

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 kinderopvangtoeslag 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.

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.

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.¹

¹ 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.

OPC's voldoen thans niet aan de beroepskwalificatie-eis en het "vaste gezichten criterium", maar de ouders van kinderen in een OPC ontvangen wel kinderopvangtoeslag.²

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 gezichten criterium.

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.³ 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.⁴

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.⁵

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

² 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 gezichten-criterium" 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).

³ Paragraaf 1 van de toelichting.

⁴ Paragraaf 2 van de toelichting.

⁵ Zie hierna onder punt 3.

brenge**n** bij de reguliere opvang waarvoor de kosten voor overheid en maatschappij per saldo hoger liggen.⁶

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.⁷

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.

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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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

⁶ 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 uurprijs van € 2,- à € 3,- voor de OPC tegenover uurprijzen van € 5,- tot € 8,- voor de regulier opvang. Verwezen zij ook naar de internetconsultatie.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ Paragraaf 2 van de toelichting.

¹⁰ Paragraaf 2, laatste alinea, van de toelichting.

de OPC's stelt (kosten voor VOG en de verplichte brandmelder- en ontruimingsinstallatie).¹¹

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.

4. Mate van overheidsingrijpen

Blijkens de toelichting wordt er ruimte gecreëerd voor de ouders om aan een aantal kwaliteitsaspecten zelf invulling te geven.¹² 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.¹³

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.

¹¹ De kosten voor een VOG zijn met ingang van 1 januari 2015 vervallen.

¹² Artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel Q.

¹³ "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...".

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

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,

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 3.8l vernummeren in: 3.8k.