

Vergaderjaar 2014–2015

34 256

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 29 januari 2015 en het nader rapport d.d. 13 juli 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2014, no. 2014002299, 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 het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen met het oog op het regelen van de ouderparticipatiecrèches. Deze verkrijgen een afzonderlijke wettelijke status en moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, die in de plaats komen van de geldende beroepskwalificatie-eisen. De kinderopvang-toeslag komt te vervallen.

Hierdoor worden de ouderparticipatiecrèches in hun voortbestaan bedreigd.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat het wetsvoorstel verduidelijking behoeft in het licht van het beleid van de overheid gericht op eigen initiatief en vrijwillige inzet van de omgeving. De Afdeling adviseert daarbij tevens in te gaan op de vraag waarom het wettelijk kader van kwalificatie-eisen van professionele kinderopvang normerend zou moeten zijn voor een alternatieve vorm van kinderopvang zoals bij de ouderparticipatiecrèches.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voorts behoeft de keuze om in het geheel geen kinderopvangtoeslag meer toe te kennen een dragende motivering, nu ouders geconfronteerd zullen blijven met kosten die gemaakt moeten worden om het wettelijke vereiste kwaliteits- en veiligheidsniveau te kunnen bieden voor de opvang van hun kinderen.

De Afdeling adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering noodzakelijk en als aanpassing van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 december 2014, nr. 2014002299, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 januari 2015, nr. W12.14.0445/III, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Een ouderparticipatiecrèche (OPC) is een kindercentrum waar minstens één van de ouders van elk kind onbetaald een deel van de opvang verzorgt. Op deze vorm van kinderopvang is artikel 1.57 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) van toepassing. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van de kinderen, voor het beleid, voor de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd, en de organisatie van het kindercentrum geheel door de ouders van de kinderen die worden opgevangen worden gedragen. Zij moeten zorgdragen voor een verantwoorde kinderopvang en moeten dan ook voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen.²

OPC's voldoen thans niet aan de beroepskwalificatie-eis en het «vaste gezichtencriterium», maar de ouders van kinderen in een OPC ontvangen wel kinderopvangtoeslag.³

Deze situatie wordt al geruime tijd gedoogd. Omdat dit niet wenselijk wordt geoordeeld, wordt met dit wetsvoorstel de positie van de OPC uitdrukkelijk geregeld. Daartoe wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorschriften voor de reguliere kinderopvangcentra en de gastouderopvang. Gelet op het bijzondere karakter van de OPC's worden de bepalingen met betrekking tot de voorschoolse educatie, de oudercommissie en de geschillencommissie niet overgenomen en is er geen sprake meer van kinderopvangtoeslag. Verder wordt er ruimte gecreëerd voor de ouders om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven in plaats van de beroepskwalificatie-eis en het vaste gezichtencriterium.

1. Inleiding (RvS)

De beschrijving in de inleiding over de OPC's is correct.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, blz. 85. Artikel 157, eerste lid, Wko stelt voor de toepassing van artikel 1.50, eerste lid, de ouders gelijk met het personeel en de beroepskrachten. Verder is ook het tweede lid van artikel 1.50, dat de kwaliteitseisen nader uitwerkt, op ouders van een OPC van overeenkomstige toepassing.

³ De ouders voldoen niet aan de beroepskwalificatie-eis voor pedagogisch medewerkers (art. 3 Bko en art. 4 Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012). Het «vaste gezichtencriterium» houdt in dat kinderen door een maximum aantal verschillende medewerkers worden begeleid, waarvan er altijd één op de groep aanwezig is, zodat er altijd voor elk kind ten minste één voor hem bekende medewerker is (art. 4 Bko en art. 5. Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012).

2. Normering en effecten overheidsingrijpen

Ouders regelen de opvang voor hun kinderen op de wijze die bij hen past. In een OPC wordt de opvang van kinderen door de ouders zelf verzorgd en niet door gediplomeerde beroepskrachten. Tegelijkertijd blijft de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor een goed stelsel van kinderopvang, toezicht houden op naleving van de in de Wko gestelde veiligheidseisen, aldus de toelichting.⁴

Door kwaliteitseisen te stellen voor de kinderopvang en toezicht te houden op de naleving hiervan, waarborgt de overheid dat er sprake is van een verantwoorde en veilige omgeving waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen.

Voor de OPC voorziet het wetsvoorstel in een specifieke uitzondering op en een vervanging van de beroepskwalificatie-eis en het vaste gezichten-criterium.

De Afdeling merkt op dat andere kwaliteitseisen, bijvoorbeeld met betrekking tot de ruimte die bestemd is voor de kinderopvang als ook de verklaring omtrent het gedrag (VOG), blijven gelden. Uitgangspunt blijft de normering van de bestaande wet en daarmee van de bestaande professionele kinderopvang.

Met dit wetsvoorstel wordt, zo stelt de toelichting, tegemoetgekomen aan de maatschappelijke wens tot ruimte voor participatie-initiatieven in de samenleving waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Die verantwoordelijkheid betekent ook dat ouders de OPC's zelf zullen moeten financieren.⁵

Met het wegvallen van de toeslag worden de uurtarieven in de OPC's dan voor veel ouders hoger en wellicht voor een aantal ouders onbetaalbaar.⁶ Dit wordt als een gevaar gezien voor het op termijn voortbestaan van de OPC's. Bij het wegvallen van OPC's is het alternatief dat ouders hun kinderen onder zullen moeten brengen bij de reguliere opvang waarvoor de kosten voor overheid en maatschappij per saldo hoger liggen.⁷

Het risico dat deze OPC's in hun voortbestaan worden bedreigd doet de vraag rijzen hoe het wetsvoorstel geduid moet worden in de context van de ontwikkeling van de samenleving waarin mensen zelf betrokken zijn bij voorzieningen die zij nodig achten. Daarbij past «een overheid die ruimte laat waar het kan en niet intervenueert als de samenleving zelf oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken aandraagt. Maar ook een overheid die eventuele hindernissen voor zelforganisatie en samenredzaamheid wegneemt en mensen faciliteert om zelf de zorg en ondersteuning op zich te nemen», zoals het kabinet in zijn brief over de participatiesamenleving tot uitdrukking brengt.⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het participatiebeleid. Zij adviseert daarbij in te gaan op de vraag waarom het geldende wettelijke kader van kwalificatie-eisen voor professionele kinderopvang normerend zou moeten zijn voor een alternatieve vorm van kinderopvang zoals bij OPC's.

⁴ Paragraaf 1 van de toelichting.

⁵ Paragraaf 2 van de toelichting.

⁶ Zie hierna onder punt 3.

⁷ Verwezen zij naar de Brief van de Wethouder voor Volksgezondheid, Welzijn/WMO, Diversiteit en Stationsgebied van de gemeente Utrecht, V. Everhardt van 13 maart 2014. Daarin wordt melding gemaakt van een uurtarief van € 2,- tot € 3,- voor de OPC tegenover uurtarieven van € 5,- tot € 8,- voor de regulier opvang. Verwezen zij ook naar de internetconsultatie.

⁸ Brief van de Ministers van BZK en Staatssecretaris van VWS op de motie Slob om een nadere invulling van het begrip participatiesamenleving in relatie tot decentralisaties en het mantelzorg- en vrijwilligersbeleid (Kamerstukken II 2014/15, 29 538, nr. 173, blz. 4).

2. Normering en effecten overheidsingrijpen

De Afdeling oordeelt dat de normering van de bestaande wet en daarmee de bestaande professionele kinderopvang het uitgangspunt blijft in het wetsvoorstel. De Afdeling uit zorgen over het voortbestaan van de OPC's wanneer de toeslag wegvalt en daardoor de kosten voor veel ouders hoger worden en de opvang door OPC's voor een aantal ouders misschien zelfs onbetaalbaar wordt. De Afdeling adviseert te verduidelijken hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het participatiebeleid van het kabinet in de context dat mensen zelf betrokken zijn bij voorzieningen die ze nodig achten en waarbij de overheid ruimte laat waar het kan.

Participatiesamenleving

Met dit wetsvoorstel wil de regering het van «onderop» komende initiatief van de OPC's, dat al enige jaren wordt gedoogd, wettelijk verankeren om een kinderopvangvoorziening in stand te houden die ouders voor zichzelf en hun omgeving nodig achten. Dit past in de gedachten van de participatiesamenleving waarbij mensen meer grip willen krijgen op de eigen directe woon- en leefomgeving. Toch zijn hierbij ook wel enige kanttekeningen te plaatsen. Met betrekking tot de kinderopvang is de laatste jaren in toenemende mate sprake van professionalisering en centralisatie van kwaliteits- en veiligheidseisen. Deze ontwikkeling is in gang gezet omdat jonge kinderen kwetsbaar zijn en de eerste levensjaren cruciaal zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Vanuit de regering zelf zijn er daarom geen initiatieven ondernomen om onder de Wet kinderopvang en kwaliteits-eisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) kinderopvangvoorzieningen over te laten aan de participatiesamenleving. Met betrekking tot de OPC's blijven de huidige minimumeisen uit de Wko de norm en kan niet op voorhand worden aangenomen dat dit initiatief een verrijking is naast de huidige door de overheid in de Wko opgenomen mogelijkheden van kinderopvang. Buiten de Wko zijn er natuurlijk wel mogelijkheden om in het kader van de participatiesamenleving zelf opvang te organiseren, zolang het maar geen bedrijfsmatig karakter heeft. De regering wil ondanks de hiervoor genoemde kanttekeningen dit initiatief echter wel honoreren en wettelijk verankeren, maar zal rond de veiligheidseisen van de kinderopvang geen concessies doen. Wel wordt het voor OPC's mogelijk gemaakt met betrekking tot de kwaliteitseisen eigen verantwoordelijkheid te nemen. Op deze manier kunnen OPC's in het kader van de participatiesamenleving een bijdrage leveren aan sociale innovatie.

Normering voor OPC's

De Afdeling advisering van de Raad van State oordeelt, dat de normering van de bestaande wet en dus de professionele kinderopvang normerend is voor OPC's. Anders dan de Afdeling stelt, gaat het onderhavige wetsvoorstel niet uit van de normering voor professionele kinderopvang voor OPC's, maar zijn de minimumeisen uit de Wko ten aanzien van kwaliteit en veiligheid een voorwaarde voor het toekennen van een recht op kinderopvangtoeslag aan ouders.

Voor de normstelling voor OPC's is aansluiting gezocht bij de bijzondere positie die ouders hebben ten aanzien van hun kinderen. Het gaat dan om ouderschap en ouderlijk gezag bij keuzes in de opvoeding van eigen kinderen. Het respect voor de bijzondere positie van ouders maakt dat er ruimte wordt geboden aan OPC-ouders om binnen de Wko de kwaliteit in te vullen. Er blijven grote verschillen bestaan tussen opvang door ouders in OPC's en professionele kinderopvang. In de professionele kinderopvang is de beroepskwalificatie een belangrijke kwaliteitseis. Hierdoor zijn beide opvangsoorten niet goed met elkaar vergelijkbaar. Om ervoor te zorgen

dat ouders toch onder de Wko opvang in OPC's kunnen verzorgen, is ervoor gekozen om sommige kwaliteitseisen gereguleerd over te laten aan OPC ouders.

Gereguleerd loslaten tot een eigen OPC normering

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is, om de veiligheidseisen uit de Wko ook voor kinderen in OPC's onverkort van toepassing te laten zijn. Tegelijkertijd wordt geregeld dat ouders van de OPC's worden betrokken bij het opstellen van de voor OPC's geldende kwaliteitseisen, in plaats van te moeten voldoen aan alle kwaliteitseisen die de huidige Wko stelt. In de kwaliteitseisen van de Wko (zie paragraaf 4) liggen ook veiligheidsaspecten besloten. De alternatieve bepalingen die de ouders van alle OPC's samen wensen voor kwaliteit, moeten daarom passen bij OPC's, maar ook bij het beschermend karakter van de Wko. In dit wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen voor OPC's daarom «gereguleerd losgelaten»:

- «Losgelaten», omdat de minimumkwaliteitseisen voor kinderopvang in OPC's worden aangepast. Dit gebeurt door ouders die de gezamenlijke OPC's vertegenwoordigen, in overleg met het Ministerie van SZW en betrokken partijen⁹, waarbij bepaalde kwaliteitseisen specifiek voor OPC's worden ingevuld.
- «Gereguleerd», omdat deze invulling in de vorm van alternatieve bepalingen van de gezamenlijke OPC's (het «alternatief kwaliteitskader»), vervolgens binnen de Wko en zoals gezegd in overleg met het ministerie wel in de wet- en regelgeving wordt opgenomen.

Dit beantwoordt het idee van de participatiesamenleving, om «ruimte te laten waar dat kan», zoals genoemd in de door de Afdeling aangehaalde brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van VWS over het begrip participatiesamenleving. Op verzoek van de OPC's heeft het aanpassen van de kwaliteitseisen geleid tot het aanpassen van de beroepskwalificatie-eis naar een door OPC's zelf te ontwikkelen interne opleiding voor ouders en het niet laten gelden van de bepalingen met betrekking tot de oudercommissie omdat de ouderbetrokkenheid op deze manier al voldoende is geborgd. In de onderliggende regelgeving van dit wetsvoorstel wensen de OPC's verder het niet van toepassing verklaren van het «vaste gezichtencriterium». Deze uitgangspunten vormen samen het «alternatief kwaliteitskader» voor OPC's.

Het formeel regelen van het alternatief kader maakt, dat de veiligheidsaspecten niet in het geding kunnen komen, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit op de wensen van gezamenlijke OPC ouders is afgestemd. Hiermee wil de regering uitwassen voorkomen, ook als er meer OPC's bij komen. De OPC's hebben aangegeven dat andere kwaliteitseisen niet hoeven te worden aangepast. Om die reden wordt, op verzoek van de OPC's zelf, een belangrijk deel van de bestaande kwaliteitseisen ook van toepassing verklaard op de OPC's. Hiermee krijgen de OPC's een eigen normerend kader, waarmee zij uitsluitend voldoen aan kwaliteitseisen die de OPC's zelf kiezen ter invulling van de ouderlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit. Dit volstaat echter niet voor het recht op kinderopvang-toeslag, omdat zoals uit het voorgaande blijkt daarvoor aan alle huidige kwaliteitseisen moet worden voldaan.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1 en 3, is aangepast om de door de Afdeling gewenste verduidelijking aan te brengen over de verhouding tot de participatiesamenleving en de OPC-normstelling. De opmerkingen van de Afdeling over het voortbestaan

⁹ GGD gemeente Utrecht (i.s.m. Gemeente Amsterdam), GGD-GHOR, VNG, DUO en BZK.

en de betaalbaarheid van de OPC's is meegenomen in de volgende paragraaf.

3. Proportionaliteit van het instrument

Met het wetsvoorstel komt het recht op kinderopvangtoeslag in zijn geheel te vervallen, waarbij een relatie wordt gelegd met de loonkosten, die ontbreken bij de OPC's, omdat voor de OPC's geen beroepskwalificatie geldt.¹⁰ Omdat de OPC's geen loonkosten maken, is de uurprijs voor deze ouders gemiddeld lager, dan voor ouders die een inkomensgerelateerde bijdrage betalen voor de opvang in een kindercentrum. OPC's maken evenwel andere, noodzakelijke kosten om te kunnen functioneren, ook kosten verbonden met regelgeving, zo blijkt uit de toelichting.¹¹ Voor de dekking van deze kosten kan door OPC's de ruimte worden benut die zij hebben in het vragen van een ouderbijdrage. Daarmee zijn zij nog steeds een alternatief voor opvang in een kindercentrum en is er ruimte om zonder toeslag te blijven bestaan, aldus de toelichting.¹²

De OPC's wijzen er in hun reactie op de internetconsultatie op dat de kinderopvangtoeslag op dit moment is vormgegeven als een proportionele bijdrage in alle met geregistreerde opvang gepaard gaande kosten. De toeslag bedraagt immers voor iedereen een inkomensafhankelijk percentage van het totale factuurbedrag, dat in alle vormen van opvang ook de kosten voor huur, energie, leer- en speelmiddelen dekt. Verder worden de kosten ook bepaald door de eisen die de wet- en regelgeving aan de OPC's stelt (kosten voor VOG en de verplichte brandmelder- en ontruimingsinstallatie).¹³

De OPC's erkennen dat de tarieven door het ontbreken van de loonkosten fors lager zijn dan in de erkende vormen van opvang. Maar zij maken wel andere kosten die onder meer gemaakt worden om het wettelijk vereiste kwaliteits- en veiligheidsniveau te kunnen aanbieden. Naar hun oordeel zou dat moeten terugkomen in een (beperkt) recht op toeslag.

Zoals gesteld legt de toelichting wel een relatie met de loonkosten, en maakt zij ook in het algemeen melding van de overige kosten die bepalend zijn voor de hoogte van de uurprijs, maar ontbreekt een uiteenzetting die inzicht geeft in hoe deze kosten zich tot elkaar verhouden, en waarom tegenover de door de OPC's wel gemaakte kosten niet een (beperkte) kinderopvangtoeslag zou moeten staan. De keuze om helemaal geen kinderopvangtoeslag meer toe te kennen aan ouders die opteren voor kinderopvang in een OPC ontbeert dan ook een dragende motivering.

De Afdeling adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Proportionaliteit van het instrument

De Afdeling merkt in haar advies op dat voor het niet langer toekennen van kinderopvangtoeslag aan ouders die hun kind laten opvangen in een OPC een dragende motivering noodzakelijk is. De Afdeling doelt hierbij op de verhouding tussen de ontbrekende loonkosten en de uurprijs in OPC's. De Afdeling vraagt zich af of er geen beperkte toeslag mogelijk zou kunnen zijn voor de kosten die OPC's wel maken. Bij de beantwoording

¹⁰ Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 232, blz. 5. Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 265, blz. 2–3.

¹¹ Paragraaf 2 van de toelichting.

¹² Paragraaf 2, laatste alinea, van de toelichting.

¹³ De kosten voor een VOG zijn met ingang van 1 januari 2015 vervallen.

wordt de door de Afdeling onder paragraaf 2 genoemde vraag meegenomen om de relatie met het voortbestaan en de betaalbaarheid van OPC's te verduidelijken.

Het toeslaginstrument past niet bij OPC's, ook niet voor gedeeltelijke toeslag

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, hebben OPC ouders geen recht op kinderopvangtoeslag, omdat niet aan alle kwaliteitseisen voor de normstelling voor toeslag wordt voldaan. Daarnaast is in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel genoemd dat de OPC's door hun opzet fraudegevoelig zijn, omdat de financiële werkwijze niet goed controleerbaar is. De aanvragers/afnemers van de kinderopvangtoeslag zijn in een OPC dezelfde personen als de aanbieders van de kinderopvang. Dit levert risico's voor fraude en oneigenlijk gebruik op die niet kunnen worden weggenomen met een gedeeltelijke toeslag.

Het toestaan van OPC's onder de Wko betekent niet, dat het Rijk ook participatie-initiatieven moet financieren. Financiële ondersteuning van participatie-initiatieven is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Het is dan ook een lokale afweging van gemeenten of zij OPC's financieel willen ondersteunen. Dat past bij de verantwoordelijkheidsverdeling van dit soort initiatieven. Kinderopvangtoeslag is geen recht van kinderopvangorganisaties of OPC's, maar een compensatie in de kosten van ouders, als de kinderopvangorganisatie aan alle kwaliteitseisen voldoet. Bovendien kan in Nederland geen kinderopvangtoeslag worden ontvangen voor de opvang van eigen kinderen, terwijl OPC ouders dat nu gedeeltelijk wel ontvangen.

OPC's kunnen blijven voortbestaan en blijven betaalbaar

De kosten van kinderopvang bestaan in de professionele kinderopvang gemiddeld voor 70% uit loonkosten (Brancherapport kinderopvang¹⁴). De uurprijs van OPC's ligt tussen € 1,38 en € 2,40 per uur¹⁵. Als de gemiddelde uurprijs¹⁶ voor kinderdagverblijven van € 6,84 wordt verminderd met gemiddeld 70% loonkosten, dan zou de prijs voor de overige exploitatiekosten van een OPC gemiddeld € 2,00 per uur kunnen zijn. Compensatie voor de ongeveer 30% exploitatiekosten is dan niet nodig, omdat een OPC een lage uurprijs heeft. De 30% exploitatiekosten zijn vooral inherent aan het omgaan met jonge kinderen in kinderopvang. Bijvoorbeeld veilig voedsel, hygiëne, risico-inventarisatie en veiligheidsmaatregelen. De verhouding van de OPC exploitatiekosten en de financiële draagkracht van ouders maakt, dat de OPC uurprijzen redelijkerwijs uit de ouderbijdragen kunnen worden gedekt.

Een deel van de OPC-kosten krijgen de huidige OPC ouders nu terug via de toeslag. Door het wegvallen van de toeslag zullen de kosten voor OPC ouders stijgen, maar ook dan blijven OPC's voor ouders betaalbaar en hoeven zij niet met sluiting te worden bedreigd. In OPC's zitten kinderen uit verschillende inkomensgroepen, net als in de professionele kinderopvang. De inkomensverdeling onder aanvragers van toeslag voor dagopvang laat zien, dat ongeveer 80% van alle ouders die van kinderopvang gebruik maken een inkomen hebben tussen modaal en drie keer

¹⁴ <http://www.kinderopvang.nl/nieuws-en-agenda/nieuws-bericht/?newsitemid=422281216>.

¹⁵ Op basis van de website gegevens van 4 van de 6 OPC's (2015).

¹⁶ Dit is tevens de maximum uurprijs voor kinderopvangtoeslag (1e kwartaal 2015) http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/kinderopvangtoeslag/kinderopvangtoeslag_2015/maximuurtarief.

modaal¹⁷. Het is aannemelijk dat deze verdeling ook geldt voor OPC's waardoor er in principe voldoende financiële ruimte bij OPC's bestaat om ook zonder toeslag te kunnen blijven voortbestaan.

Het toeslaginstrument is gebaseerd op de gemiddelde uurprijs in de professionele kinderopvang en inkomens van ouders. Dat heeft als bijeffect, dat in een OPC juist ouders met de hoogste draagkracht, relatief het minst betalen. Bovenmodale OPC-ouders betalen in de professionele kinderopvang per uur een eigen bijdrage, die hoger is dan de (lage) uurprijs van OPC's, ook als ze in de professionele kinderopvang toeslag ontvangen. Bij een OPC ontvangen deze ouders op de lage OPC uurprijs op dit moment nog een percentage kinderopvangtoeslag. Zij betalen in OPC's veel minder dan in de professionele kinderopvang en relatief minder dan OPC ouders met lage inkomens. Dit toeslageffect, als gevolg van de lage OPC uurprijs, gaat in tegen het Wko principe dat ouders die meer verdienen, ook een hogere eigen bijdrage kunnen betalen. OPC's zouden er daarom voor kunnen kiezen om zelf inkomensgerelateerde tarieven te hanteren tot op of net onder het niveau van de ouderbijdragen (dus niet de uurprijs) in de professionele kinderopvang¹⁸. Ook ouders uit de laagste inkomensgroepen hoeven dan niet gedwongen over te stappen naar de professionele kinderopvang.

