

Vergaderjaar 2016–2017

34 256

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

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2016

Inleiding

Het wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches¹ (opc's) leidde vorig jaar tot politieke en maatschappelijke discussies. Kern van dit wetsvoorstel is dat de opc's met een meer beperkt kwaliteitskader onder de Wet Kinderopvang worden gebracht, en dat opc's niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag (KOT).

Een deel van de vragen van Kamerleden naar aanleiding van het wetsvoorstel had betrekking op de kwaliteit van opc's. Om gedegen antwoord te kunnen geven op die vragen heb ik toegezegd² een onafhankelijk, wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de pedagogische kwaliteit van opc's.

Met deze brief informeer ik u over de eerste resultaten van het onderzoek, dat is uitgevoerd door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)³. Ook neem ik u mee in het dilemma dat de uitkomsten van het onderzoek met zich meebrengt en leg ik u de door mij gewenste aanpassing op het wetsvoorstel opc's voor.

Resultaten onderzoek pedagogische kwaliteit bestaande opc's

Het onderzoek is uitgevoerd bij de huidige 7 opc's. Hierbij is gebruik gemaakt van vragenlijsten voor ouders («draaiers») en zijn (aangekondigde) bezoeken aan opc's gebracht, waarbij werd gefilmd en waarbij de opnames achteraf door meerdere observatoren zijn beoordeeld.

¹ Kamerstuk 34 256

² Kamerstuk 34 256, nr. 7

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uit de eerste onderzoeksresultaten blijkt dat de kwaliteit van opc's relatief goed is. Dit is ondanks het feit dat opc's niet voldoen aan enkele wettelijke kwaliteitseisen⁴. Voor basisvaardigheden (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie, structureren en grenzen stellen) is de kwaliteit redelijk tot goed.

Voor de meer educatieve vaardigheden geldt dat de kwaliteit van praten en uitleggen eveneens adequaat is. De pedagogische relatie tussen de volwassene die voor de groep staat en de kinderen, is goed. De ontwikkelingsstimulering en begeleiding van interacties zijn relatief zwakkere onderdelen, waarop gemiddeld genomen een onvoldoende wordt gescoord.

In het algemeen geldt dat de opc's op de verschillende vaardigheden iets beter scoren dan de reguliere dagopvang en peuterspeelzalen in eerdere kwaliteitsmetingen (2012). Bij deze vergelijking moet wel worden opgemerkt dat in de afgelopen 4 jaar veel factoren kunnen zijn veranderd die van invloed zijn op de pedagogische kwaliteit in de reguliere dagopvang en peuterspeelzalen. In een vervolgonderzoek zullen ook gegevens beschikbaar komen die een actuele vergelijking met de interactievaardigheden van pedagogische medewerkers van kinderdagverblijven uit dezelfde buurt als de opc's mogelijk maakt.

De onderzoekers geven ook enkele verklaringen voor de relatief goede kwaliteit van opc's. Zij verwachten dat onder meer dat het hogere opleidingsniveau van de ouders, de kleinere groepen, de hogere leeftijd van de kinderen en de gunstiger verhouding tussen het aantal ouders en kinderen op de groep verklaringen zijn voor de relatief goede kwaliteit in vergelijking met de reguliere dagopvang.

De onderzoekers geven als kanttekening aan dat het onderzoek inzicht geeft in de pedagogische kwaliteit van de huidige 7 opc's in Nederland. Het is niet mogelijk op voorhand aan te geven of toekomstige of andere opc's vergelijkbare pedagogische kwaliteit kunnen realiseren.

Mogelijke aanpassing wetsvoorstel opc's

Zoals u weet, beschouw ik net als velen van u, de opc's als een goed voorbeeld van de participatiesamenleving. Ouders regelen onderling opvang voor hun kinderen in de dagen dat zij aan het werk zijn. Zij bieden hun kinderen een daginvulling aan, terwijl zij om beurten de rol van begeleider (in het onderzoek «draaiër» genoemd) op zich nemen. Een prachtig voorbeeld van waar mensen onderling toe in staat zijn. Zoals ook burenhulp of het gezamenlijke onderhoud van een speelplaats door buurtbewoners.

