamenlijk aangegeven dat zij uit casussen uit de praktijk geen signalen hebben gekregen dat de huidige eisen aan de buitenspeelruimte onduidelijk zijn. Daarom hebben zij unaniem geadviseerd om de huidige eisen die gesteld worden aan de buitenspeelruimte niet aan te passen. De sectorpartijen hebben daarbij toegezegd om gezamenlijk te zoeken naar een oplossing, indien er in de toekomst in de praktijk toch vragen komen over de eisen aan de buitenspeelruimte.

Omdat ik het belangrijk vind, dat het verduidelijken van de eisen aan de buitenspeelruimte problemen in de praktijk oplost en de sectorpartijen gezamenlijk aangeven dat deze problemen er niet blijken te zijn, heb ik besloten om de huidige eisen aan de buitenspeelruimte niet aan te passen. Dat betekent dat ik de nieuwe eisen per 1 januari 2019 niet in werking laat treden en de huidige eisen aan de buitenspeelruimte laat bestaan. Om dit te realiseren wordt een wijzigingsbesluit gemaakt dat via de gebruikelijke voorhangprocedure aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

D Heroverweging timing pilots Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang

In het Akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) dat mijn ambtsvoorganger met partijen op het terrein van de kinderopvang sloot, is opgenomen dat er pilots innovatieve opvang (hierna: Pilots IKK) worden gestart. Met de Pilots IKK kan worden nagegaan of en hoe vernieuwende pedagogische concepten in combinatie met minder gedetailleerde eisen de kwaliteit van de kinderopvang ten goede zouden kunnen komen. In het Akkoord IKK is opgenomen dat in de Pilots IKK ervaring kan worden opgedaan met specifieke pedagogische concepten waarbij de huidige eisen aan stabiliteit en beroepskrachtkindratio (BKR) op groepsniveau of eisen aan speelruimte, als belemmering worden ervaren.

Een deel van de nieuwe kwaliteitseisen in het kader van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) en de daarmee samenhangende regelgeving is per 1 januari van dit jaar ingegaan, een ander deel gaat per 1 januari 2019 van kracht. Op dit moment en in de komende jaren maken alle partijen in de kinderopvangsector en de overheidspartijen betrokken bij toezicht en handhaving werk van de implementatie van de nieuwe kwaliteitseisen. Deze nieuwe eisen en de veranderingen die daarmee samenhangen, vergen veel van het aanpassingsvermogen van ondernemers, medewerkers en ouders, toezichthouders en handhavers.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 336.

Ik vind het daarom noodzakelijk om de Pilots IKK te heroverwegen. De omstandigheden in de sector zijn nu zodanig dat ik een succesvolle uitvoering nu niet mogelijk acht. Hierbij spelen drie overwegingen.

Ten eerste acht ik het risicovol om in de periode wanneer de nieuwe eisen als gevolg van de Wet IKK net van kracht zijn geworden pilots met alternatieve wettelijke eisen uit te voeren. Dit zou namelijk betekenen dat een deel van de sector kan experimenteren met nieuwe regelgeving terwijl de kinderopvangsector als geheel nog werkt aan het internaliseren van de nieuwe kwaliteitseisen uit de Wet IKK. Het communiceren over de Pilots IKK kan leiden tot extra onrust en vragen over de geldende kwaliteitseisen uit de Wet IKK. De Pilots IKK kunnen zo een effect hebben op de nalevingsbereidheid bij houders om de regels uit de Wet IKK na te leven. Terwijl de sector juist gebaat is bij en vraagt om rust ten behoeve van de implementatie.

Ten tweede is het van groot belang dat de effecten van een pilot goed kunnen worden gemeten en geanalyseerd. Het effect van alternatieve kwaliteitseisen in de Pilots IKK kan alleen worden vastgesteld als er onder de juiste omstandigheden een goede nulmeting kan worden uitgevoerd: de nieuwe kwaliteitseisen moeten hiervoor eerst in de praktijk en in het toezicht zijn geland. Dat betekent dat de omstandigheden voor een goede nulmeting tot en met volgend jaar nog niet aanwezig zijn.

Tot slot merk ik op dat ook de overheidspartijen betrokken bij het toezicht en de handhaving op de nieuwe eisen zich de komende periode moeten zetten naar de nieuwe situatie met de eisen uit de Wet IKK. De uitvoering van de Pilots IKK zou in deze periode grote inspanningen van de toezicht-houder vergen. Ook de belastbaarheid van de partijen betrokken bij het toezicht en de handhaving kent zijn grenzen.

Op basis van bovenstaande overwegingen acht ik het niet wenselijk om de Pilots IKK nu te starten. Ik ben voornemens om bij de evaluatie van de Wet IKK te bezien welke stappen op basis van de evaluatie moeten worden gezet. Dat is ook het moment om te kijken of en zo ja op welke kwaliteitseisen de Pilots IKK gewenst zijn.

