

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2015-0000171357

Datum 13 juli 2015

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet
kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het
opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (OPC's)

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 (RvS)

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

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 kwaliteitseisen 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.

Datum
13 juli 2015

Onze referentie
2015-0000171357

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 partijen¹, waarbij bepaalde kwaliteitseisen specifiek voor OPC's worden ingevuld.

¹ GGD Gemeente Utrecht (i.s.m. Gemeente Amsterdam), GGD-GHOR, VNG, DUO en BZK.

- '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.

Datum
13 juli 2015

Onze referentie
2015-0000171357

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

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 uursprijs 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 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.

Datum

13 juli 2015

Onze referentie

2015-0000171357

OPC's kunnen blijven voortbestaan en blijven betaalbaar

De kosten van kinderopvang bestaan in de professionele kinderopvang gemiddeld voor 70% uit loonkosten (Brancherapport kinderopvang²). De uurprijs van OPC's ligt tussen €1,38 en €2,40 per uur³. Als de gemiddelde uurprijs⁴ 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 modaal⁵. 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

² <http://www.kinderopvang.nl/nieuws-en-agenda/nieuws-bericht/?newsitemid=422281216>.

³ Op basis van de website gegevens van 4 van de 6 OPC's (2015).

⁴ Dit is tevens de maximum uurprijs voor kinderopvangtoeslag (1e kwartaal 2015) http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/kinderopvangtoeslag/kinderopvangtoeslag_2015/maximumuurtarief.

⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2014/05/21/xv-sociale-zaken-en-werkgelegenheid.html>.

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 kinderopvang⁶. Ook ouders uit de laagste inkomensgroepen hoeven dan niet gedwongen over te stappen naar de professionele kinderopvang.

Datum
13 juli 2015

Onze referentie
2015-0000171357

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

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 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 redactionele bijlage betreft een vernumming 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

⁶ Zie ouderbijdragentabel kinderopvang
http://wetten.overheid.nl/BWBR0017321/geldigheidsdatum_28-04-2015.

peuterspeelzaalwerk (Kamerstukken 34 195).

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.

Datum
13 juli 2015

Onze referentie
2015-0000171357

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher