

Vergaderjaar 2016–2017

34 596

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 december 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Achtergrond en aanleiding	4
3.	Doelen van het wetsvoorstel, overwogen alternatieven en relatie met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk	6
3.1	Doelen wetsvoorstel	6
3.2	Overwogen alternatief en verhouding tot adviezen SER en Onderwijsraad	8
3.3	Relatie van het wetsvoorstel met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk	11
4.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	12
4.1	Peuterspeelzaalwerk wordt onder de definitie van kinderopvang gebracht	12
4.2	Wijziging recht op kinderopvangtoeslag	12
4.3	Procedure rondom omzetting peuterspeelzalen	15
4.4	Gevolgen voor toezicht en handhaving	16
4.5	Gelijkschakeling overige eisen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang	17
5.	Financiële consequenties	17
5.1	Budgettaire gevolgen	17
5.2	Inkomenseffecten	18
6.	Implementatie in de praktijk	19
7.	Uitkomsten internetconsultatie	21
8.	Uitvoeringstoetsen	21
9.	Overig	22

1. Inleiding

Met interesse heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Het doet de regering genoegen te constateren dat de leden van de fracties van de PvdA en SP met belang-

stelling van het wetsvoorstel kennis hebben genomen. De fracties van de VVD, CDA, D66 en SGP die hebben gereageerd op het wetsvoorstel hebben daarvan kennis genomen. Verschillende fracties hebben nog een aantal vragen, waarop de regering hierna zal ingaan. Daarbij is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, zijn de vragen en opmerkingen echter per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

De leden van de VVD vragen naar het nut en de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel en of peuterspeelzalen en kinderopvang gescheiden doelgroepen hebben. 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 pedagogische opdracht voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang komen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niet voor. Voor beide opvangvoorzieningen geldt sinds de Wet Oke¹ 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). De doelen van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn daarmee gelijk. 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 2005², 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 brengen³. Aangezien werkende ouders zowel gebruik maken van kinderopvang als peuterspeelzaalwerk komen de doelgroepen van beide voorzieningen gedeeltelijk overeen.

Hoewel werkende ouders in de praktijk zowel gebruik maken van kinderopvang als van peuterspeelzaalwerk, is de financiële toegankelijkheid van beide voorzieningen niet gelijk voor hen. Voor de opvang in een kinderdagverblijf bestaat een recht op kinderopvangtoeslag en voor de opvang in een peuterspeelzaal wordt de mate van vergoeding vastgesteld door gemeenten. Door dit onderscheid is het nu zo dat een peuterspeelzaal voor werkende ouders in de ene gemeente duurder is dan een kinderdagverblijf, terwijl in een andere gemeente het omgekeerde geldt. Dit onderscheid in financiële toegankelijkheid is ongewenst, want het belemmert de keuzevrijheid in de combinatie van arbeid en zorg. Het onderscheid in financiële toegankelijkheid werkt sturend in de keuze die ouders maken voor een voorziening, terwijl het wenselijk is dat ouders deze keuze vooral baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg.

¹ 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).

² Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 5.

³ 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.

Het onderscheid in financiële toegankelijkheid levert soms oneerlijke concurrentie op tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, bijvoorbeeld doordat peuterspeelzalen met behulp van de gemeentelijke subsidie een significant lagere ouderbijdrage per uur kunnen vragen dan de ouderbijdrage die voor dezelfde ouders in de kinderopvang zou gelden. Tot slot leidt het onderscheid in financiële toegankelijkheid voor werkende ouders soms tot wachtlijsten bij kinderopvang of peuterspeelzaalwerk door verschillen tussen het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders en de financiering via de kinderopvangtoeslag. In het verleden is bijvoorbeeld gebleken dat bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag kunnen leiden tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen. Door deze bezuinigingen werden peuterspeelzalen financieel aantrekkelijker voor werkende ouders.

Kortom, het is noodzakelijk om het onderscheid in financiering voor werkende ouders op te heffen, aangezien de doelen van beide voorzieningen gelijk zijn en werkende ouders onderdeel van de doelgroep van beide voorzieningen vormen. Daarom is in het Regeerakkoord «Bruggen slaan»⁴ afgesproken dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang wordt gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier de gemeentelijke financiering is betrokken in dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel regelt dat werkende ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aanbod voor niet-werkende ouders, kostwinners en voorschoolse educatie blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Gemeenten financieren op dit moment het peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel neemt het Rijk de financiering van het peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders over van gemeenten. Dit leidt tot een besparing voor gemeenten, maar tot extra kosten voor het Rijk. Het ligt daarom in de rede om middelen over te hevelen van gemeenten naar het Rijk. Zoals aangegeven in de brief «Een betere basis voor peuters» is het kabinet bereid de overheveling van middelen te beperken tot het stopzetten van de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke.⁵ In verband met de Wet Oke wordt er sinds 2010 vanuit het Rijk structureel € 35 miljoen aan extra middelen voor de versterking van het peuterspeelzaalwerk beschikbaar gesteld in de vorm van een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds. De verstrekking van de middelen à € 35 miljoen komt te vervallen op de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel. De kosten die het Rijk overneemt van gemeenten, omdat het Rijk de financiering van werkende ouders overneemt, zijn hoger en bedragen – gerekend vanaf 2014 – € 70 mln.

Daarnaast is in een bestuurlijk akkoord met de VNG afgesproken dat gemeenten zich inzetten om peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag te bereiken. Het gaat om peuters die nu niet naar de peuterspeelzaal of kinderopvang gaan en niet voor de vroeg- en voorschoolse educatie in aanmerking komen en waarvoor geen recht op kinderopvangtoeslag geldt. Het aanbieden van dagdelen voor deze specifieke groep leidt tot extra kosten bij gemeenten. Het Rijk stelt voor de financiering hiervan structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering⁶.

⁴ Regeerakkoord VVD – PVDA «Bruggen Slaan», 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 227.

⁶ Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe met onderhavig wetsvoorstel de afstemming tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verbeterd kan worden terwijl peuterspeelzalen straks niet meer bestaan. Tevens vragen de leden van de SGP-fractie hoe met onderhavig wetsvoorstel wordt ingezet op een betere afstemming tussen peuterspeelzaalwerk en onderwijs.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt ingezet op een betere afstemming tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk door de financiering voor werkende ouders gelijk te schakelen. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk waarbinnen gemakkelijker kan worden samengewerkt. Van het verdwijnen van peuterspeelzaalwerk als opvangvorm is vanuit onderhavig wetsvoorstel geen sprake. Peuterspeelzalen kunnen de huidige kortdurende vorm van hun aanbod voortzetten. Ze worden vanuit onderhavig wetsvoorstel enkel onder de definitie van kinderopvang en de daarbij behorende kwaliteitseisen en financieringsstroom gebracht.

Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt zowel ingezet op een betere afstemming tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk als op een betere afstemming tussen onderwijs en kinderopvang/peuterspeelzaalwerk. De afstemming tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt verbeterd doordat de kwaliteitseisen vanuit het betreffende wetsvoorstel worden gelijkgeschakeld. Daarnaast wordt ingezet op een kwaliteitsverhoging. Hoofddoel van deze kwaliteitsverhoging is dat er binnen de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk meer aandacht komt voor de ontwikkeling van kinderen, waarbij gestreefd wordt naar een doorlopende ontwikkellijn tussen kinderopvang/peuterspeelzaalwerk en primair onderwijs.

2. Achtergrond en aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of keuzevrijheid in aanbod blijft bestaan. Ook de leden van de D66-fractie vragen wat er gebeurt met het aanbod als gevolg van dit wetsvoorstel en of kortdurend aanbod wel blijft bestaan. Het gelijktrekken van de financiële toegankelijkheid voor werkende ouders van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang door dit wetsvoorstel betekent niet dat het kortdurend aanbod verdwijnt. Onderzoek van Buitenhk⁷ laat zien dat in gemeenten waar kinderopvang en peuterspeelzaalwerk al geharmoniseerd zijn, het overgrote deel van gemeenten een regeling voor kortdurend aanbod heeft voor kostwinners en niet werkende ouders⁸. Dit betekent dat er ook na harmonisatie vraag naar kortdurend aanbod is en dat aanbieders bereid zijn om daar een aanbod tegenover te stellen. Gemeenten kunnen hier een rol in spelen door afspraken te maken met aanbieders. Ook onder werkende ouders kan er een vraag naar kortdurend aanbod blijven, bijvoorbeeld in combinatie met informele zorg.

De leden van de SGP-fractie vragen naar onderbouwing van het percentage ouders dat recht heeft op kinderopvangtoeslag, maar toch gebruik maakt van de peuterspeelzaal en of dat voldoende reden is voor de voorgestelde wijziging. De wijziging in de financieringsstructuur voor peuterspeelzalen wordt voorgesteld om de financiële toegankelijkheid van dagopvang en peuterspeelzaalwerk voor werkende ouders op gelijke wijze te regelen, een gelijk speelveld te creëren voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en wachtlijstvorming tegen te gaan.

⁷ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhk Management & Consult.

⁸ Een aselechte steekproef van 66 van de 132 gemeenten zonder peuterspeelzalen levert 2 gemeenten (3%) op zonder regeling voor kostwinners.

Het percentage van 50 procent betreft een inschatting op basis van onderzoek door Bureau Buitenhek.⁹ In dit onderzoek is voor een aantal gemeenten bekeken hoeveel ouders gebruik maken van peuterspeelzaalwerk en hoeveel ouders die gebruik maken van peuterspeelzaalwerk recht zouden hebben op kinderopvangtoeslag indien zij gebruik zouden maken van kinderopvang. Ook eerder onderzoek door Sardes¹⁰ laat zien dat een aanzienlijk deel (in het betreffende onderzoek tweederde) van de ouders dat gebruik maakt van peuterspeelzalen recht zou hebben op kinderopvangtoeslag indien zij gebruik zou maken van kinderopvang. Door peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag te brengen ontstaat voor een grote groep ouders de mogelijkheid de ontwikkeling van hun kind te stimuleren en hiervoor toeslag te ontvangen.

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting op het argument dat keuzevrijheid onder druk staat door het huidige financieringssysteem terwijl nu werkende ouders ook al gebruik maken van peuterspeelzalen. Voor de opvang in een kinderdagverblijf bestaat een recht op kinderopvangtoeslag en voor de opvang in een peuterspeelzaal wordt de mate van vergoeding vastgesteld door gemeenten. Door dit onderscheid is het nu zo dat een peuterspeelzaal voor werkende ouders in de ene gemeente duurder is dan een kinderdagverblijf, terwijl in een andere gemeente het omgekeerde geldt. Het onderscheid in financiële toegankelijkheid werkt sturend in de keuze van ouders voor een voorziening. Keuzevrijheid houdt voor de regering in dat ouders hun keuze vooral kunnen baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg en niet op basis van verschillen tussen de financiële toegankelijkheid van voorzieningen. Ook leidt het onderscheid in financiële toegankelijkheid voor werkende ouders soms tot wachtlijsten bij kinderopvang of peuterspeelzaalwerk door verschillen tussen het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders en de financiering via de kinderopvangtoeslag. In het verleden is bijvoorbeeld gebleken dat bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag kunnen leiden tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen. Door deze bezuinigingen werden peuterspeelzalen financieel aantrekkelijker voor werkende ouders. Ook wachtlijsten belemmeren de keuzevrijheid van ouders.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het effect van het uren criterium op de relatie met peuterspeelzaalwerk. Daarnaast vragen ze naar de bijdrage van peuterspeelzalen bij arbeidsparticipatie. Dat circa de helft van de ouders die gebruik maakt van peuterspeelzaalwerk recht zou hebben op kinderopvangtoeslag indien zij gebruik zouden maken van kinderopvang blijkt uit onderzoek van Buitenhek¹¹. Verder heeft de regering geen concrete onderzoeken over de motieven van ouders om gebruik te maken van peuterspeelzaalwerk. Aangezien een groot deel van de ouders die gebruik maakt van peuterspeelzaalwerk werkt, is het aannemelijk dat peuterspeelzaalwerk een functie vervult bij het combineren van arbeid en zorg. Voor ouders kan het peuterspeelzaalwerk een waardevolle toevoeging zijn bij bijvoorbeeld informele opvang en gastouderopvang.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het uren criterium reden kan zijn voor ouders om te kiezen voor peuterspeelzaalwerk. Het uren criterium houdt in dat een ouder recht heeft op kinderopvangtoeslag voor 140% van de uren van de minst werkende ouder. Dus als de minst werkende ouder 20 uur werkt kunnen ze bij de dagopvang kinderopvangtoeslag aanvragen

⁹ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Buitenhek Management & Consult & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

¹⁰ Trends in en rondom het peuterspeelzaalwerk, Sardes, 2009, p. 26.

¹¹ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Buitenhek Management & Consult & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

voor 28 uur. Er zijn geen signalen bekend over situaties dat werkende ouders meer uren willen afnemen dan dat zij recht hebben op kinderopvangtoeslag en daarom gebruik maken van peuterspeelzaalwerk naast kinderopvang.

De leden van de SGP-fractie vragen om informatie over ouders die zowel gebruik maken van peuterspeelzalen als kinderopvang. De Belastingdienst heeft informatie over de ouders die gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor het peuterspeelzaalaanbod. Er is geen gemeentelijk integraal bestand van de ouders die gebruik maken van peuterspeelzaalwerk. Hierdoor is het niet mogelijk om in kaart te brengen hoeveel ouders zowel gebruik maken van peuterspeelzaalwerk als van kinderopvang.

3. Doelen van het wetsvoorstel, overwogen alternatieven en relatie met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk

3.1 Doelen wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen of dit wetsvoorstel ook een positief effect kan hebben om tweedeling en segregatie te voorkomen. Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken is het doel van dit wetsvoorstel om de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijk te regelen voor werkende ouders. Werkende ouders worden daardoor niet meer financieel gestuurd in hun keuze, maar kunnen deze keuze baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte in de combinatie van arbeid en zorg. Het tegengaan van segregatie is daarmee geen direct doel van dit wetsvoorstel. Echter daar waar segregatie ontstaat door financieel gedreven keuzes is het mogelijk dat segregatie vermindert.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier peuterspeelzalen en kinderopvanglocaties vanaf 1 januari 2018 kunnen verschillen om aan de behoefte van ouders bij de combinatie tussen arbeid en zorg te kunnen voldoen. Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld. Met het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang voor werkende ouders gelijkgeschakeld door werkende ouders een recht op kinderopvangtoeslag te geven voor opvang in een huidige peuterspeelzaal. Het gelijktrekken van de financiële toegankelijkheid en de kwaliteitseisen van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang betekent niet dat het peuteraanbod verdwijnt. Ouders behouden de keuzevrijheid om hun kinderen gebruik te laten maken van kortdurend aanbod en/of dagopvang. Zowel dagopvang als kortdurend aanbod is gericht op de ontwikkeling van kinderen. Het verschil is dat het kortdurend aanbod 2 tot 2,5 uur duurt en activiteiten plaatsvinden gericht op de ontwikkeling van het kind. Dagopvang heeft naast de activiteiten ook een verzorgende functie, omdat kinderen hier de hele dag van gebruik kunnen maken, denk hierbij aan baby's die slapen op de opvang. Ouders kunnen zelf kiezen welke vorm de voorkeur heeft, onder andere om arbeid en zorg te kunnen combineren.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie naar de belangen van het kind bij twee verschillende vormen van voorschoolse voorzieningen. Kinderen worden zowel bij het kortdurende aanbod als bij de dagopvang gestimuleerd in hun ontwikkeling. Vanuit dat oogpunt maakt het geen verschil of een kind gebruik maakt van een kortdurend aanbod of de dagopvang. Voor sommige kinderen geldt echter dat het kortdurende aanbod beter aansluit, omdat een hele dag opvang zorgt voor te veel prikkels, terwijl

andere kinderen zich goed op hun gemak voelen op de dagopvang. Ongeacht of een kind gebruik maakt van het kortdurend aanbod of de dagopvang, is het van belang voor het kind dat het kwaliteitsniveau en de kwaliteitseisen van de opvang voor alle kinderen gelijk zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering deelt dat ook de financiële toegankelijkheid van niet-werkende ouders belangrijk is om kinderen de beste start in het onderwijs te geven. Voor zowel kinderen van werkende als niet-werkende ouders is een goede financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen belangrijk. Het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk regelt dat werkende ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aanbod voor niet-werkende ouders, kostwinners en voor- en voerschoolse educatie blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Om kinderen van niet-werkende ouders die momenteel geen gebruik maken van voorschoolse voorziening te bereiken, krijgen gemeenten structureel 60 miljoen om deze peuters te bereiken.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie of kinderopvang voor niet werkende ouders kan helpen bij het vinden van werk. De kinderopvangtoeslag is een arbeidsparticipatie-instrument en daarmee is de kern van de toeslag om ouders te ondersteunen in de combinatie van arbeid en zorg. Op het moment dat beide ouders of een alleenstaande ouder werkt, ontstaat er een recht op kinderopvangtoeslag. Bij de participatiebeslissing van de ouders kan de kinderopvangtoeslag worden betrokken. Als de ouder nog niet werkt, is er dus nog geen recht op kinderopvangtoeslag¹². In dat geval kan de ouder bij de gemeente terecht voor een aanbod. Alhoewel dit aanbod niet het directe doel heeft voor de ouder om aan het werk te komen, kan het hier wel toe bijdragen.

De leden van de D66-fractie vragen of het karakter van de verschillende voorzieningen blijft bestaan en het effect op de verschillende doelgroepen. Zowel dagopvang als peuterspeelzaalwerk is gericht op de ontwikkeling van kinderen. Het verschil is dat het aanbod binnen de peuterspeelzaal kortdurend is en enkel gericht is op activiteiten voor de ontwikkeling van kinderen. Dagopvang heeft naast de activiteiten ook een verzorgende functie, omdat kinderen hier de hele dag van gebruik kunnen maken, denk hierbij aan baby's die slapen op de opvang en kinderen die op verschillende momenten op de dag gezamenlijk eten en drinken. Aangezien werkende ouders in praktijk zowel gebruik maken van kinderopvang als peuterspeelzaalwerk komen de doelgroepen van beide voorzieningen gedeeltelijk overeen.

Het gelijktrekken van de financiële toegankelijkheid en de kwaliteitseisen van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang betekent niet dat het kortdurende aanbod voor peuters verdwijnt. Ouders behouden de keuzevrijheid om hun peuters gebruik te laten maken van het kortdurende aanbod en/of dagopvang. Het karakter van peuterspeelzaalwerk dat gericht is op de ontwikkeling van kinderen, blijft na de harmonisatie behouden. De aanvullende kwaliteitseisen sluiten aan bij de ontwikkeling van kinderen en daarmee bij de doelstelling en het karakter van de peuterspeelzaal en de kinderopvang. Ook de partijen uit de sector vinden harmonisatie een goede ontwikkeling.

¹² Als iemand studeert of een traject volgt om werk te vinden of verplicht een inburgeringscursus volgt bij een gecertificeerde instelling, dan komt iemand ook in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Hetzelfde geldt voor de eerste drie maanden van werkloosheid.

3.2 Overwogen alternatief en verhouding tot adviezen SER en Onderwijsraad

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheden om kinderopvang per 1 januari 2018 gratis te maken voor alle kinderen via de kinderopvangtoeslag. Het is waarschijnlijk mogelijk om via de kinderopvangtoeslag een gratis aanbod te doen. Dit zou in feite inhouden dat de toeslag (voor een bepaald aantal uren) 100% wordt. Dit betekent een forse investering.¹³ Als de ouder vanwege zijn werk meer uren opvang nodig heeft, ontvangt hij hiervoor, net als nu, een (inkomensafhankelijke) toeslag. Bij de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag is gekozen voor een inkomensafhankelijke bijdrage voor werkende ouders, zodat werken lonend blijft, terwijl het systeem tegelijkertijd betaalbaar blijft. Aangezien een voorstel voor gratis kinderopvang ingrijpend is, is een wetwijziging vereist alsmede omvorming van het toeslagsysteem. Beide wijzigingen vergen uitwerkingstijd waardoor 1 januari 2018 niet haalbaar is.

Buiten het feit dat een dergelijk voorstel een forse ingreep in het voorschoolse stelsel betekent met hoge kosten, wil de regering opmerken dat de baten voor de ontwikkeling van alle kinderen minder duidelijk en moeilijk te kwantificeren zijn. Onderzoek hiernaar is niet eenduidig. Voor kinderen met een risico op achterstand zijn de baten van voorschoolse opvang eenduidiger bewezen. Er kan daarom niet met zekerheid worden geconcludeerd dat alle kinderen gebaat zijn bij een universele voorziening.

De regering vindt het zelf ook belangrijk om kinderen die nu geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening te stimuleren dat wel te doen. Voor kinderen van niet werkende ouders is daarom € 60 mln beschikbaar gesteld via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Voor deze € 60 mln kunnen gemeenten deze kinderen een aanbod doen om gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie of het door dit wetsvoorstel eenvoudiger wordt over te stappen op een universele voorziening. De gelijkenschakeling van de financiering voor werkende ouders is voor de regering een stap die losstaat van de adviezen van de SER en de Onderwijsraad om te komen tot een universele voorziening met dezelfde financiering voor alle ouders. In de kabinetsreactie op de adviezen van de SER en de Onderwijsraad wordt aangegeven welke stappen het kabinet wil zetten op basis van de adviezen van de SER en de Onderwijsraad.¹⁴ Zo zet het kabinet in op een taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang. Deze taskforce heeft als opdracht om voorstellen uit te werken over wat er nodig is om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken zodat er meer waarde ontstaat voor de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel.

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het Regeerakkoord «Bruggen slaan» waarin staat dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang wordt gebracht. Het is tevens uitwerking van het bestuurlijk akkoord met de VNG waarin is afgesproken om de harmonisatie van de financiering op deze wijze vorm te geven. Het recht op kinderopvangtoeslag blijft met dit wetsvoorstel voorbehouden aan

¹³ De Studiegroep Duurzame Groei heeft ten behoeve van de volgende kabinetsperiode potentiële beleidsmaatregelen verkend. Daarbij zijn de kosten van een gratis aanbod voor een bepaald aantal uren ook in kaart gebracht. Op basis van de berekeningen van de Studiegroep duurzame groei liggen de kosten van een aanbod van 16 uur gratis voor peuters op circa € 900 miljoen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kosten moeilijk te voorspellen zijn, omdat dit sterk afhankelijk is van de toename in het gebruik. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/werkgroep-rapporten-studiegroep-duurzame-groei>

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308.

werkende ouders. Het aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, kostwinners en kinderen met een risico op een taalachterstand blijft gefinancierd via gemeenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de effecten van het wetsvoorstel op voorschoolse educatie. Zij vragen of peuterspeelzalen en kinderopvang geschikt zijn voor voorschoolse educatie en hoe gemeenten omgaan met de transitie. Tevens vragen zij of het tarief in de kinderopvangtoeslag toereikend is voor voorschoolse educatie. Het onderhavige wetsvoorstel verandert de sturingsmogelijkheden op voorschoolse educatie niet. Voorschoolse educatie wordt gegeven op een peuterspeelzaal of kinderopvangorganisatie. Dit is nu al het geval. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorschoolse educatiebeleid, waaronder het aanbieden van voldoende voorschools aanbod voor doelgroepkinderen binnen de gemeente. Gemeenten behouden de mogelijkheid om te sturen via het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en de subsidieverlening. Er moet sprake zijn van een gelijk speelveld tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Sociaal Werk Nederland werkt met het oog op de harmonisatie op dit moment aan een adviesdocument Subsidie en Aanbestedingsrecht dat gemeenten hierin kan ondersteunen.

Voor voorschoolse educatie en blijven aanvullende kwaliteitseisen van kracht. Voorzieningen die voorschoolse educatie aanbieden, moeten naast de kwaliteitseisen die bij of krachtens de Wet kinderopvang zijn gesteld ook aan de eisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie voldoen. Dit met het oog op het specifieke doel van voorschoolse educatie: het voorkomen, vroegtijdig opsporen en aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden. Als organisaties niet voldoen aan de subsidievoorwaarden (minimaal de aanvullende kwaliteitseisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie) dan kan de gemeente handhaven en de subsidie stopzetten.

De gemeente is en blijft er verantwoordelijk voor dat er voldoende voorschoolse educatieplekken voor doelgroepkinderen binnen de gemeente zijn. Gemeenten krijgen van OCW via een specifieke uitkering middelen om een voorschoolse educatie aanbod binnen hun gemeente te kunnen faciliteren. Het maximale tarief van de kinderopvangtoeslag speelt daarbij geen rol.

Vanzelfsprekend wordt het aanbod voorschoolse educatie de komende jaren door OCW gemonitord via het inspectietoezicht door de Inspectie van het Onderwijs.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het kabinet dit wetsvoorstel indient vlak voor de Tweede Kamer verkiezingen aangezien met het wetsvoorstel naar de mening van het CDA al een stap wordt gezet richting een allesomvattende voorziening. Voor de regering vormt de gelijkschakeling van de financiering voor werkende ouders een stap die losstaat van de adviezen van de SER en de Onderwijsraad om te komen tot een universele voorziening met dezelfde financiering voor alle ouders.¹⁵ Met dit wetsvoorstel wordt de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang voor werkende ouders gelijkgeschakeld. Dit door werkende ouders een recht op kinderopvangtoeslag te geven voor opvang in een huidige peuterspeelzaal. Het recht op kinderopvangtoeslag blijft met dit wetsvoorstel voorbehouden aan werkende

¹⁵ Ook de SER maakt een onderscheid tussen de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de keuze voor een basisvoorziening. Zoals de SER aangeeft voor de middellange termijn «betekent de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang een belangrijke stap naar een stelsel met meer samenhangende voorzieningen. De versnippering van het aanbod ten aanzien van kinderen van werkende ouders wordt hiermee eveneens voor een deel tegengegaan.»

ouders. Het aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, kostwinners en kinderen met een risico op een taalachterstand blijft gefinancierd via gemeenten.

De regering heeft dit wetsvoorstel ingediend in omdat er een breed draagvlak is voor de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het wetsvoorstel vormt een uitwerking van het Regeerakkoord «Bruggen slaan»¹⁶ en het bestuurlijk akkoord met de VNG¹⁷ waarin is afgesproken om de harmonisatie van de financiering op deze wijze vorm te geven. De beslissing om het wetsvoorstel verder in behandeling te nemen is uiteraard aan uw Kamer.

De leden van de fractie van D66 vragen naar concrete stappen naar voorschoolse educatie voor alle peuters conform het SER advies. De SER adviseert om kinderen met een achterstand in aanmerking te laten komen voor extra stimuleringsprogramma's (voorschoolse educatie) van 16 uur per week. Daarnaast adviseert de SER om voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders werken of dat er een risico is op een achterstand, een aanbod van 16 uur per week te realiseren, met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van ouders.

Voorliggend voorstel regelt dat er één financieringsstroom is voor werkende ouders, namelijk de kinderopvangtoeslag. Daarnaast vindt de regering dat – naast kinderopvangtoeslag voor werkende ouders en voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen – ook kinderen van niet-werkende ouders zonder risico op taalachterstand toegang moeten hebben tot een voorschoolse voorziening. Gemeenten bieden aan een groot deel van deze groep al een voorziening. Voor kinderen die hier nog geen gebruik van maken, ontvangen de gemeenten extra middelen. In het bestuursakkoord met de VNG¹⁸ van 26 mei 2016 zijn afspraken opgenomen over de besteding hiervan.

Daarnaast hebben gemeenten de wettelijke taak om voorschoolse educatie aan te bieden aan kinderen met een risico op een achterstand. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt of de ouders wel of niet werken. Verschillende onderzoeken tonen aan dat vooral kinderen met (een risico op) een taalachterstand baat hebben bij een voorschoolse voorziening. Dat is de reden om voorschoolse educatie specifiek op deze groep kinderen te richten.

Een stap naar een verder geïntegreerd voorschools aanbod en het uitbreiden van het aantal uren aanbod per week (voor alle kinderen of doelgroepkinderen) vergt een forse ingreep in het voorschoolse stelsel met hoge kosten. Tegelijkertijd zijn de baten voor de ontwikkeling van alle kinderen niet eenduidig en moeilijk te kwantificeren. Voorzichtigheid is dus gepast, omdat voor deze onzekere baten een ingrijpende stelselwijziging met ingrijpende (financiële) consequenties nodig is. Een eventuele verdere stap vraagt om een zorgvuldige besluitvorming en invoering. Dit is niet iets dat deze kabinetsperiode gerealiseerd kan worden. Dit kabinet vindt het daarom niet op zijn plaats om voor te sorteren op het beleid van een volgend kabinet.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de voorschoolse educatie door gemeenten en of gemeenten nog voldoende sturingsmogelijkheden hebben om onderwijsachterstandenbeleid uit te voeren. Kinderopvanginstellingen bieden aan ouders verschillende producten aan. Die producten kunnen variëren in aantal dagen, maar ook in de tijdsduur per dag. Daar waar kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden geharmoniseerd, wordt peuterspeelzaal-

¹⁶ De citeertitel van de wet wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in Wet kinderopvang.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/05/27/bijlage-bestuurlijke-afspraken-een-aanbod-voor-alle-peuters>. Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

aanbod (kortdurend aanbod) vaak een product van de kinderopvanginstelling. Daar zit dan ook het verschil in: het peuterspeelzaalproduct betreft dan voor een kind 2 dagdelen van 2,5 uur per dagdeel, terwijl het kinderopvangproduct hele dagopvang betreft. Ouders kunnen dan kiezen. Werkende ouders maken aanspraak op kinderopvangtoeslag voor beide producten en gemeenten blijven verantwoordelijk voor een aanbod aan niet-werkende ouders of kostwinners en kinderen met een taalachterstand via voorschoolse educatie.

Voorschoolse educatie wordt ook als een product aangeboden. Het onderhavige wetsvoorstel verandert de sturingsmogelijkheden op voorschoolse educatie niet. Voorschoolse educatie wordt gegeven in een peuterspeelzaal of kinderopvanginstelling. Dit is nu al het geval. Zo blijkt uit cijfers van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (peildatum 3-12-2015) dat 60 procent van het voorschoolse educatie aanbod op kinderdagverblijven wordt aangeboden en 40 procent op (nu nog) peuterspeelzalen. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorschoolse educatiebeleid, waaronder het aanbieden van voldoende voorschools aanbod voor doelgroepkinderen binnen de gemeente. Gemeenten behouden de mogelijkheid om te sturen via het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en de subsidieverlening. Zoals aangegeven krijgen gemeenten via een specifieke uitkering middelen om een voorschools educatie aanbod binnen hun gemeente te kunnen faciliteren. In gemeenten waar al geharmoniseerd wordt, verloopt de aanbesteding van voorschoolse educatie zonder problemen.

3.3 Relatie van het wetsvoorstel met de huidige praktijk van omvorming van het peuterspeelzaalwerk

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar het effect van het wetsvoorstel op de toegang van niet-werkende ouders en aanbod door gemeenten. In de praktijk vormen steeds meer gemeenten peuterspeelzaalwerk reeds om naar kinderopvang. In gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd tot kindercentra blijft het kortdurend aanbod van peuterspeelzalen behouden. Dit is gebaseerd op onderzoek van Buitenhek¹⁹ dat laat zien dat in gemeenten waar kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geharmoniseerd zijn, het overgrote deel van gemeenten een subsidieregeling voor kostwinners en niet werkende ouders heeft²⁰. Ook na de harmonisatie blijft daardoor in het merendeel van de gemeenten het voorschoolse aanbod ook toegankelijk voor gezinnen die geen aanspraak hebben op kinderopvangtoeslag.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de stand van zaken van de inventarisatie van de knelpunten bij harmonisatie zoals in Amsterdam en Rotterdam worden ervaren. Op dit moment is de regering mogelijke knelpunten voor gemeenten bij het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in kaart aan het brengen. Dit betreft onder andere de gemeente Rotterdam. Zoals toegezegd, zal uw Kamer hierover voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel worden geïnformeerd.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de sturende rol van de overheid bij het afnemend aantal peuterspeelzalen als gevolg van verlaging van het urencriterium. Het wetsvoorstel heeft tot doel om het onderscheid in financiering voor werkende ouders op te heffen en de financiering voor werkende ouders op één manier vorm te geven. Het afnemend aantal peuterspeelzalen is niet de aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel. De

¹⁹ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

²⁰ Een aselecte steekproef van 66 van de 132 gemeenten zonder peuterspeelzalen levert 2 gemeenten (3%) op zonder regeling voor kostwinners.

ontwikkeling dat gemeenten peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang omvormen, toont aan dat het wetsvoorstel aansluit bij een beweging die reeds plaatsvindt in de praktijk.

De constatering dat de regering de meest sturende rol heeft gehad in deze trend door de verlaging van het uren criterium in december 2012 wordt niet onderschreven. Ook voor december 2012 was al sprake van een gemeentelijke harmonisatietrend. Ook de constatering dat toeslagen zijn uitgekeerd aan kindercentra die de facto nog steeds peuterspeelzaalwerk behelsde, wordt niet onderschreven. Ouders kunnen alleen kinderopvang-toeslag aanvragen voor kinderopvang. Peuterspeelzaalwerk kan pas worden omgezet naar kinderopvang op het moment dat er wordt voldaan aan alle eisen die gesteld worden aan de kinderopvang.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

4.1 Peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting over de vormgeving van het wetsvoorstel en of een andere vormgeving, namelijk het toekennen kinderopvangtoeslag aan werkende ouders wiens kind op de peuterspeelzaal zit en het gelijkschakelen van de kwaliteitseisen, niet ook mogelijk was geweest. Met onderhavig wetsvoorstel wordt peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang gebracht. Hiermee wordt, zoals de leden van de SGP-fractie terecht constateren, hetzelfde doel bereikt als met het gelijkschakelen van de kwaliteitseisen en het toekennen van kinderopvangtoeslag aan werkende ouders die gebruik maken van een peuterspeelzaal. In beide situaties is het mogelijk om het huidige kortdurend aanbod van peuterspeelzalen te behouden. De keuze die met onderhavig wetsvoorstel wordt gemaakt verschilt derhalve materieel niet van het voorstel dat de leden van de SGP-fractie doen.

4.2 Wijziging recht op kinderopvangtoeslag

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom er niet gekozen is ook de financiering van niet-werkende of alleenstaande ouders via het Rijk te financieren. De regering hecht eraan om ouders de mogelijkheid te geven werken en zorgen te combineren. Daarom is in 2005 de kinderopvangtoeslag geïntroduceerd. Dankzij deze toeslag kan een grote groep ouders deelnemen aan het arbeidsproces. De kinderopvangtoeslag is daarmee een essentieel arbeidsparticipatie-instrument.

Gemeenten spelen van oudsher een belangrijke rol in het voorschoolse stelsel. De invulling verschilt per gemeente, maar in bijna iedere gemeente is er een regeling beschikbaar voor ouders waardoor peuters gebruik kunnen maken van voorschoolse voorzieningen. In toenemende mate maken gemeenten daarbij een onderscheid tussen ouders die recht hebben op toeslag en ouders die daar geen recht op hebben. Voorliggend wetsvoorstel past binnen deze trend dat de financieringsstroom voor werkende ouders via één kanaal wordt vormgegeven, namelijk via de kinderopvangtoeslag.

Voor de peuters van niet-werkende ouders behoudt de gemeente de rol die zij van oudsher heeft. De regering hecht immers aan een goede start voor alle kinderen, dus niet alleen voor kinderen van werkende ouders. Daarom is er een bestuursakkoord gesloten met de VNG om ervoor te zorgen dat alle peuters de mogelijkheid hebben om naar een voor-

schoolse voorziening te kunnen gaan. De gemeenten krijgen hier extra middelen voor, oplopend tot structureel 60 miljoen.²¹ Via deze twee financieringswijzen kunnen alle peuters naar een voorschoolse voorziening en krijgen alle peuters de kans om zich te ontwikkelen. De ouders worden hierbij financieel ondersteund via de kinderopvangtoeslag als zij werken en via de gemeente als zij niet werken of als één van de ouders werkt. Vanuit de ontwikkeling van kinderen en de ondersteuning van arbeidsparticipatie is er op dit moment geen reden om de beschreven verdeling van taken te herzien.