E Uitvoering van het aanbod van gemeenten aan peuters van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag

Gemeenten zijn verantwoordelijk om – naast een aanbod voor voor- en vroegschoolse educatie – ook een aanbod te doen van deelname aan een voorschoolse voorziening aan ouders van peuters die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag (hierna te noemen: de doelgroep).⁵ Om uitvoering hiervan optimaal mogelijk te maken is het van belang voor gemeenten om te weten wie er tot deze groep behoort. Meerdere gemeenten kiezen er bijvoorbeeld voor het kinderdagverblijf deze informatie op te laten vragen bij de ouders die zich bij hen aanmelden. Het kinderdagverblijf vraagt dan aan de ouders of zij recht hebben op kinderopvangtoeslag en of zij dit reeds ontvangen. Dit leggen zij bijvoorbeeld vast door de ouders te vragen een verklaring hierover te ondertekenen. Het opvragen van deze gegevens vraagt tijd van de betrokken partijen. Mijn voorganger heeft aan u toegezegd te onderzoeken of het in kaart brengen van de doelgroep vergemakkelijkt kan worden voor gemeenten.⁶

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 300.

⁶ Aandachtspunten gemeenten harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, Kamerstuk 34 596, nr. 8.

Ik heb onderzocht of vanuit het Rijk gemeenten kunnen worden geholpen door bijvoorbeeld het verstrekken van gegevens over ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen, zodat gemeenten zouden weten dat deze ouders niet onder de doelgroep vallen. Het ongericht verstrekken van informatie over grote groepen ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen aan gemeenten is disproportioneel en mede daarom niet mogelijk op grond van privacywetgeving.⁷ Ik roep daarom gemeenten op om vooral de bestaande mogelijkheden te benutten.

F Samenvatting inspectierapport

In mijn brief van 28 november 2017⁸ heb ik aangegeven dat GGD GHOR Nederland in opdracht van SZW bezig is met een voorstel om al bestaande toezichtinformatie (uit het openbare inspectierapport) beter te ontsluiten. Ouders krijgen hierdoor makkelijker – in één oogopslag – inzicht in de kwaliteit van een kinderopvanglocatie. Ik heb toen toegezegd u te informeren zodra ik een besluit heb genomen over de invoering hiervan.

Inmiddels is de samenvatting van het inspectierapport ontwikkeld en besproken met ouder- en brancheorganisaties. De input van deze partijen is verwerkt in het definitieve ontwerp van de samenvatting van het inspectierapport. Ik heb besloten om de samenvatting van het inspectierapport op 12 april 2018 in te voeren. GGD Amsterdam heeft een eigen ICT-systeem en dat vergt andere aanpassingen die meer tijd kosten. Hierdoor wordt de samenvatting nog niet in Amsterdam ingevoerd. Ik vind het belangrijk dat de samenvatting landelijk wordt ingevoerd en ben in overleg met Amsterdam over mogelijke invoering.

In overleg met betrokken partijen bekijk ik welke mogelijkheden er zijn om de samenvatting door te ontwikkelen en op welke termijn dit kan. Een gedeelte wens van betrokken partijen is bijvoorbeeld om doorklikken vanuit de samenvatting naar de betreffende passage in het inspectierapport mogelijk te maken. Dit vergt echter flinke ICT-aanpassingen en is op korte termijn niet te realiseren. Daarom bekijk ik wat de mogelijkheden en de kosten hiervoor in de toekomst zijn. Ik ben blij dat we met de samenvatting van het inspectierapport nu een stap zetten in het beter ontsluiten van informatie over de kwaliteit van een opvanglocatie voor ouders.

G Alternatieve ouderraadpleging

Mede naar aanleiding van de motie van het lid Yücel c.s.⁹, die is aangenomen bij de behandeling van de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen, heeft BOinK met een projectsubsidie van SZW in overleg met ouders, deskundigen en andere organisaties de brochure «*Alternatieve ouderraadpleging in de kinderopvang, Voorbeelden voor medezeggenschap in de praktijk*» opgesteld. Deze brochure en andere informatie over alternatieve ouderraadpleging is te vinden via www.AORkinderopvang.nl. De brochure bevat informatie om ouders en houders te ondersteunen bij het vormgeven van alternatieve ouderraadpleging. De wettelijke voorwaarde om een vorm van alternatieve ouderraadpleging te mogen hanteren in plaats een oudercommissie is dat de

⁷ Zoals bijvoorbeeld artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 341.

⁹ Kamerstuk 34 045, nr. 14.

locatie minder dan 50 kinderen opvangt of minder dan 50 aangesloten gastouders heeft. De inspanningsverplichting voor de houder om een oudercommissie in te stellen blijft daarbij bestaan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark