

Vergaderjaar 2013–2014

31 322

Kinderopvang

Nr. 232

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2014

1. Inleiding

Met deze brief wil ik u informeren over de brede verkenning naar de toekomstige wettelijke positie van ouderparticipatiecrèches (OPC's)¹. Hierbij zijn ook de mogelijkheden voor andere initiatieven onderzocht, zoals toegezegd aan de Eerste en Tweede Kamer².

OPC's zijn kindercentra waar de opvang door ouders zelf gebeurt. Er zijn er zes met ongeveer 120 kinderen. Op dit moment worden de OPC's gedoogd, in afwachting van een besluit over hun toekomstige wettelijke positie³. OPC's voldoen op dit moment niet aan eisen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wet kinderopvang), die kwaliteit en stabiliteit waarborgen. Zo wordt niet voldaan aan de beroepskwalificatie-eis en het «vaste gezichtscriterium», terwijl de ouders van kinderen in een OPC wel kinderopvangtoeslag ontvangen.

Bij de verkenning is rekening gehouden met de motie Dupuis⁴. In de motie Dupuis is gevraagd om te voorkomen dat er in de toekomst geen ruimte in de kinderopvang is voor burgerinitiatieven met ouders. Ook is rekening gehouden met maatschappelijke en politieke wensen. De verkenning is daarom breder dan alleen het zoeken naar een oplossing voor de OPC's. Er is een antwoord gezocht op de vraag wat de consequenties zijn als er meer mogelijkheden komen om alternatieven voor reguliere kinderopvang aan te bieden. In de verkenning zijn daarom vijf verschillende mogelijkheden onderzocht om de toekomstige wettelijke positie van OPC's in brede zin vorm te geven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 33 538, nr. 73

³ Kamerstuk 31 322, nr. 189

⁴ Kamerstuk 31 989, H

Ik heb toegezegd om «situaties als in peuterspeelzaal 't Hinnepykje in Sneek» mee te nemen in de verkenning⁵. De opgeleide vrijwillige leidsters in 't Hinnepykje willen dat bij wet wordt geregeld dat met onbezoldigde beroepskrachten kan worden gewerkt. 't Hinnepykje is meegenomen als proefopstelling voor het toestaan van een categorie peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, waarin onbezoldigde beroepskrachten werken. Bekeken is of zo'n situatie voor een wettelijke status in aanmerking zou kunnen komen, zonder de kwaliteit van het stelsel voor kinderopvang aan te tasten.

In deze brief zal ik eerst in paragraaf 2 mijn oplossingsrichtingen voor de OPC's toelichten met de afwegingen die ik daarbij heb gemaakt. In paragraaf 3 volgen de reacties van betrokkenen hierop en mijn conclusie. In paragraaf 3 ga ik in op situaties zoals in 't Hinnepykje. Vervolgens geef ik in paragraaf 4 mijn conclusies bij de verkenning. In paragraaf 5 schets ik kort het proces voor wettelijke verankering van het voorstel. In de bijlage volgt tenslotte een overzicht van de onderzochte verkenningsrichtingen en hun voor- en nadelen.

2. Ouderparticipatiecrèches

Dilemma

Ik heb als uitgangspunt dat ik het voor ouders, mede gelet op de wetsgeschiedenis van de Wet kinderopvang, mogelijk wil maken dat zij ook in de toekomst op eigen initiatief gezamenlijk groepsopvang kunnen vormgeven in een ouderparticipatiecrèche.