De leden van de SP-fractie vragen wat de consequenties van het wetsvoorstel zijn voor de toegankelijkheid voor ouders die niet werken. Het aanbod voor niet-werkende ouders en kostwinners blijft na de harmonisatie de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het is aan gemeenten om na de harmonisatie de financiering voor een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders en kostwinners goed in te regelen. Hier bestaan vele goede gemeentelijke voorbeelden voor²². Bovendien wordt er ingezet op een goed begeleidingstraject vanuit Sociaal Werk Nederland.

Ook na de harmonisatie zal daardoor in het merendeel van de gemeenten het voorschoolse aanbod toegankelijk zijn voor gezinnen die geen aanspraak hebben op kinderopvangtoeslag, blijkt uit onderzoek van Buitenhek²³. Om ook peuters te bereiken van niet-werkende ouders en kostwinners die op dit moment nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening is afgesproken dat gemeenten die groep een aanbod doen. In het bestuurlijke akkoord is met de VNG afgesproken dat gemeenten hiervoor € 60 miljoen krijgen.

De leden van de SGP-fractie vragen om een toelichting op het onderscheid dat gemaakt wordt tussen werkende en niet werkende ouders en op gelijke rechten voor deze ouders niet van belang zijn. De kinderopvangtoeslag is inderdaad gekoppeld aan het verrichten van betaalde arbeid. De regering wil de arbeidsparticipatie stimuleren en betaalbare kinderopvang kan daarin een belangrijke bijdrage leveren. Onbetaalde inzet van ouders kan inderdaad ook een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij. Voor zover ouders dan behoefte hebben aan opvang voor hun kinderen in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar kan gebruik gemaakt worden van het gemeentelijke aanbod.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom kinderen van ouders die niet voor toeslag in aanmerking komen minder baat hebben bij bezoek van bijvoorbeeld een peuterspeelzaal. De regering vindt het belangrijk dat alle kinderen de kans krijgen om zich te ontwikkelen op de opvang. Voor ouders is de financiering natuurlijk wel van belang. Naast een ontwikkel-functie heeft de opvang ook een participatiefunctie. Daarin wil de overheid de ouders ondersteunen middels de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is zodanig vormgegeven dat het de arbeidsparticipatie stimuleert. Het is daarmee een arbeidsparticipatie-instrument. Aangezien het doel van de toeslag arbeidsparticipatie is, is het niet logisch dat ook

²¹ Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

²² Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

²³ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult. Een aselecte steekproef van 66 van de 132 gemeenten zonder peuterspeelzalen levert 2 gemeenten (3%) op zonder regeling voor kostwinners.

niet werkende ouders hier gebruik van maken. Het is belangrijk dat ook kinderen van niet werkende ouders of kostwinners zich op de opvang kunnen ontwikkelen. Daarom organiseren gemeenten een aanbod voor deze kinderen. Daarover zijn afspraken gemaakt met gemeenten in het bestuurlijke akkoord met de VNG. Het bestuurlijk akkoord houdt in dat gemeenten € 60 miljoen²⁴ krijgen om actief een aanbod aan alle peuters van niet-werkende ouders en kostwinners aan te bieden. Voor het kind maakt het geen verschil hoe de plek gefinancierd wordt, zolang het kind maar de gelegenheid krijgt om hier gebruik van te maken.

De leden van de SGP-fractie vragen naar een oordeel van de regering over de financiële effecten voor ouders van het wetsvoorstel en het effect op keuzevrijheid. Zij vragen of werkende ouders er enkel nog financieel op achteruit gaan en minder keuzevrijheid hebben. De inkomenseffecten van onderhavig wetsvoorstel voor werkende ouders die gebruik maken van een peuterspeelzaal variëren en zijn afhankelijk van de ouderbijdrageregeling die de gemeente nu hanteert voor het peuterspeelzaalwerk en het inkomen van de ouders. De regering is van mening dat de toegankelijkheid van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk voor alle werkende ouders in Nederland gelijk geregeld moet zijn. Voorkomen moet worden dat werkende ouders in de ene gemeente meer betalen voor een peuterspeelzaal dan in een andere gemeente. Een inkomensafhankelijke bijdrage, zoals deze geldt vanuit de kinderopvangtoeslag, vormt een eerlijke manier om de lasten voor werkende ouders te verdelen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de rechtvaardigheid en doelmatigheid van het feit dat de kinderopvangtoeslag gericht is op gezinnen waarin beide ouders werken.

De kinderopvangtoeslag heeft als doel om de arbeidsparticipatie te stimuleren en de combinatie van arbeid en zorg bij jonge kinderen voor beide ouders te vergemakkelijken. De regering ziet het als wenselijk dat de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Kinderopvang is een belangrijke kostenpost voor gezinnen waarin beide partners werken en voor alleenstaande ouders. Kinderopvangtoeslag is daarmee een van de meest effectieve fiscale instrumenten om de arbeidsparticipatie te stimuleren, zoals ook het Centraal Planbureau onlangs heeft vastgesteld²⁵. Het doel van de kinderopvangtoeslag is niet het bieden van inkomensondersteuning aan gezinnen met vergelijkbare inkomens, maar het verkleinen van de financiële drempels om te werken voor ouders van jonge kinderen. Voor het bieden van inkomensondersteuning aan gezinnen zijn andere effectieve instrumenten, zoals de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Die maken geen onderscheid tussen niet-werkenden, eenverdieners en tweeverdieners.

Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie of toeslag voor twee dagdelen de arbeidsparticipatie bevordert. Aangezien een groot deel van de ouders die gebruik maken van peuterspeelzaalwerk werkt, is het aannemelijk dat peuterspeelzaalwerk een functie vervult bij het combineren van arbeid en zorg. Voor ouders kan het peuterspeelzaalwerk een waardevolle toevoeging zijn bij bijvoorbeeld informele opvang en gastouderopvang.

²⁴ Het Rijk stelt structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten. Vanaf 2016 neemt het hiervoor beschikbare budget jaarlijks met € 10 miljoen toe tot aan € 60 miljoen in 2021. Dit bedrag zal stapsgewijs vanaf 2016 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

²⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2015-02-de-effectiviteit-van-fiscaal-participatiebeleid.pdf>

4.3 Procedure rond omzetten Peuterspeelzalen

De leden van de VVD-fractie vragen naar de consequenties van het omzetten van peuterspeelzalen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Zoals de leden van de fractie van de VVD opmerken kan het mogelijk zijn dat er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel twee kindercentra van dezelfde houder op hetzelfde adres staan ingeschreven. Dit gebeurt wanneer bij de automatische omzetting een peuterspeelzaal op hetzelfde adres staat ingeschreven als een kindercentrum van dezelfde houder. Indien de houder hiervoor kiest, kan hij een verzoek indienen voor het ophogen van het aantal kindplaatsen voor één van de twee centra en verwijdering van de inschrijving van één van de twee kindercentra uit het landelijk register kinderopvang. Om houders ook de mogelijkheid te bieden om hier een andere afweging in te maken is er voor gekozen om niet automatisch samen te voegen in het geval dat een huidige peuterspeelzaal en kinderdagverblijf van dezelfde houder op een adres staan ingeschreven. De houder kan bij de vormgeving van het aanbod nog steeds een onderscheid maken tussen kortdurend en langdurend aanbod.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben vragen over het omzetten van peuterspeelzalen. De leden van de PvdA fractie vragen waarom de houder zelf een verzoek in moet dienen voor omzetting en verwijdering uit het landelijk register kinderopvang. Om houders ook de mogelijkheid te bieden om hier een andere afweging in te maken is er voor gekozen om niet automatisch samen te voegen in het geval dat een huidige peuterspeelzaal en kinderdagverblijf van dezelfde houder op een adres staan ingeschreven.

Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van twee kinderdagverblijven op één adres. Wat zijn de exacte gevolgen en met welke extra administratieve lasten en investeringen krijgt een houder te maken, vragen de leden van de D66-fractie. Op het moment dat er twee locaties geregistreerd zijn, geldt voor beide locaties dat er apart geïnspecteerd wordt. Daarnaast moet er voor beide locaties apart invulling worden gegeven aan de kwaliteitseisen. Zij moeten bijvoorbeeld beide beschikken over een pedagogisch beleidsplan. De omvang van de extra administratieve lasten en extra investeringen bij twee kinderdagverblijven op een adres ten opzichte van één kinderdagverblijf op een adres hangt af van de nadere invulling van de kwaliteitseisen door de houder en is derhalve niet exact weer te geven. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat er op dit moment op de betreffende locaties reeds een apart beleid gevoerd wordt en sprake is van aparte inspecties.

Ook vragen de leden van de D66-fractie naar een lijst van peuterspeelzalen die al voldoen aan de kwaliteitseisen van een kinderdagverblijf. Er is geen lijst beschikbaar van peuterspeelzalen die wel of niet voldoen aan de kwaliteitseisen van een kinderdagverblijf. In veel gemeenten zijn de peuterspeelzalen al omgevormd tot kinderdagverblijven.²⁶

Daarnaast vragen de leden van de D66 fractie naar de procedure rondom registratie van peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties rondom de invoeringsdatum van het onderhavige wetsvoorstel. Nieuwe peuterspeelzalen kunnen vanaf het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk niet meer als peuterspeelzaal geregistreerd worden in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Tot die tijd is het aan de gemeenten hoe zij omgaan met aanvragen voor nieuwe peuterspeelzalen. Zij kunnen

²⁶ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

peuterspeelzalen erop wijzen dat het meer in de rede ligt om een aanvraag voor een kindercentrum in te dienen. Juridisch is het mogelijk dat tot het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk een aanvraag voor een nieuwe peuterspeelzaal wordt ingediend. De houder heeft daar echter geen belang bij, aangezien hij na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel zal moeten voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor kindcentra en de GGD hier ook toezicht op houdt. In de aanloop naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt vanuit het LRKP een waarschuwing afgegeven aan de gemeente op het moment dat een gemeente hierin een aanvraag voor een nieuwe peuterspeelzaal wil registreren. Met DUO wordt, mede gelet op de verdere voortgang van dit wetsvoorstel, overleg gevoerd vanaf wanneer deze waarschuwing afgegeven moet worden.

4.4 Gevolgen voor toezicht en handhaving

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de inspecties door de GGD worden ingericht met het oog op de harmonisatie. Zodra de nog in het kader van wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang uit te werken algemene maatregel van bestuur met de nieuwe kwaliteitseisen is gepubliceerd in het Staatsblad (beoogd per 1 juli 2017), wordt gestart met een trainingstraject voor inspecteurs en handhavers gericht op het werken met de nieuwe eisen. Toezichthouders kunnen vanaf dat moment in het reguliere toezicht aandacht besteden aan de nieuwe eisen. GGD GHOR Nederland zal een werkinstructie uitwerken waarin wordt uitgelegd hoe inspecteurs in de aanloop naar de inwerkingtreding van de nieuwe eisen tijdens inspecties aandacht kunnen besteden aan de nieuwe eisen zodat houders al vroegtijdig in beeld hebben of, en zo ja, welke aanpassingen gewenst zijn.

De leden van de D66-fractie hebben diverse vragen over de controle van peuterspeelzalen, op welke termijn die controles zullen plaatsvinden en waarom er geen toetsing vooraf aan de nieuwe kwaliteitseisen plaatsvindt. De verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving ligt bij de gemeente. De gemeente stelt een toezichts- en handhavingsbeleid op. De GGD voert het toezicht uit. De GGD rapporteert hierover terug naar de gemeente en de gemeente kan – bij overtredingen – besluiten tot handhavingmaatregelen.

Op de kwaliteit van peuterspeelzalen wordt minstens jaarlijks geïnspecteerd door de GGD. Peuterspeelzalen moeten daarbij voldoen aan de kwaliteitseisen die op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gelden voor peuterspeelzalen. Daarmee voldoen ze al aan het merendeel van de wettelijke kwaliteitseisen die op grond van de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gelden voor een kinderopvangorganisatie. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie moeten ze aanvullend voldoen aan de extra kwaliteitseisen van kinderopvang ten opzichte van peuterspeelzalen, zoals de buiten- en binnenruimte en de niet-formatieve inzet van vrijwilligers.

Bij nieuwe aanvragen voor een kinderopvanglocatie toetst de GGD vooraf of de organisatie voldoet aan de wettelijke eisen en of de GGD de gemeente positief kan adviseren over opname in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen. De peuterspeelzalen die momenteel in het LRKP staan hebben deze toets al gehad op basis van de eisen voor peuterspeelzalen. Aangezien de GGD jaarlijks toeziet op de kwaliteit van de peuterspeelzalen acht de regering het niet proportioneel om wettelijk te regelen dat voor inwerkingtreding de bestaande peuterspeelzalen getoetst moeten worden alsof het nieuwe aanvragen voor kinderdagverblijven betreffen. De GGD'en kunnen bij de reguliere inspecties in de

aanloop naar de wetwijziging al wel bekijken of de peuterspeelzaal voldoet of op korte termijn zal gaan voldoen aan de kwaliteitseisen voor kindercentra. Het deel van de peuterspeelzaalhouders waarvan de locatie nog niet aan de nieuwe wettelijke eisen voldoet, weet op basis hiervan dan welke stappen nog genomen moeten worden voor de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt het voor de hand dat de locaties die nog niet voldeden aan alle eisen als eerste geïnspecteerd zullen worden. Als de GGD bij deze locaties tekortkomingen vaststelt, dan is het aan de gemeente om te besluiten hoe in het kader van handhaving hiermee om te gaan. De VNG en GGD-GHOR zijn op dit moment met elkaar in gesprek hoe vanuit toezicht en de handhaving het beste omgegaan kan worden met voorliggend wetsvoorstel.

Voor de toezichthouder neemt – als gevolg van de harmonisatie – het aantal te inspecteren locaties niet toe. De GGD voert nu en straks zowel de inspectie uit bij de kinderdagverblijven als bij de peuterspeelzalen.

4.5 Gelijkschakeling overige eisen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een overeenkomst dient te zijn tussen de ouder en de instelling en vragen hoe ouders hierop worden gewezen en wie hiervoor verantwoordelijk is. Basis om recht te hebben op de kinderopvangtoeslag is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen ouder(s) en kinderopvangorganisatie. Ouders moeten inderdaad een overeenkomst afsluiten met de houder van een tot kindercentrum omgevormde initiële peuterspeelzaal om kinderopvangtoeslag te kunnen aanvragen.

Gemeenten, kinderopvangorganisaties en ouders hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid en een belang om ervoor te zorgen dat de gemaakte afspraken daadwerkelijk schriftelijk worden vastgelegd in een overeenkomst.

Peuterspeelzalen worden bij de voorbereidingen op de harmonisatie ondersteund door Sociaal Werk Nederland (SWN) en andere betrokken brancheorganisaties. Het Ministerie van SZW heeft subsidie verleend aan SWN om het veld te ondersteunen bij dit implementatietraject. SWN heeft vanuit dit ondersteuningstraject onder andere de notitie «De administratie van peuteropvang, Ondersteuningsdocument voor peuterspeelzalen» opgesteld om peuterspeelzalen te ondersteunen bij de administratieve aspecten van de harmonisatie. In deze notitie wordt ook aandacht besteed aan het opstellen van een overeenkomst.

SZW start tijdig met een integraal communicatietraject waarbij houders, professionals, ouders en andere doelgroepen via een platformwebsite zullen worden geïnformeerd over de beoogde wijzigingen die het gevolg zullen zijn van de invoering van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang. Vanuit dit traject zal ook worden gecommuniceerd over het vastleggen van de afspraken in een schriftelijke overeenkomst tussen ouders en organisaties richting gemeenten, de organisaties en de ouders.

5. Financiële consequenties

5.1 Budgettaire gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een nadere toelichting en onderbouwing over de toereikendheid van de toegezegde middelen. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar de verhouding tussen het stopzetten van de decentralisatie-uitkering en het feit dat gemeenten nog wel verantwoordelijk blijven voor het aanbod van voorschoolse voorzieningen voor eenverdieners en werkende ouders. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vindt in de praktijk al enkele jaren plaats.

Door deze bestaande beweging verschuiven kosten van gemeenten naar het Rijk. 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. Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat gemeenten vanaf 2018 niet meer verantwoordelijk zijn voor de financiering van een aanbod voor kinderen van werkende ouders. Het Rijk neemt de financiering voor deze groep kinderen over van gemeenten. Daardoor nemen de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag toe met structureel nog eens € 40 miljoen. De besparing voor gemeenten is naar verwachting minimaal gelijk aan de extra uitgaven voor het Rijk, dat wil zeggen € 70 miljoen (€ 30 miljoen plus € 40 miljoen). De verschuiving van kosten van gemeenten naar Rijk is aanleiding de decentralisatie-uitkering à € 35 miljoen in het kader van de Wet Oke per 2018 stop te zetten. Per saldo is de uitname uit het gemeentefonds met € 35 miljoen kleiner dan de besparing bij gemeenten van minimaal € 70 miljoen en hebben gemeenten voldoende middelen om voorschoolse voorzieningen te blijven realiseren voor kinderen die reeds gebruik maken van peuterspeelzaalwerk. Het Rijk heeft daarnaast structureel € 60 miljoen via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten beschikbaar gesteld om een aanbod te creëren voor kinderen die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening en waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag.²⁷ Voor dit bedrag kunnen gemeenten al deze kinderen een aanbod doen van 2 dagdelen per week.