Een initiatief als de opc's onderscheidt zich van formele kinderopvang doordat ouders zelf als pedagogisch medewerker fungeren. Daarbij rijst de vraag of dezelfde kwaliteit wordt geboden als door professionals. Bij de formele kinderopvang wordt onderkend dat de vakbekwaamheid en bevoegdheid van de medewerkers essentieel zijn voor de kwaliteit van de opvang. De overheid stimuleert en borgt dit, ondermeer door kwaliteitseisen vast te leggen in de wet.

Uit dit onderzoek blijkt dat de huidige opc's, ondanks het feit dat zij niet aan alle wettelijke eisen van kwaliteit voldoen, een relatief goede kwaliteit kinderopvang leveren, ook in vergelijking met de reguliere kinderdagopvang. Daar wil ik de opc's mee complimenteren.

⁴ In het bijzonder het vaste gezichten criterium en de pedagogische opleidingseisen die de Wet Kinderopvang verplicht stelt aan de staf van formele kinderopvang

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de onderzoekers niet eenduidig kunnen verklaren door welke factoren de kwaliteit in de opc's bepaald wordt. Dat maakt borging van de huidige kwaliteit in wet- en regelgeving lastig en zorgt ervoor dat er geen garantie is dat nieuwe opc's eenzelfde kwaliteitsniveau kunnen bieden.

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de bijzondere positie van de opc's erkend. Zij krijgen een aparte plek in het kinderopvangstelsel. De opc's hebben mij laten weten dat zij een dergelijke erkenning belangrijk vinden. Vraagpunt is echter of de ouders van kinderen die in een opc worden opgevangen ook recht moeten hebben op kinderopvangtoeslag. Daarbij speelt niet alleen de vraag of de overheid mee moet betalen aan een vorm van opvang die ouders onderling regelen, maar ook of de opc's gelijk geschakeld kunnen worden met (andere vormen van) formele kinderopvang.

Mijns inziens zijn er twee mogelijke wegen die we nu kunnen inslaan.

Mogelijkheid 1: opc's vormen een aparte vorm van kinderopvang met slechts basale (veiligheids)eisen

De opc's zijn een goed voorbeeld van de participatiesamenleving. Burgers regelen, zonder tussenkomst van de overheid, onderlinge hulp en bijstand. De overheid neemt in een dergelijke situatie een terughoudende rol. Dat betekent dat er geen specifieke kwaliteitseisen worden gesteld aan opc's. We leggen ouders immers niet langs een professionele meetlat. Ouders bepalen onderling het pedagogisch beleid en de vorm van opvang. Omdat sommige zaken wellicht moeilijk bespreekbaar zijn tussen ouders, in het bijzonder die op het terrein van veiligheid, ondersteunt de overheid op deze punten. Dat betekent in dit geval dat de overheid een aantal basale eisen aan de opc's stelt ten behoeve van de veiligheid. Voorbeelden hiervan zijn een verplichte verklaring omtrent het gedrag; opname in continue screening kinderopvang; en fysieke veiligheidseisen. De opc's worden op deze punten gecontroleerd door de toezichthouder.

Het wetsvoorstel opc's blijft in deze optie van kracht en in grote lijnen ongewijzigd. Ouders die deelnemen in opc's komen daardoor niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Belangrijke argumenten voor deze mogelijkheid zijn:

- Ouders krijgen niet betaald om op hun eigen kind te passen. De overheid faciliteert geen toeslag voor het oppassen op het eigen kind. Ook in de gastouderopvang is dit uitgesloten.
- De opc's voldoen niet aan de wettelijke kwaliteitseisen en er is geen alternatief kwaliteitskader beschikbaar;
- Het systeem is fraudegevoelig: aanbieder, afnemer en aanvrager zijn dezelfde persoon, namelijk de ouder;
- Opc's kunnen wel profiteren van het toezicht op basale eisen; die eisen waarover ouders moeilijker onderling het gesprek kunnen aangaan.