Uitgangspunt is echter tevens dat binnen het stelsel van Nederlandse kinderopvang het waarborgen van kwaliteit van de kinderopvang belangrijk is en dat de kwaliteitsregelgeving en het daarop gebaseerde toezicht daarin onmisbaar is. Daarbij neem ik in ogenschouw dat het handhaven van kwaliteit in de kinderopvangsector kwetsbaar is. Binnen het door de overheid gesubsidieerde en gereguleerde kinderopvangstelsel maken ouders zelf de keuze van welke voorziening zij voor hun kinderen gebruik willen maken. Zij baseren die keuze op tal van overwegingen, waaronder de prijs waarvoor de voorziening wordt aangeboden. Wanneer binnen dit stelsel aan sommige kinderopvanginstellingen kostenvoordelen worden gegund omdat zij niet gehouden worden aan de algemeen geldende kwaliteitseisen, kan dat het draagvlak voor naleving van kwaliteitsvoorwaarden ook bij andere instellingen onder druk zetten. Dit uitstralingseffect is ongewenst. Dit uitstralingseffect is te meer van belang, nu de OPC's zelf aangeven dat bij regulering van hun positie mogelijk meer OPC's zullen ontstaan.

Een tweede overweging is dat de OPC's een kwetsbaar element vormen in het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Het recht op kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het contract dat tussen de ouders en de aanbieders van kinderopvang wordt gesloten en de daarin gemaakte afspraken over omvang en prijs. Bij de OPC's doet zich de bijzonderheid voor dat aanbieders en afnemers van de kinderopvang dezelfde personen zijn. Dezelfde personen werken ook op wekelijkse basis nauw met elkaar samen binnen de OPC's. De Belastingdienst wijst er dan ook op dat dit fraudegevoelig is en dat het nauwelijks te controleren is of de in het contract vastgelegde gegevens overeenkomen met de werkelijkheid. Regulering van de OPC's binnen de toeslagstelsel brengt dan ook het gevaar met zich mee dat dit personen en organisaties aantrekt die minder geïnteresseerd zijn in de ideële overwegingen van de huidige OPC's.

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 223

Ik kom daarom tot de conclusie dat er een keuze gemaakt moet worden. Wanneer de OPC's willen dat ouders in aanmerking blijven komen voor de kinderopvangtoeslag, dan kan dat alleen binnen nauw geclausuleerde grenzen.

Als de OPC's, zoals zij herhaaldelijk hebben aangegeven, meer vrijheid willen hebben om de opvang naar eigen inzicht in te richten, dan past dat naar mijn oordeel niet binnen het kader van het stelsel van de gesubsidieerde kinderopvang. Ik ben dan wel bereid het wettelijk mogelijk te maken dat OPC's buiten het gesubsidieerde stelsel een plaats kunnen krijgen.

Het dilemma is, dat de OPC's regelvrijheid wensen in combinatie met toeslag. Dat is geredeneerd vanuit het belang van het gesubsidieerde stelsel van kinderopvang als geheel echter geen mogelijkheid.

Hoe kunnen de OPC's wel worden tegemoetgekomen?

Om het voortbestaan van de OPC's mogelijk te maken, wil ik rekening houden met hun specifieke karakter, maar ook met de belangen van het kinderopvangstelsel waar ik verantwoordelijk voor ben. Tegen deze achtergrond heb ik de volgende twee opties met de OPC's besproken.

Optie 1 Ruimte voor eigen initiatieven van ouders in OPC's

De eerste optie is dat de OPC's wettelijke erkenning krijgen binnen de Wet kinderopvang, maar buiten het toeslagstelsel. Binnen deze optie kunnen de OPC's ruimte krijgen om aan de basiseisen van de Wet kinderopvang op onderdelen een eigen invulling te geven:

- De veiligheidseisen (o.a. de Verklaring Omtrent Gedrag) uit de Wet kinderopvang blijven van toepassing;
- Voor de overige eisen uit de wet kinderopvang krijgen ze ruimte om hier een eigen invulling aan te geven;
- Daarbij kan gebruikt gemaakt worden van het aanbod van de G4 om samen met de OPC's een alternatief kwaliteitskader te ontwikkelen dat voor de GGD toetsbaar is;
- Het toezicht door de GGD in opdracht van de gemeente blijft gehandhaafd;
- Ouders ontvangen geen kinderopvangtoeslag.

Optie 2 Aansluiting van OPC's bij het stelsel voor kinderopvang

In deze optie conformeren de OPC's zich aan de algemene kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang. Op de voor de OPC's meest knellende kwaliteitseisen wordt voor hen een specifieke uitzondering toegestaan:

- De Wet kinderopvang is van toepassing en het recht op kinderopvangtoeslag blijft gehandhaafd;
- Ter vervanging van de beroepskwalificatie-eis ontwikkelen de OPC's een eigen trainingsprogramma voor ouders, waardoor de Nederlandse taal en de pedagogische kennis worden geborgd;
- Met betrekking tot de eisen van groepsstabiliteit wordt voor de OPC's de regelgeving in zoverre verruimd dat aan het zogenaamde vaste gezichten criterium ook wordt voldaan als niet één van de vaste gezichten aanwezig is, maar wel één van beide ouders aanwezig is.

Reacties van betrokkenen

De Kamer heeft gevraagd om de OPC's bij de verkenning te betrekken⁶. Ik heb op verschillende momenten in het proces de mening van de OPC's gevraagd en meegenomen. Daarnaast heb ik andere relevante partijen gehoord:

Stichting OOK (ouderparticipatiecrèches):

De Stichting OOK heeft aangegeven dat de volgende punten voor hun van belang zijn bij het vormgeven van hun toekomstige wettelijke positie:

- De OPC's willen dat hun situatie toekomstbestendig wordt geregeld.
- Ouderparticipatiecrèches vinden dat zij zich kwalitatief kunnen meten met de reguliere kinderopvang die aan alle eisen voldoet.
- Hun voorkeur gaat uit naar een formele status in de Wet kinderopvang voor uitsluitend OPC's.
- Bij voorkeur met recht op kinderopvangtoeslag aangezien zij een met reguliere kinderopvang vergelijkbare kwaliteit willen leveren. Ze vinden het belangrijk dat de gelijkwaardige alternatieve kwaliteit ook goed door de GGD wordt gecontroleerd.
- Zij willen het aantal OPC's uitbreiden, maar alleen onder kwaliteitstoezicht van de GGD.
- Ze zijn van mening dat betrokkenheid door onbezoldigde ouders de beste waarborg biedt op het voorkomen van oneigenlijk handelen.
- In tweede instantie hebben de ouderparticipatiecrèches aangegeven de formele positie en toeslag van de reguliere kinderopvang te wensen, in combinatie met ruimte voor eigen inrichting van kwaliteit, omgang met vrijwilligers, stagiaires, vaste gezichten, etc.
- In het bijzonder hebben ze aangegeven zich binnen optie 2 niet te willen onderwerpen aan de algemene kwaliteitseisen zoals die voor alle kinderopvangorganisaties gelden.

Reactie Gemeente Utrecht, mede namens Amsterdam, Den Haag en Rotterdam

In een brief heeft de gemeente Utrecht namens de G4 laten weten de OPC's te steunen in hun wens om een wettelijke positie in de Wet kinderopvang te willen en niet in andere wetgeving. Ze geven aan hun GGD'en opdracht te willen geven te komen tot een apart toezichtkader (eventueel pilot) voor de kwaliteitswaarborg en handhaving.

Reactie Brancheorganisatie Kinderopvang

Brancheorganisatie Kinderopvang vindt aparte wettelijke borging van OPC's in het systeem van de Wet kinderopvang niet gewenst. Voor alle organisaties die kinderopvang aanbieden dienen dezelfde wettelijke regels voor minimum kwaliteit te gelden, zonder uitzondering voor bepaalde groepen. Het is niet in lijn met de inzet op verbetering van de kwaliteit die de sector. Ten slotte zou het een ongelijk speelveld geven wanneer ook aanspraak kan worden gemaakt op kinderopvangtoeslag wanneer door lagere kwaliteitseisen de kosten veel lager zijn.

Conclusie

Mijn conclusie is, gelet op de reacties, dat de met de OPC's besproken optie om de positie van de OPC's binnen het toeslagstelsel te reguleren, niet haalbaar is. De OPC's hebben zelf aangegeven de daaraan verbonden voorwaarden niet te kunnen accepteren. Verdere tegemoetkomingen acht

⁶ Kamerstuk 33 538, nr. 73

ik binnen het toeslagstelsel echter onverantwoord. Deze zouden leiden tot uitholling van het draagvlak voor de kwaliteitsregels binnen de kinderopvangsector. Dit zou ook haaks staan op de inspanningen binnen de professionele kinderopvangsector om te komen tot kwaliteitsverbetering en verbetering van de handhaafbaarheid van de kwaliteitsregels. Ook het signaal van de Belastingdienst dat elke variant met toeslag fraudegevoelig is, laat ik hierin meewegen.

De meest aangewezen optie is daarom de optie waarbij de OPC's erkenning krijgen buiten het toeslagstelsel. Binnen deze optie kunnen de OPC's, met behoud van de wettelijke veiligheidseisen, naar eigen inzicht vorm geven aan hun kwaliteitskader. Ik acht het voor OPC's haalbaar dit te realiseren zonder toeslag. De grootste kostenpost binnen de reguliere kinderopvang, de loonkosten, ontbreekt immers bij de OPC's. Alles afwegende stel ik voor de toekomstige wettelijke positie van de OPC's langs deze lijn vorm te geven.

3. Het werken met onbezoldigde gediplomeerde beroepskrachten

Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer is in de verkenning ook gekeken naar de mogelijkheid van het werken met onbezoldigde gediplomeerde beroepskrachten, zoals bij 't Hinnepykje.

Om twee redenen zie ik geen reden om binnen de Wet kinderopvang een voorziening te treffen voor deze werkvorm.

Een eerste reden is, net zoals hierboven aangegeven met betrekking tot de OPC's, dat het loslaten van onderdelen van de algemene kwaliteitseisen voor een specifieke groep kinderdagverblijven of peuterspeelzalen, binnen het gehele stelsel van kinderopvang en peuterspeelzalen een negatief effect kan hebben op het draagvlak van de kwaliteitseisen bij andere aanbieders van deze voorziening. Het werken met onbezoldigd personeel geeft een zeer substantieel kostenvoordeel aan de aanbieder van een voorziening. Andere aanbieders in dezelfde regio zullen ook de behoefte gaan voelen meer met onbezoldigd personeel te gaan werken. Dit roept het gevaar op dat de professionalisering van de sector die de afgelopen jaren stapsgewijs is doorgevoerd, wordt teruggedraaid. Dit staat haaks op het streven van alle partijen in de sector om juist tot verdere kwaliteitsverhoging te komen.

Een tweede overweging houdt verband met de manier waarop in Nederland de rechten van werknemers zijn beschermd. CAO-afspraken spelen daarin een belangrijke rol. Op basis van de CAO's die gelden voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk hebben gediplomeerde medewerkers die werkzaamheden volgens de CAO verrichten recht op bezoldiging. Daarnaast is er ruimte voor het werken met (ongediplomeerde) vrijwilligers. Een situatie waarbij ondanks deze CAO-afspraken gediplomeerd personeel geen bezoldiging ontvangt, behoort naar mijn oordeel niet tot de normale gang van zaken. Ik wil ook voorkomen dat het voor werkgevers in deze sector normaal wordt om onbezoldigde professionele arbeid van hun medewerkers te vragen. Dat betekent voor medewerkers in de kinderopvang en peuterspeelzalen verdringing op de arbeidsmarkt en slechtere arbeidsvoorwaarden. Een situatie als deze leent zich naar mijn oordeel daarom niet voor een erkenning in algemene regelgeving.