5.2 Inkomenseffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inkomenseffecten voor ouders die nu geen eigen bijdrage betalen voor peuterspeelzaalwerk. De inkomenseffecten van onderhavig wetsvoorstel voor werkende ouders die gebruik maken van een peuterspeelzaal variëren en zijn afhankelijk van de ouderbijdrageregeling die de gemeente nu hanteert voor het peuterspeelzaalwerk en het inkomen van de ouders. De inkomenseffecten kunnen zowel positief, neutraal als negatief zijn. Bureau Buitenhek heeft in 2016 onderzocht²⁸ welke ouderbijdrageregelingen gemeenten nu hanteren. Buiten de gemeente Amsterdam (waar geen eigen bijdrage wordt gevraagd) geldt voor vrijwel alle onderzochte peuterspeelzalen in Nederland een (inkomensafhankelijke of vaste) ouderbijdrageregeling. Het exacte inkomenseffect in de situatie dat werkende ouders nu géén eigen bijdrage betalen voor peuterspeelzaalwerk hangt af van het inkomen van de betreffende ouders. Op de website van de belastingdienst staat een rekenhulp waarmee ouders vanuit een proefberekening kunnen zien hoeveel toeslag zij in het volgend kalenderjaar zullen ontvangen. Van deze rekenhulp kunnen ouders in 2017 gebruik maken om zich voor te bereiden. Tevens zullen ouders middels een communicatietraject in 2017 worden voorbereid op de wijzigingen vanuit de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Goede informatie en ondersteuning voor ouders is van groot belang. Dit geldt zowel voor de ouderbijdrage- en toeslagregeling als voor de aanvraagprocedure voor kinderopvangtoeslag. Uit het onderzoek door Bureau Buitenhek in 2016 blijkt tevens dat het bereik van ouders in gemeenten waar peuterspeelzalen reeds zijn omgevormd naar kinderopvang niet substantieel is afgenomen.

Ook de leden van de D66-fractie hebben vragen over mogelijke inkomenseffecten. De leden van de D66-fractie vragen of het type ouderbijdrage aan

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 300.

²⁸ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult, p. 31.

peuterspeelzalen in Amsterdam overeenkomt met andere gemeenten. In onderzoek door Bureau Buitenhok²⁹ is in 2016 voor verschillende gemeenten in Nederland bekeken hoe de ouderbijdrageregeling voor het gebruik van een peuterspeelzaal is vormgegeven. Hierbij is een onderscheid gemaakt in drie typen ouderbijdrageregelingen: (1) geen ouderbijdrage, (2) een vaste (niet-inkomensafhankelijke) ouderbijdrage en (3) een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Uit het onderzoek blijkt dat het type bijdrage bij peuterspeelzalen in Amsterdam niet overeenkomt met de verhoudingen in andere gemeenten. Voor de onderzochte peuterspeelzalen in Amsterdam wordt geen eigen ouderbijdrage gevraagd, terwijl voor vrijwel alle andere onderzochte peuterspeelzalen in Nederland buiten de gemeente Amsterdam wel een (vaste of inkomensafhankelijke) ouderbijdrageregeling geldt.

6. Implementatie in de praktijk

De leden van de SP-fractie vragen naar het contact met gemeenten over aanbod voor peuters. Er is nauw contact met de VNG over voorlichting richting gemeenten en signalen die zij opvangen in het kader van de harmonisatie. In de bestuurlijke afspraken met de VNG staat dat er aan gemeenten € 60 miljoen structureel ter beschikking wordt gesteld met als doel om aan peuters van niet-werkende de ouders, die momenteel niet naar een voorschoolse voorziening gaan, een aanbod te doen. Momenteel werkt de regering samen met de VNG aan het opzetten van een monitor om het bereik van het aantal peuters van niet-werkende ouders die momenteel geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen, te meten. Tevens wordt in de monitor de inspanning die gemeenten leveren meegenomen. Over de bestuurlijke afspraken met de VNG, waaronder de monitor, bent u geïnformeerd op 27 april 2016 (Kamerstukken II, 31 322, nr. 300 en bijlage bij nr. 303).

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke manier peuterspeelzalen worden ondersteund bij het voldoen aan de nieuwe eisen. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen op welke manier peuterspeelzalen worden geïnformeerd. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang wordt ingegaan op de huidige verschillen in de eisen tussen dagopvang en peuterspeelzaalwerk. Met de gelijkschakeling van de kwaliteitseisen, zijn de eisen die gelden voor kinderdagverblijven leidend.

Vanaf 2015 is een meerjarig implementatietraject harmonisatie gestart. Dit wordt uitgevoerd door Sociaal Werk Nederland – de brancheorganisatie van peuterspeelzalen – om peuterspeelzalen zorgvuldig te begeleiden bij de omvorming tot kindercentra ook in het geval dat peuterspeelzalen dit willen vooruitlopend op de wetswijziging. In het implementatietraject zijn digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld, regionale bijeenkomsten voor gemeenten, peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties georganiseerd en is een ambassadeursnetwerk opgezet. Dit netwerk bestaat uit ondernemers die ervaring hebben met eerdere harmonisatietrajecten en hierover voorlichting geven op bijeenkomsten. Ook heeft Sociaal Werk Nederland een helpdesk ingericht voor vragen.

Naast de ondersteuning vanuit Sociaal Werk Nederland, wordt er een integraal communicatietraject opgezet rondom implementatie. Ook voor individuele gemeenten ligt er een rol om peuterspeelzalen voor te bereiden op de harmonisatie. Veel gemeenten waar peuterspeelzalen al geharmoniseerd zijn, hebben daarbij de stakeholders in de gemeente betrokken. De VNG communiceert over de harmonisatie richting gemeenten, bijvoorbeeld bij klankbordgroepen met gemeenteamtbe-

²⁹ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhok Management & Consult, p. 11 & 12.

naren, de ledenbrief van VNG, het forum en overleg met wethouders. De gemeenten worden gestimuleerd om de harmonisatie op de Lokale Educatieve Agenda te zetten. Ook zijn de VNG en GGD-GHOR met elkaar in gesprek hoe vanuit toezicht en de handhaving wordt toegezien op de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk. Hierover communiceren zij naar GGD'en en gemeenten.

Naast deze trajecten speelt ook de gemeente een belangrijke rol. In veel gemeenten zijn de instellingen al geharmoniseerd. Zij hebben in dit proces hiernaartoe alle stakeholders – dus ook de peuterspeelzalen – meegenomen. De wijze waarop een gemeente hiermee omgaat, verschilt per gemeente, omdat de uitgangspositie van het peuterspeelzaalwerk en de lokale situatie verschilt.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie nog of peuterspeelzalen voldoende tijd krijgen om te voldoen aan alle eisen voor kinderopvang. Op dit moment is een groot deel van de peuterspeelzalen al omgevormd naar kindercentra en voldoet daarmee aan de wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang. Om peuterspeelzalen die nog niet geharmoniseerd zijn voldoende tijd te geven om zich voor te bereiden op inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is het wenselijk dat het wetsvoorstel uiterlijk 1 juli 2017 gepubliceerd wordt. Zij hebben dan een half jaar de tijd om zich voor te bereiden. Houders van peuterspeelzalen worden al jaarlijks geïnspecteerd en voldoen dus al aan de meeste kwaliteitseisen. Zij hoeven alleen te voldoen aan de extra kwaliteitseisen van kinderopvang ten opzichte van peuterspeelzalen, zoals de eisen aan de buiten- en binnenruimte en inzet van vrijwilligers.

Zowel de leden van de SP-fractie als leden van de CDA-fractie vragen op welke manier maatwerk voor gemeenten mogelijk blijft en gemeenten voldoende sturingsmogelijkheden houden voor integraal jeugdbeleid. Met dit wetsvoorstel verdwijnt alleen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de financiering van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van werkende ouders. Vanuit het oogpunt van gelijke toegankelijkheid voor werkende ouders wordt het stelsel zo eenvoudig mogelijk ingericht met één financieringsvorm. Dat betekent niet dat de functie van het huidige peuterspeelzaalwerk in het stelsel verdwijnt. Met dit wetsvoorstel blijft kortdurend aanbod mogelijk. De huidige peuterspeelzalen kunnen hun exploitatie voortzetten als kindercentrum en ook in de reeds bestaande kindercentra kan kortdurend aanbod worden verzorgd.

Over de verantwoordelijkheidsverdeling is een bestuurlijk akkoord gesloten met de VNG. In dit bestuurlijke akkoord is afgesproken dat gemeenten zich inzetten om peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag te bereiken die nu niet naar de peuterspeelzaal of kinderopvang gaan. Het aanbieden van dagdelen voor deze specifieke groep leidt tot extra kosten bij gemeenten. Het Rijk stelt voor de financiering hiervan structureel € 60 miljoen beschikbaar via een decentralisatie-uitkering.

Daarnaast behouden gemeenten voor maatwerk richting kinderen dezelfde sturingsmogelijkheden met het jeugdbeleid. Ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen gemeenten inhoudelijk sturen bij voorschoolse voorzieningen om maatwerk voor het kind te realiseren. Gemeenten kunnen dit doen via een overlegstructuur, zoals de Lokale Educatie Agenda (LEA) en vanuit sturingsmogelijkheden binnen voorschoolse educatie.

De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zal er inderdaad toe leiden dat gemeenten plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en kostwinners inkopen bij een kindercentrum. Het is niet de verwachting dat de harmonisatie zal leiden tot moeilijkheden voor gemeenten bij de inkoop van deze plaatsen. Gemeenten kunnen zowel bij een huidige peuterspeelzaal (straks omgevormd tot kindercentrum) als bij een bestaand kindercentrum plaatsen inkopen. De praktijk

in gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd tot kindercentra laat zien dat in het overgrote deel van deze gemeenten een regeling voor kostwinners en niet werkende ouders blijft bestaan.³⁰

Gemeenten kunnen in de overeenkomst met aanbieders voorwaarden opnemen waaraan een aanbieder moet voldoen. Op deze manier hebben gemeenten via aanbestedingen directe invloed op het aanbod voor peuters.

