

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 september 2016 en het nader rapport d.d. 28 oktober 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2016, no.2016000955, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden geharmoniseerd en dat peuterspeelzaalwerk voortaan valt onder de definitie van kinderopvang. Daardoor komt peuterspeelzaalwerk als zelfstandige categorie in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te vervallen en zal de kortdurende opvang net als dagopvang in een kindercentrum worden aangeboden. Tevens leidt het voorstel tot het opheffen van de verschillen in de financieringsstructuur van het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Het voorstel lijkt een stap in de richting van een alomvattende voorziening te zetten, terwijl een dergelijke stelselwijziging volgens het regering thans niet wordt beoogd. Verder is onvoldoende duidelijk waarom het nodig is om naast het harmoniseren van de kwaliteit van het peuterspeelwerk en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de kinderopvang ook de financiering van die opvangvormen gelijk te trekken. Derhalve zijn nut en noodzaak van het voorstel onvoldoende gemotiveerd.

Daarnaast blijkt niet uit de toelichting of gemeenten na de inwerking-treding van het voorstel beschikken over voldoende sturingsmogelijk-heden en financiële middelen om een effectief en integraal beleid ten aanzien van peuters te kunnen voeren. De voorgestelde wijziging is zodoende onvoldoende ingebed in de decentralisatie die in het sociaal domein heeft plaatsgevonden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 juni 2016, nr. 2016000955, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 2016, nr. W12.16.0134/III, bied ik U hierbij aan.

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

1. Inleiding

Het huidige systeem van voorschoolse voorzieningen bestaat uit een drietal voorzieningen: kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie (onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid). Dit systeem heeft een viertal hoofddoelen: het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor ouders, het stimuleren van de ontwikkeling van het kind, het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bevorderen van sociale integratie.² De drie verschillende voorschoolse voorzieningen hebben een eigen vormgeving, doelgroep en wijze van financiering. De kinderopvang is met name gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en de brede ontwikkeling van kinderen, op de peuterspeelzaal wordt ingezet op het bevorderen van de ontwikkeling en het samen leren en spelen (gericht op socialisatie), ten slotte is voorschoolse educatie gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden.³

Volgens de memorie van toelichting⁴ zijn de verschillende voorzieningen geharmoniseerd en naar elkaar toegegroeid door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE),⁵ hetgeen ook blijkt uit een evaluatie van die wet.⁶ Steeds meer gemeenten vormen peuterspeelzalen om tot kinderdagverblijven, waarbij kortdurende opvang (peuterspeelzaalwerk) behouden blijft, maar wordt ondergebracht in een kindercentrum.⁷ Onderhavig wetsvoorstel en het gelijktijdig bij de Afdeling aanhangig gemaakte wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang

² Rapport Studiegroep duurzame groei, Kiezen voor duurzame groei (2016), blz. 9, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 76; SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016); Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind (2015).

³ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016), blz. 42–43; brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Kamerstukken II 2015/16, 31 322 nr. 308, blz. 5.

⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 en 2.2.

⁵ 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).

⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Evaluatie Wet OKE (2015), blz. 11. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.

zetten in op het volledig harmoniseren van het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang.

Het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang regelt de volledige uniformering van de kwaliteitseisen.⁸ Het onderhavige voorstel regelt het gelijktrekken van de financieringsstructuur van het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang. In verband hiermee vervalt het peuterspeelzaalwerk als aparte categorie in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

Op deze manier wordt voorgesteld zowel kortdurende opvang (voorheen peuterspeelzaalwerk) als dagopvang (kinderopvang) in een kindercentrum te doen plaatsvinden. Zo ontstaat één type voorschoolse voorziening met één set eisen.⁹

Dit leidt ertoe dat werkende ouders (tweeverdieners) ook recht krijgen op kinderopvangtoeslag indien zij gebruikmaken van kortdurende opvang, die nu als peuterspeelzaalwerk wordt aangeduid.¹⁰ Voor peuters van ouders die niet werken of van wie één van de ouders werkt, bestaat geen recht op kinderopvangtoeslag.

