

Vergaderjaar 2016–2017

34 597

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang)

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. 5 september 2016 en het nader rapport d.d. 25 oktober 2016, 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 2 juni 2016, no.2016000956, 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 de herijking van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bewerkstelligt dat de (grondslagen voor het stellen van) kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgetrokken worden, meer uitgewerkte pedagogische doelen worden opgenomen in de wet welke bovendien bij algemene maatregel van bestuur nog nader geconcretiseerd kunnen worden, en de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan de voorschoolse educatie worden aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Uit de toelichting blijkt niet waarom het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt die betrekking hebben op het peuterspeelzaalwerk, terwijl het wetsvoorstel harmonisatie kinder-

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

opvang en peuterspeelzaalwerk beoogt het peuterspeelzaalwerk als aparte categorie te laten vervallen. Tevens blijkt niet waarom het noodzakelijk is aan peuterspeelzalen dezelfde kwaliteitseisen te stellen als aan kindercentra.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 juni 2016, nr. 2016000956, 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 5 september 2016, nr. W12.16.0135/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Op deze opmerkingen van de Afdeling wordt in het hiernavolgende ingegaan.

1. Discrepantie harmonisering kwaliteitseisen en schrappen peuterspeelzaal

In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gesteld worden, herijkt en geharmoniseerd.² Daartoe worden onder meer de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangepast. Beoogd is om de basis te leggen voor een herijkte set van kwaliteitseisen in lagere wetgeving die identiek is voor kinderopvang (langdurende opvang) en peuterspeelzaalwerk (kortdurende opvang).³

De Afdeling wijst op de samenhang met het gelijktijdig bij de Afdeling aanhangig gemaakte wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Dat wetsvoorstel regelt dat het peuterspeelzaalwerk als aparte voorschoolse voorziening komt te vervallen. Daarmee komt ook het huidige hoofdstuk 2 in de Wet kinderopvang en kwaliteit peuterspeelzaalwerk (Wko), waarin het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt, te vervallen.⁴ Beoogd is zowel het onderhavige wetsvoorstel⁵ als het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op 1 januari 2018 werking te laten treden.

De toelichting besteedt geen aandacht aan het feit dat het ene wetsvoorstel het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het onderhavige voorstel de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt. De toelichting verschaft geen duidelijkheid over deze discrepantie.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

1. Discrepantie harmonisering kwaliteitseisen en schrappen peuterspeelzaal

De Afdeling advisering merkt op dat in de memorie van toelichting geen aandacht wordt besteed aan het feit dat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening afschaft, terwijl het wetsvoorstel

² Toelichting, algemeen deel, onder «Inleiding».

³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

⁴ Wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, artikel I, onderdeel J.

⁵ Uit de artikelsgewijze toelichting op artikel IV blijkt dat wordt beoogd het wetsvoorstel, met uitzondering van de onderdelen die betrekking hebben op het verhelderen van de regels over het intrekken van een beschikking tot exploitatie van een kindercentrum of peuterspeelzaal, op 1 januari 2018 in werking te laten treden.

innovatie en kwaliteit kinderopvang de kwaliteitseisen die aan peuterspeelzalen worden gesteld, wijzigt.

Op dit punt zij allereerst opgemerkt dat met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet wordt voorgesteld om het huidige peuterspeelzaalwerk af te schaffen. Met genoemd wetsvoorstel worden de peuterspeelzalen die op de dag voorafgaand aan de inwerking-treding nog in het register peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven automatisch omgezet naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang. De peuterspeelzaal als voorziening bedoeld in de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen verdwijnt weliswaar, maar de peuterspeelzalen kunnen na de omzetting hun exploitatie voortzetten als kindercentra. In de tot kindercentra omgezette peuterspeelzalen kan daarbij nog steeds kortdurend aanbod worden aangeboden.

In reactie op de opmerking van de Afdeling advisering wordt het volgende aangegeven. Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden wijzigingen in hoofdstuk 2 (peuterspeelzaalwerk) van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen aangebracht. Hier is voor gekozen omdat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, hoewel nauw verbonden, twee afzonderlijke wetstrajecten zijn. De beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is eveneens 1 januari 2018, na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Door met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang ook wijzigingen in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen aan te brengen, wordt rekening gehouden met de situatie dat het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet, dan wel later dan 1 januari 2018, in werking treedt. Het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang beoogt een herijking van de kwaliteitseisen van alle voorschoolse voorzieningen te bewerkstelligen, ook van het huidige peuterspeelzaalwerk en nog los van de met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk beoogde omvorming van het peuterspeelzaalwerk tot kinderopvang.

Paragraaf 1 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting van het onderhavige wetsvoorstel zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering op dit punt aangevuld.

2. Nut en noodzaak gelijkstelling kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

In het wetsvoorstel worden de kwaliteitseisen die worden gesteld aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aangescherpt en geharmoniseerd. Voortaan zullen dezelfde kwaliteitseisen gelden voor peuterspeelzaalwerk als voor kinderopvang. Hiermee wordt een kwaliteitsverhoging beoogd.⁶

De Afdeling wijst erop dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen verschillende doelen en gescheiden doelgroepen hebben. Ook al zijn de verschillende voorzieningen naar elkaar toegegroeid⁷ door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet),⁸ er zijn nog steeds verschillen tussen beide

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder b, «Aanpassing en gelijkschakeling van de grondslagen voor het stellen van kwaliteitseisen in lagere wetgeving».

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wet OKE (2015), blz. 11. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁸ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, (Stb. 2010, 296).

voorzieningen. Kinderopvang is met name gericht op het opvangen van kinderen van werkende ouders en het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid en zorg terwijl peuterspeelzaalwerk zich richt op kinderen die (meestal gedurende twee dagdelen per week) spelend leren gericht op socialisatie.⁹ Daarnaast is er een verschil in de leeftijdscategorie die wordt opgevangen: kinderopvang is gericht op kinderen van 0–12 jaar en peuterspeelzaalwerk is gericht op 2–4-jarigen (peuters).

Gezien de verschillende doelen en doelgroepen die aan beide voorzieningen ten grondslag liggen is het niet verwonderlijk dat er verschil bestaat tussen de kwaliteitseisen die gelden voor peuterspeelzalen en de eisen waaraan kindercentra moeten voldoen. Dit verschil tussen de gestelde eisen heeft als voordeel dat peuterspeelzalen niet hoeven te voldoen aan regels die, in verband met de aard van de voorziening, niet noodzakelijk zijn. Het voordeel van voorzieningen die een eigen doel en focus hebben, is dat middelen efficiënt worden ingezet.¹⁰

Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk wat nut en noodzaak zijn van het gelijktrekken van de kwaliteitseisen die aan beide voorzieningen worden gesteld. Er wordt in de toelichting verwezen¹¹ naar een onderzoeksrapport waaruit blijkt dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog ruimte voor verbetering bestaat binnen kindercentra en peuterspeelzalen.¹² In het rapport wordt echter niet gepleit voor het stellen van gelijke kwaliteitseisen aan peuterspeelzalen en kindercentra. De toelichting maakt ook niet duidelijk waarom de kwaliteitseisen voor beide voorzieningen precies gelijk moeten zijn, terwijl de voorzieningen een eigen doel en focus hebben in het stelsel van voorschoolse voorzieningen. Uit de toelichting blijkt evenmin waarom juist de gekozen maatregelen, waaronder het schrappen van de mogelijkheid om (deels) vrijwilligers bij peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang formatief in te zetten, het gericht stimuleren van de ontwikkeling van peuters zouden bevorderen. Dat de toelichting aan deze aspecten geen aandacht besteedt, knelt temeer nu het gelijktrekken van kwaliteitseisen financiële consequenties kan hebben voor gemeenten.¹³

Het nut en de noodzaak van het stellen van gelijke eisen aan beide voorschoolse voorzieningen dient, tegen de achtergrond van de verschillen tussen beide voorzieningen, alsnog dragend te worden gemotiveerd. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien dient van het gelijktrekken van de eisen te worden afgezien.

2. Nut en noodzaak gelijkschakeling kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het nut en de noodzaak van de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk nader toe te lichten, is in paragraaf 1 van de memorie van toelichting een extra passage opgenomen. In deze

⁹ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016), blz. 42–43; brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 5.

¹⁰ Brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 4.

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 «Aanleiding».

¹² Kohnstamm Instituut, *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014, blz. 21.

¹³ Zie hierover punt 4 in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, dat gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel bij de Afdeling aanhangig is gemaakt.

passage wordt nader uiteengezet waarom een gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt voorgesteld.

Op dit punt zij allereerst opgemerkt dat de constatering van de Afdeling dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verschillende doelen en doelgroepen hebben, slechts deels wordt gevolgd. Kinderopvang is vanuit de oorspronkelijke Wet kinderopvang een voorziening voor werkende ouders. Kinderopvang richt zich op de ondersteuning van deze ouders in de combinatie van arbeid en zorg en op het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Het peuterspeelzaalwerk was oorspronkelijk primair gericht op de ontwikkeling van kinderen en niet direct op de ondersteuning in de combinatie van arbeid en zorg. Verschillen tussen de ontwikkelopdracht voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, zoals de Afdeling advisering deze constateert, komen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niet voor. Voor beide opvangvoorzieningen geldt sinds de Wet Oke¹⁴ dezelfde pedagogische opdracht: het bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving (artikelen 1.49, eerste lid en 2.5 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Anders dan bij kinderopvang verblijft een kind slechts 2 à 2,5 uur per dag in een peuterspeelzaal. Met deze kortere openingstijden kon het peuterspeelzaalwerk, zo was de gedachte bij invoering van de Wet kinderopvang in 2005¹⁵, geen functie vervullen in de combinatie van arbeid en zorg.

Deze laatste aanname is, gezien de ontwikkelingen in het gebruik van peuterspeelzaalwerk in de loop der jaren, onjuist gebleken. Gebleken is dat werkende ouders voor de combinatie van arbeid en zorg soms kiezen voor opvang in een kinderdagverblijf en soms voor opvang in een peuterspeelzaal. Voor circa 50% van de kinderen op peuterspeelzalen zou een recht op kinderopvangtoeslag bestaan indien de betreffende ouders hun kinderen naar de kinderopvang zouden brengen¹⁶.

De Afdeling benoemt ook het verschil in de leeftijdscategorie van de kinderen die bij kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden opgevangen. Kinderopvang richt zich, zoals de Afdeling ook opmerkt, op 0- tot 12-jarigen en peuterspeelzaalwerk richt zich op 2- tot 4-jarigen. In de kwaliteitseisen voor de kinderopvang wordt echter een onderscheid gemaakt tussen verschillende leeftijdscategorieën kinderen. Voor de jongste kinderen gelden bijvoorbeeld strengere eisen ten aanzien van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten dan voor oudere kinderen. De gelijkschakeling van de kwaliteitseisen die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, richt zich specifiek op de kwaliteitseisen die voor 2- tot 4-jarigen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk gelden. Oftewel, de doelgroep van de beoogde gelijkschakeling van de kwaliteitseisen verschilt niet. De regering vindt dat er voor 2- tot 4-jarigen in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk hetzelfde minimale kwaliteitsniveau gegarandeerd moet zijn. Daarom wordt met dit wetsvoorstel ingezet op een volledige gelijkschakeling van de kwaliteitseisen die voor deze leeftijdscategorie kinderen gelden binnen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. In het kader van deze gelijkschakeling is in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang¹⁷ afgesproken om de

¹⁴ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 2010, 296).

¹⁵ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 5.

¹⁶ Schatting SZW op basis van onderzoeken Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 303, p.11.

formatieve inzet van vrijwilligers in de voorschoolse voorzieningen niet meer toe te staan. Hier is voor gekozen vanuit het perspectief dat het ontwikkelingsgericht werken met groepen kinderen een professie is, waarvoor een bij de leeftijd van de kinderen en bij de vorm van de opvang passende kwalificatie vereist is. Dit neemt niet weg dat vrijwilligers een belangrijke schakel kunnen vormen in de ondersteuning van beroepskrachten en zo een grote bijdrage kunnen leveren aan kwalitatief hoogstaande opvang. Een bovenformatieve inzet van vrijwilligers blijft dan ook mogelijk.

3. Vervallen mogelijkheid formatieve inzet vrijwilligers

In de toelichting wordt opgemerkt dat het beperken van de mogelijkheid van de formatieve inzet van vrijwilligers directe financiële consequenties heeft voor peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang. Deze hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitverhogende maatregelen worden volgens de toelichting niet gecompenseerd. Dit terwijl gemeenten volgens de toelichting wel aan zet blijven om voor 50% van de huidige gebruikers een aanbod te realiseren (de kinderen van niet-tweeverdieners). De reden voor het niet compenseren van de kosten wordt volgens de toelichting gevormd door de in het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voorgestelde gelijkstelling van de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.¹⁸ In het kader van die harmonisatie wordt de decentralisatie-uitkering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie¹⁹ weliswaar beëindigd, maar de kosten die het Rijk van gemeenten overneemt, zijn volgens de toelichting aanzienlijk hoger.²⁰ Eveneens is gemeenten een bijdrage van structureel € 60 mln. in 2021 toegezegd om een aanbod te realiseren voor kinderen van niet-tweeverdieners.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of gemeenten zullen worden gecompenseerd indien het wetsvoorstel harmonisering kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet in werking zal treden. Onduidelijk is of gemeenten in dat geval de bijdrage van structureel € 60 mln. ontvangen om een aanbod voor kinderen van niet-tweeverdieners te realiseren. Uit de toelichting blijkt evenmin of dat bedrag toereikend zal zijn om de voorziene kostenstijging op te vangen en voor gemeenten voldoende is om kortdurende opvang te (laten) organiseren.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Vervallen mogelijkheid formatieve inzet vrijwilligers

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop gemeenten worden gecompenseerd voor het vervallen van de mogelijkheid om formatief vrijwilligers in te zetten indien de voorgestelde gelijkschakeling van de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geen doorgang vindt. Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 3a van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een extra passage opgenomen waarin dit uiteen wordt gezet. Indien het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet op voldoende steun vanuit het parlement zou kunnen rekenen, zal de

¹⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a «Financiële consequenties».

¹⁹ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, (Stb. 2010, 296).

²⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder a «Financiële consequenties».

compensatie van gemeenten voor het beperken van de mogelijkheid om vrijwilligers formatief in te zetten opnieuw worden bezien.

Naast het bovenstaande merkt de Afdeling tevens op dat uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet duidelijk blijkt of het bedrag dat gemeenten ontvangen toereikend zal zijn om de kostenstijging vanuit de voorgenomen kwaliteitsverhoging voor het aanbod aan niet-werkende ouders op te vangen. Op grond van deze opmerking is in paragraaf 3a een extra passage opgenomen waarin wordt uiteengezet hoe de budgetten voor het aanbod aan niet-werkende ouders, het schrappen van de mogelijkheid om vrijwilligers formatief in te zetten en de inzet op een kwaliteitsverhoging zich tot elkaar verhouden.

Per 2018 is de harmonisering van de financiering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang beoogd. Naar verwachting heeft 50% van de gebruikers²¹ van het huidige peuterspeelzaalwerk vanaf 2018 recht op kinderopvangtoeslag. Deze gebruikers kunnen vanaf 2018 kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kinderen in een huidige peuterspeelzaal. De gemeenten blijven aan zet om voor de overige bestaande gebruikers (50%) een aanbod te realiseren. Daarnaast stelt het kabinet structureel € 60 miljoen via een decentralisatie-uitkering ter beschikking aan gemeenten om een aanbod te doen aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan en waarvan de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben. Het beperken van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de hogere kosten voor gemeenten door kwaliteitsverhogende maatregelen worden niet additioneel gecompenseerd. Hier bestaan twee redenen voor.

Ten eerste zijn de kosten die het Rijk overneemt van gemeenten vanuit de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aanzienlijk hoger dan de uitname van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke. Werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag kunnen, na de omvorming van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang, kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kind in een huidige peuterspeelzaal. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vindt in de praktijk al enkele jaren plaats. Zo is het aantal peuterspeelzaallocaties sinds 2014 met ruim 25% gedaald. Door deze bestaande beweging verschuiven kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014–2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Deze kosten zijn binnen de SZW-begroting opgevangen: er is geen compensatie gevraagd vanuit gemeentelijke middelen. Als gevolg van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kunnen werkende ouders per 1 januari 2018 kinderopvangtoeslag aanvragen voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag neemt hierdoor opnieuw toe. Daardoor nemen ook de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag nogmaals toe met structureel circa € 40 miljoen (bovenop de € 30 miljoen in de periode 2014–2018). Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor de circa 27.500 kinderen van werkende ouders die naar verwachting op dat moment gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal. Naar de inschatting van de regering is de besparing bij gemeenten ten minste gelijk aan deze € 40 miljoen. Tegenover de kosten die het Rijk reeds heeft overgenomen van gemeenten en per 2018 over zal nemen van gemeenten, staat dat de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke (€ 35 miljoen) wordt stopgezet. Het verschil tussen de kosten die het Rijk overneemt van gemeenten en het stopzetten van de decentralisatie-uitkering die hier tegenover staat (€ 70 miljoen sinds 2014 minus € 35 miljoen), is

²¹ Eigen inschatting Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

ruimschoots voldoende om extra kosten voor gemeenten vanuit de beperking van de mogelijkheid tot formatieve inzet van vrijwilligers en de kwaliteitsverhogende maatregelen op te vangen.