Mogelijkheid 2: opc's vormen een aparte vorm van kinderopvang en de huidige opc's komen in aanmerking voor een gedeeltelijke KOT.

Uit het onderzoek blijkt dat de huidige opc's relatief goede kwaliteit bieden en zich daarmee lijken te kunnen meten met formele kinderopvang. De regel dat ouders niet betaald worden om op hun eigen kind te passen, wordt in stand gehouden. Daarmee wordt geen toeslag toegekend voor personele kosten. Echter, de opc's maken weliswaar geen personele kosten, maar wel materiële kosten zoals huisvestingskosten. Voor de

huidige opc's wordt daarom een gedeeltelijke kinderopvangtoeslag toegekend, die een tegemoetkoming in de materiële kosten betekent.

Omdat de kwaliteit van de huidige opc's relatief goed is, maar niet kan worden gegarandeerd voor nieuwe toekomstige opc's, wordt alleen aan de huidige opc's een gedeeltelijke toeslag toegekend. Immers, een verklaring voor de geboden kwaliteit buiten de huidige wettelijke kaders ontbreekt. Dat maakt het instellen van een specifiek alternatief kwaliteitskader moeilijk. Nog los van de onevenredig hoge regeldruk die een dergelijk alternatief kader volgens de GGD GHOR⁵ met zich meebrengt, waarbij meespeelt dat het om een relatief beperkt aantal opc's gaat. Daarmee is er geen controleerbaar alternatief kwaliteitskader beschikbaar en kan voor nieuwe toetreders de kwaliteit niet worden gecontroleerd en gehandhaafd. Ook voor deze mogelijkheid geldt dat de overheid een aantal basale eisen aan de opc's stelt ten behoeve van de veiligheid, zoals een verplichte verklaring omtrent het gedrag.

Gevolg is dat in deze optie het huidige wetsvoorstel opc's wordt aangepast. De huidige opc's komen wel in aanmerking voor KOT, maar met een lager maximum uurtarief. Deze situatie wordt (voorlopig) bevroren.

Belangrijke argumenten voor deze optie zijn:

- De kwaliteit van de opc's is relatief goed, ondanks het feit dat niet voldaan wordt aan de wettelijke kwaliteitseisen. Daarmee kunnen de huidige opc's als vorm van formele kinderopvang worden erkend.
- Ouders worden in staat gesteld om onderling opvang te bieden voor elkaars kinderen. Zij worden hierin ondersteund door een tegemoetkoming in de materiële kosten te bieden. Er ontstaat echter geen situatie waarin ouders betaald worden om op hun eigen kinderen te passen
- Er is geen alternatief kwaliteitskader beschikbaar waarop nieuwe toetreders kunnen worden getoetst. Er is in praktijk wel een onderzoek naar de geboden kwaliteit mogelijk (vergelijkbaar met het onderzoek door het NCKO), maar hierop kan voor nieuwkomers geen toezicht worden gehouden en niet worden gehandhaafd. Voorkomen dient te worden dat nieuwe opc's en ouderinitiatieven zonder enige borging van de kwaliteit kunnen toetreden.
- Het instellen van een alternatief kwaliteitskader geeft volgens de GGD GHOR onevenredig veel regeldruk.

Daarom komt alleen de huidige groep opc's in aanmerking voor deze regeling. Andere ouderinitiatieven komen niet in aanmerking.

Voorstel

Alle argumenten afwegende gaat mijn voorkeur uit naar de tweede mogelijkheid, waarin de huidige opc's in aanmerking komen voor KOT, maar met een lager maximum uurtarief (gedeeltelijke KOT). Naar mijn idee doet deze mogelijkheid recht aan de bestaande opc's, die blijkens de resultaten van het onderzoek relatief goed zijn in kwaliteit. Deze variant sluit goed aan bij het huidige stelsel van kinderopvang en verhindert tevens mogelijke toetreding van kwalitatief minder goede aanbieders. Dit betekent dat de situatie (voorlopig) wordt bevroren. Ik ben voornemens het wetsvoorstel opc's aan te passen op de genoemde punten.

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

⁵ uitvoeringstoets GGD GHOR oktober 2014