Daarmee doe ik overigens, evenals in mijn eerdere brief over dit onderwerp, geen uitspraak over de specifieke situatie van het 't Hinnepykje. Het oordeel over deze specifieke situatie is op grond van de Wet kinderopvang voorbehouden aan de GGD en de betreffende gemeente.

4. Een aantal opmerkingen en conclusies bij de bijgevoegde verkenning

Mijn conclusie naar aanleiding van de brede verkenning is dat het niet goed mogelijk is om maatschappelijke initiatieven, sociaal ondernemers en burgerinitiatieven in algemene zin meer ruimte te geven met lichtere regelregimes. De ruimte tussen kwaliteitsbehoud voor het stelsel en het waarden van maatschappelijk gezien sympathieke initiatieven, is smal. De regels voor het beschermen van kinderen bestaan omdat we de afgelopen jaren tot de conclusie zijn gekomen dat voor de zorg voor andermans kinderen professionals nodig zijn.

Binnen het gereguleerde stelsel van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is overigens volop ruimte aan maatschappelijke initiatieven. Een groot deel van de reguliere kinderopvang bestaat uit maatschappelijke ondernemers zonder winstoogmerk. Zij houden zich ook aan de minimumeisen in de Wet kinderopvang. Hiervan afwijken voor «andere» sociale ondernemers past daarom niet. Het toestaan van alternatieven voor kinderopvang onder lichtere regelregimes leidt daarnaast tot hogere toezichtkosten, omdat de overheid wel verantwoordelijk blijft voor het toezicht op deze initiatieven⁷, ook als betrokkenen deze verantwoordelijkheden zelf op zich willen nemen.

Verder neem ik de professionalisering van de voorschoolse voorzieningen serieus. Dit is in lijn met internationale ontwikkelingen. «Meer kinderen in de alternatieven voor reguliere kinderopvang» betekent ook vaker, dat kinderen die dat wel nodig hebben, geen voorschoolse educatie (vve) kunnen ontvangen. Ik wil daarom voorzichtig zijn om dit soort initiatieven ruimte te bieden.

Bij de brede verkenning is overigens naar boven gekomen dat gemeenten soms problemen ondervinden bij het maken van onderscheid tussen bedrijfsmatige kinderopvang en opvang van kinderen in kinderpelzwerk of een informeel particulier initiatief. Dat kan een goede handhaving in de weg staan en roept vragen op wat wel en niet kan worden toegestaan vanuit de Wet kinderopvang. Ik wil aan deze gemeenten tegemoet komen. Ik zal met gemeenten in gesprek gaan over de handhavingpraktijk, om te verkennen wat zij vanuit de Wet kinderopvang nodig hebben voor een goede handhaving.

5. Vervolgproces

De OPC's zijn nauw betrokken geweest bij het proces om na te denken over hun toekomstige wettelijke positie.

Wanneer de OPC's mijn voorstel accepteren, zal ik, de Kamer gehoord hebbende, de daarbij passende wetgeving gaan voorbereiden. De G4 zal ik betrekken bij het vormgeven van een adequaat toezichts- en handhavingkader dat past bij de OPC's. Andere belanghebbende partijen worden eveneens bij het proces betrokken. Vanzelfsprekend zal ik bij de uitwerking spreken met meerdere betrokken organisaties, waarbij het VNG expertisecentrum Handhaving en PVGN (was GGD Nederland) ook om uitvoerings- toetsen zullen worden gevraagd. Ik

⁷ Artikel 3 Belang van het kind:

Het belang van het kind moet voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen.

streef in dat geval naar inwerkingtreding van de nieuwe situatie met
ingang van 1 januari 2016.

Wanneer de OPC's niet geïnteresseerd zijn in mijn voorstel, zal ik
maatregelen nemen om de bestaande gedoogsituatie per 31 december
2014 te beëindigen.
Dat betekent, dat de OPC's dan aan alle eisen van de Wet Kinderopvang
moeten voldoen.

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