Ten tweede is bij de € 60 miljoen die gemeenten ontvangen voor een aanbod aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan reeds rekening gehouden met een hogere maximum-uurprijs vanuit de kwaliteitsverhogende maatregelen zoals deze zijn afgesproken in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 303).

4. Concretisering pedagogische doelen

Het wetsvoorstel stelt voor in artikel 1.49 en artikel 2.5 van de Wko concretere pedagogische doelen op te nemen om zo meer houvast aan de sector te bieden.²² Thans volgt uit artikel 1.49, eerste lid en artikel 2.5, eerste lid, Wko dat verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, opvang of peuterspeelzaalwerk is «die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.»

Voorgesteld om voortaan onder verantwoorde kinderopvang te verstaan: «het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen».

Het voorstel formuleert de begrippen verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk nog steeds open, maar bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur deze begrippen verder kunnen worden ingevuld. De concretisering in lagere regelgeving van deze begrippen moet tot gevolg hebben dat voor de opvangpraktijk inzichtelijk wordt op welke pedagogische doelstelling zij zich moeten richten.

De concretisering van de in de wet gegeven invulling van deze begrippen heeft ook gevolgen voor het toezicht. Volgens de toelichting stellen de geconcretiseerde pedagogische doelen de toezichthouder beter in staat de praktijkobservatie te relateren aan de pedagogische doelen.²³ Na inwerking van het wetsvoorstel zullen exploitanten van kindercentra en peuterspeelzalen derhalve aan de (in een algemene maatregel van bestuur) geconcretiseerde pedagogische doelen moeten voldoen, eventueel op straffe van het intrekken van de beschikking waarin toestemming tot exploitatie is gegeven.²⁴

In het voorstel wordt onder verantwoorde kinderopvang en verantwoord peuterspeelzaalwerk mede begrepen de pedagogische doelstelling «socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen». Het komt de Afdeling voor dat het concretiseren van deze pedagogische doelstelling een ingewikkelde opgave is. Over de vraag wat algemeen aanvaarde normen en waarden zijn, wordt zeer verschillend gedacht. Op voorhand is niet duidelijk hoe deze pedagogische doelstelling betekenisvol kan worden uitgewerkt.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat voornoemde pedagogische doelstelling bij algemene maatregel van bestuur ingevuld kan worden op een zodanige wijze dat zij enerzijds concreet genoeg is om houvast te bieden aan de opvang- en toezichtspraktijk en anderzijds niet leidt tot het dwingend opleggen van normen en waarden waarover in de

²² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, onder a.

²³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3, onder c «Consequenties voor het toezicht».

²⁴ Zoals volgt uit het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 1.46, vijfde lid.

samenleving geen consensus bestaat. Indien in een dergelijke motivering niet kan worden voorzien, adviseert de Afdeling af te zien van het opnemen van voornoemde pedagogische doelstelling in het wetsvoorstel.

4. Concretisering pedagogische doelen

De Afdeling adviseert dragend te motiveren hoe de concretisering van de pedagogische doelstelling «socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen» zodanig vorm kan krijgen dat zij enerzijds concreet genoeg is om houvast te bieden aan de opvang- en toezichtspraktijk en anderzijds niet leidt tot het dwingend opleggen van normen en waarden waarover in de samenleving geen consensus bestaat.

De vormgeving van de concretisering van «socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen» luistert, zoals de Afdeling terecht constateert, erg nauw. De concretisering van de «socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen» zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.

Voornemen is om de concretisering bij algemene maatregel van bestuur als volgt te formuleren: In het kader van het bieden van verantwoorde kinderopvang of verantwoord peuterspeelzaalwerk, draagt de houder er in ieder geval zorg voor dat kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

Het gaat er bij bovenstaande doelstelling bijvoorbeeld om dat kinderen elkaar niet pesten, niet slaan, leren delen en dat elk kind wordt uitgenodigd om mee te doen met spelactiviteiten. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgelegd hoe de verschillende onderdelen van bovenstaande concretisering moeten worden geduid. Opgemerkt wordt nog dat genoemde algemene maatregel van bestuur zal worden voorgehangen bij het parlement.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen.