De Afdeling noemt vervolgens de aannahme van de OPC's, dat door sluiting van OPC's de kosten voor overheid en maatschappij zouden stijgen. Zowel sluiting als kostenstijging is niet aan de orde, zolang OPC's een uurprijs kunnen rekenen onder het niveau van de professionele kinderopvang. OPC's die zich zorgen maken of OPC's dan betaalbaar blijven voor de laagste inkomens, kunnen overwegen om zelf inkomensgerelateerde ouderbijdragen te gaan innen om zo OPC's voor iedereen betaalbaar te houden. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel is aangepast met een kostenonderbouwing.

4. Mate van overheidsingrijpen

Blijkens de toelichting wordt er ruimte gecreëerd voor de ouders om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven.¹⁹ Daaraan is uitvoering gegeven in artikel 1.57, tweede lid. De in het tweede lid van artikel 1.57 gebezigde formulering laat evenwel de mogelijkheid open dat de Minister ook nog andere aanvullende eisen kan stellen.²⁰

De Afdeling adviseert in artikel 1.57, tweede lid, een limitatieve opsomming op te nemen van de onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden.

4. Mate van overheidsingrijpen

De Afdeling merkt op dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven, dat het wetsvoorstel voor OPC ouders ruimte creëert om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven. In artikel 1.57, tweede lid, is opgenomen over welke kwaliteitseisen nadere regels kunnen worden gesteld. De Afdeling adviseert de in artikel 1.57, tweede lid, opgenomen opsomming op zo'n wijze te formuleren dat dit een limitatieve

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2014/05/21/xv-sociale-zaken-en-werkgelegenheid.html>.

¹⁸ Zie ouderbijdragentabel kinderopvang http://wetten.overheid.nl/BWBR0017321/geldigheidsdatum_28-04-2015.

¹⁹ Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel Q.

²⁰ «Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van ouderparticipatieopvang bij een ouderparticipatiecrèche. Deze regels kunnen betrekking hebben op...».

opsomming betreft. Met de in artikel 1.57, tweede lid, opgenomen formulering is bewust aangesloten bij de formulering van de artikelen 1.50, tweede lid, en artikel 1.56b, tweede lid, waarin eenzelfde delegatiegrondslag is opgenomen voor kindercentra en gastouderopvang. Voor deze laatste twee categorieën is het derhalve ook mogelijk regels te stellen met betrekking tot andere dan in de artikelen 1.50, tweede lid, en 1.56b, tweede lid, opgenomen kwaliteitseisen. Indien hier gebruik van zou worden gemaakt, is het wenselijk dat ook voor OPC's een ruimere grondslag is opgenomen in artikel 1.57, tweede lid, en dat deze regels dan ook voor OPC's kunnen gaan gelden. In dat licht is het van belang om voor de OPC's dezelfde delegatiegrondslag te handhaven.

5. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele bijlage

De redactionele bijlage betreft een vernummering van artikel I, onderdeel W, artikel 3.8l in 3.8k. Deze opmerking van de Afdeling is niet overgenomen. Hoewel gelet op de huidige Wko het laatste artikel 3.8j is en gelet hierop een daar achter te plaatsen artikel 3.8k zou moeten zijn, is ervoor gekozen het volgende artikel aan te duiden met 3.8l. De reden hiervoor is dat in het wetsvoorstel versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen (Kamerstukken 34 045), dat eveneens de Wko wijzigt, reeds een nieuw artikel 3.8k is opgenomen.

Ten slotte is van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de samenloop te regelen met het bij koninklijke boodschap van 23 april 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Kamerstukken 34 195).

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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.14.0445/III

- In artikel I, onderdeel W, artikel 3.8I vernummeren in: 3.8k.