7. Uitkomsten internetconsultatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering in kan gaan op het kostprijsverschil tussen peuterspeelzalen en kinderopvang. Op dit moment bieden peuterspeelzalen korte dagdelen aan voor een aantal dagen per week. De vaste kosten bij een peuterspeelzaal kunnen bij een kortdurend aanbod over minder uren worden verspreid dan bij een kindercentrum. Door deze vormgeving van het aanbod ligt de kostprijs per uur voor peuterspeelzalen hoger dan voor de kinderopvang. In een aantal gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd naar kindercentra is gezocht naar mogelijkheden om de kostprijs omlaag te brengen. Hier bestaan verschillende mogelijkheden voor. Het is straks voor peuterspeelzalen bijvoorbeeld mogelijk om naast kortdurend aanbod ook langdurend aanbod aan te bieden, net als in de kinderopvang. Ook kunnen peuterspeelzalen op een slimme manier de samenwerking zoeken met bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang en zo een betere kostenspreiding voor bijvoorbeeld huisvesting realiseren.

8. Uitvoeringstoetsen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de risico's rond terugvordering bij de kinderopvangtoeslag als gevolg van dit wetsvoorstel en hoe de regering hiermee omgaat. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar extra risico's op onterechte aanvragen voor kinderopvangtoeslag. Bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst dient de aanvrager een aantal vragen te beantwoorden. Op basis van deze antwoorden toetst de Belastingdienst of de aanvrager voldoet aan de voorwaarden en daarmee recht heeft op de kinderopvangtoeslag. Als de ouder de antwoorden (onbewust) onjuist beantwoordt en de Belastingdienst achteraf toetst dat er geen recht is op toeslag, krijgt de ouder te maken met een terugvordering. Dat is al staande praktijk en daar wijzigt voorliggend wetsvoorstel niets aan. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang. De geschetste problematiek kan hierdoor voor een deel worden verholpen. De regering is voornemens het wetsvoorstel wijziging financieringsstelsel kinderopvang nog voor de Tweede Kamerverkiezingen bij uw Kamer in te dienen. Door het voorliggend wetsvoorstel zal ook een nieuwe groep ouders een aanvraag kunnen doen voor de kinderopvangtoeslag. Dit betreft werkende ouders die nu enkel gebruik maken van peuterspeelzalen en dus geen toeslag ontvangen. Ouders die niet beiden werken voldoen in de eerste instantie niet aan de arbeidseis. Indien zij ook niet een traject naar werk, een opleiding, of een inburgeringscursus volgen hebben zij geen recht op de kinderopvangtoeslag. Deze ouders kunnen wel via de gemeente een aanbod krijgen. Deze groep ouders hoeft dus geen toeslag aan te vragen. Het is van belang dat de gemeente ouders bij de harmonisatie hier goed over informeert.

De leden van de D66-fractie vragen naar de kritiek die de VNG op het wetsvoorstel heeft geleverd en naar het alternatief dat door de VNG is

³⁰ Een aselechte steekproef van 66 van de 132 gemeenten zonder peuterspeelzalen levert 2 gemeenten (3%) op zonder regeling voor kostwinners.

voorgesteld, namelijk dat gemeenten verantwoordelijk worden voor twee dagdelen voor alle peuters. De leden vragen of in het huidige voorstel van de regering twee systemen blijven bestaan (voor werkende en niet-werkende ouders). De opmerkingen in de uitvoeringstoets van de VNG, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, stammen van voor het bestuurlijk akkoord met de VNG. Daarna zijn nadere afspraken gemaakt, die zijn geland in het bestuurlijk akkoord «Een aanbod voor alle peuters» in mei 2016. Daarmee steunen gemeenten de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel.

Het klopt dat er twee systemen voor ouders blijven bestaan: één systeem met financiering voor werkende ouders via de kinderopvangtoeslag en één systeem met financiering voor kostwinners en niet-werkende ouders via gemeenten.

Het voorstel dat de VNG voor het bestuurlijk akkoord gedaan heeft betreft twee dagdelen vanuit de gemeente voor alle peuters. Het grote nadeel, dat maakt dat hier niet voor gekozen is, is dat dit alternatief zou leiden tot een nieuwe aparte regeling van twee dagdelen voor peuters via gemeenten. Dit zou het organiseren van opvang voor werkende ouders gecompliceerder maken. Werkende ouders zouden te maken krijgen met twee financieringssystemen tegelijkertijd voor peuters van 2,5 tot 4 jaar. Namelijk via gemeenten voor twee dagdelen en via de kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk voor extra uren. Doordat deze twee financieringssystemen enkel zouden gelden voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar, krijgen ouders tevens met een aantal extra verandermomenten in de financieringsstromen te maken, namelijk zodra het kind 2,5 wordt en zodra het kind 4 wordt. Dit is ingewikkeld en daarom is met de VNG afgesproken om de financiering voor werkende ouders op één manier te regelen voor alle voorschoolse voorzieningen – met uitzondering van voorschoolse educatie – door het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag te brengen.

9. Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe gemeenten kunnen controleren welke ouders geen recht hebben op toeslag en waarvoor gemeenten en ouders moeten gaan betalen. Gemeenten kunnen aan kostverdieners en niet werkende ouders middels een formulier vragen om te verklaren dat zij geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen dit aantonen door een inkomenverklaring (voorheen IB60-verklaring) aan te vragen bij de Belastingdienst.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er in dit wetsvoorstel voor wordt gekozen de ouderbetrokkenheid via oudercommissies te organiseren en niet via een medezeggenschapsraad. Onderhavig wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor peuterspeelzalen voor wat betreft de organisatie van de oudervertegenwoordiging via een oudercommissie. De werknemers in de kinderopvang zijn op grond van de Wet op de ondernemingsraden vertegenwoordigd via een ondernemingsraad. Via die weg is de medezeggenschap voor werknemers geregeld. Daarnaast is het van belang dat ook ouders, die gebruik maken van kinderopvang, de mogelijkheid van inspraak hebben. Daarom is in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geregeld dat de ouders die gebruik maken van de kinderopvang, via de oudercommissie adviesrecht naar de houder hebben. In het verleden hadden peuterspeelzalen de verplichting om een cliëntenraad in te stellen. Met de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen is besloten om alle peuterspeelzalen voor wat betreft oudervertegenwoordiging onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te brengen, waardoor zij een oudercommissie moeten hebben in plaats van een cliëntenraad.

De leden van de D66-fractie vragen naar de veiligheidseisen voor opc's en naar de status van nieuwe opc's. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of dit wetsvoorstel dat ouders die op vrijwillige basis voor een beperkt aantal dagdelen een voorziening voor kinderen organiseren, niet gehinderd worden door eisen om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag.

In opc's regelen ouders onderling opvang voor hun kinderen in de dagen dat zij aan het werk zijn en nemen om beurten de rol van begeleider op zich: ouders fungeren zelf als pedagogisch medewerker. Ouders bepalen onderling het pedagogisch beleid en de vorm van opvang. De regering acht opc's een goed voorbeeld van de participatiesamenleving en stelt zich in deze situatie terughoudend op. Aangezien de kwaliteit van de huidige opc's relatief goed is, maar volgens de onderzoekers niet kan worden gegarandeerd voor nieuwe toekomstige opc's, is het voornemen om alleen aan de huidige opc's een gedeeltelijke toeslag toe te kennen. In het onderzoek wordt geen verklaring gegeven voor de geboden kwaliteit buiten de huidige wettelijke kaders. Dat maakt het instellen van een specifiek alternatief kwaliteitskader moeilijk.

Bij oprichting van een reguliere kinderopvanginstelling wordt door de toezichthouder al vóór toelating getoetst op wettelijke kwaliteitseisen. Een dergelijk onderzoek is voor nieuwe opc's niet mogelijk, omdat er geen alternatief kwaliteitskader beschikbaar is waarop nieuwe toetreders kunnen worden getoetst. Voorkomen dient te worden dat nieuwe toetreders zonder borging van de kwaliteit kinderopvang kunnen aanbieden mét een toeslag van de overheid. Dat is de reden van het voornemen om de toekenning van de gedeeltelijke kinderopvangtoeslag te bevriezen voor de huidige opc's.

Aangezien sommige zaken wellicht moeilijk bespreekbaar zijn tussen ouders, in het bijzonder die op het terrein van veiligheid, acht de overheid het nodig dat op deze punten wettelijke eisen van toepassing blijven. Dat betekent 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. Zoals aan uw Kamer is gemeld op 2 december 2016 is het voornemen om het huidige wetsvoorstel opc's via bovenstaande lijn aan te passen.³¹ Er kunnen wel nieuwe opc's opgericht worden, binnen de wettelijke grondslag. Nieuwe opc's komen echter niet in aanmerking voor gedeeltelijke kinderopvangtoeslag.

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

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 256, nr. 9.