Naar aanleiding van besprekingen met de bij het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang betrokken partijen is besloten om bij de concretisering van de kwaliteitseisen op het niveau van de algemene maatregel van bestuur niet de mogelijkheid op te nemen om pedagogisch beleidsmedewerkers in opleiding mee te tellen voor het minimaal aantal in te zetten pedagogisch beleidsmedewerkers. Het wordt niet wenselijk geacht de taken waarmee de voorgestelde pedagogisch beleidsmedewerker conform het wetsvoorstel belast is (te weten de totstandkoming van pedagogische beleidsvoornemens of het coachen van beroepskrachten bij de uitvoering van hun werkzaamheden) formeel te beleggen bij een pedagogisch beleidsmedewerker die nog in opleiding is. Gelet hierop is in artikel I, onderdeel A, onder 2, van het wetsvoorstel de voorgestelde begripsomschrijving «pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding» geschrapt. De wijziging van het begrip «stagiair» in artikel I, onderdeel A, onder 1, van het wetsvoorstel is komen te vervallen aangezien deze wijziging enkel verband hield met de invoering van het begrip pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding. Ook in artikel I, onderdeel G, van het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel, zijn de verwijzingen naar de pedagogisch beleidsmedewerker in opleiding

geschrapt. Overeenkomstig de hiervoor genoemde aanpassingen in de artikelen die wijzigingen aanbrengen in hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn voor wat betreft het peuterspeelzaalwerk in artikel I, onderdelen L en R, van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel wijzigingen aangebracht.

Verder is in het met artikel I, onderdeel G, van het gewijzigde wetsvoorstel te wijzigen artikel 1.50 de grondslag «het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers» gewijzigd in «de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers». De reden hiervoor is de beoogde uitwerking op het niveau van de algemene maatregel van bestuur waarbij de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers niet in aantal pedagogisch beleidsmedewerkers maar naar verwachting in uren zal worden uitgedrukt. Eenzelfde aanpassing is aangebracht in artikel I, onderdeel Q, van het gewijzigde wetsvoorstel waarbij artikel 2.6 wordt gewijzigd.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikt om artikel 1.6 op een tweetal punten technisch te wijzigen. Hiertoe dient artikel I, onderdeel B, van het aangepaste wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om onderdeel c van het derde lid van artikel 1.6 te laten vervallen, aangezien reeds met het derde lid, onderdeel b, en het vijfde lid geregeld is dat de partner waarvan, al dan niet in het buitenland, de arbeid is beëindigd, nog in aanmerking kan komen voor kinderopvangtoeslag. Tevens wordt voorgesteld om het zevende lid redactioneel aan te passen, zodat dat lid aansluit bij het vijfde lid. Met genoemde wijzigingen is geen inhoudelijke aanpassing beoogd.

De wijzigingen in artikel I, onderdelen B en M, van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel zijn geschrapt. Bij nader inzien kunnen artikel 1.45, derde lid, en 2.2, tweede lid, niet vervallen. Genoemde artikelen bepalen dat een kindercentrum, een gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang dan wel een peuterspeelzaal niet in exploitatie worden genomen voordat een onderzoek van de toezichthouder heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de artikelen waaraan moet worden voldaan om met de exploitatie te starten. Met de (nota van wijziging²⁵ bij) de Wet van 23 augustus 2016 tot aanpassing van enige bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (Stb. 2016, 319) is in artikel 1.62, eerste lid, en artikel 2.20, eerste lid, expliciet opgenomen dat de toezichthouder toezicht houdt op de naleving van artikel 1.45, derde lid, respectievelijk artikel 2.2, tweede lid. Met de Wet van 23 augustus 2016 (Stb. 2016, 319) wordt daarmee duidelijk gemaakt dat het college eveneens een bestuurlijke boete kan opleggen indien er nog geen aanvraag is gedaan of geen positieve beslissing op een aanvraag tot exploitatie is gegeven. Gelet hierop vervullen de artikelen 1.45, derde lid, en 2.2, tweede lid, een zelfstandige functie los van artikel 1.46, eerste lid, en 2.3, eerste lid, en derhalve kunnen genoemde artikelen niet komen te vervallen. In verband hiermee zijn de technische aanpassingen in artikel I, onderdeel C, onder 3, en onderdeel N, onder 3, van het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel geschrapt.

Tot slot zijn de samenloopbepalingen met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) (de artikelen II en III van het voor advisering

²⁵ Artikel I, onderdelen 1 tot en met 6, 8, 9 en 10 van de nota van wijziging bij de Wet van 23 augustus 2016 tot aanpassing van enige bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (Stb. 2016, 319).

voorgelegde wetsvoorstel) vooralsnog uit het wetsvoorstel gehaald gelet op het feit dat dit wetsvoorstel al enige tijd stilligt vanwege het onderzoek naar de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches. De samenloop met genoemd wetsvoorstel zal nader worden gezien, zodra genoemd wetsvoorstel verder in procedure is.

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