Blijkens de memorie van toelichting behouden gemeenten na het harmoniseren van het peuterspeelzaalwerk met de kinderopvang wel beleidsvrijheid om te voorzien in (kortdurend) aanbod voor peuters van niet-werkende ouders of eenverdieners.¹¹ Gemeenten blijven daarnaast verantwoordelijk voor het aanbieden van voorschoolse educatie in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.¹²

1. Inleiding

De Afdeling advisering constateert dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk ieder hun eigen vormgeving, doelgroep en wijze van financiering hebben. In paragraaf 2 betreffende het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel verbindt de Afdeling conclusies aan deze aannamen. Om die reden wordt niet op deze plek, maar in de hiernavolgende paragraaf 2 ingegaan op deze aannamen van de Afdeling.

2. Nut en noodzaak, sturingsmogelijkheden, effecten

De Afdeling gaat hieronder in op het nut en de noodzaak van het voorstel op dit moment, de consequenties ervan voor de sturingsmogelijkheden van gemeenten en het effect van de voorstellen voor hen die geen kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. De Afdeling sluit af met één conclusie.

a. Nut en noodzaak

i. Achtergrond en kabinetsstandpunt

Het huidige stelsel van voorschoolse voorzieningen is nogal gefragmenteerd. Zoals in de inleiding geschetst, bestaat het stelsel uit een drietal voorzieningen die elk een eigen doel en eigen doelgroep hebben. Onder meer om de kwaliteit van het voorschoolse aanbod te verhogen en segregatie tegen te gaan, pleiten de SER en de Onderwijsraad er voor om toe te werken naar een stelsel van kinderopvang waarin peuters met

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 «Doel van het wetsvoorstel».

⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

¹⁰ Overigens hebben werkende ouders daarop nu al recht wanneer binnen een kinderopvangvoorziening ook kortdurend aanbod wordt aangeboden.

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.

¹² Op grond van artikel 166 en 167 van de Wet op het primair onderwijs.

verschillende achtergronden (onder gelijke voorwaarden) gebruik kunnen maken van dezelfde «universele» voorziening.¹³ De SER heeft met zo'n voorziening voor ogen dat alle kinderen van 0 tot 4 jaar in de gelegenheid moeten zijn om in voldoende mate aan kindvoorzieningen deel te nemen. Zij pleit voor een systeem, waarbinnen aandacht is voor de brede ontwikkelingskansen van kinderen en extra aandacht en ondersteuning wordt gegeven aan kinderen met een (potentiële) achterstand. In een dergelijk stelsel worden de verschillende voorzieningen niet meer als gescheiden circuits behandeld en gaan kinderen met verschillende sociaal-economische achtergronden naar dezelfde voorzieningen. Er vindt afstemming plaats tussen opvang, welzijn en (jeugd)zorg. De SER merkt daarbij op dat het stelsel voor alle groepen financieel toegankelijk moet zijn en dat op langere termijn een relatief hogere bijdrage van de overheid kan worden overwogen.¹⁴ De Onderwijsraad voegt daaraan in haar advies toe de regie bij de basisschool te leggen waarbij voorzieningen en scholen samenwerken en werken aan doorlopende ontwikkel- en leerlijnen.¹⁵

In reactie op de voornoemde rapporten van de SER en de Onderwijsraad heeft het kabinet opgemerkt nu niet te kiezen voor een universele voorziening (hierna: alomvattende voorziening) omdat niet met zekerheid kan worden geconcludeerd dat alle kinderen gebaat zijn bij een dergelijke voorziening.¹⁶ Volgens het kabinet is voorzichtigheid gepast, omdat voor deze onzekere baten een ingrijpende stelselwijziging met ingrijpende (financiële) consequenties nodig is. Het kabinet wil niet voorsorteren op beleid van een toekomstig kabinet en derhalve de keuze voor een alomvattende voorziening nu niet maken.¹⁷

De Afdeling wijst tegen deze achtergrond op het volgende.

ii. Aard en gevolgen van het voorstel

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel niet de gehele door de SER en Onderwijsraad beoogde alomvattende voorziening creëert. Alleen voor kinderen van tweeverdieners geldt dat onder dezelfde voorwaarden gebruik gemaakt kan worden van dagopvang en kortdurende opvang. Slechts voor die categorie worden het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang daadwerkelijk geharmoniseerd.

Het integreren van het peuterspeelzaalwerk in kindercentra heeft wel ingrijpende gevolgen. In de huidige situatie hebben gemeenten nog de mogelijkheid deze plaatsen te realiseren via het peuterspeelzaalwerk. Aan deze voorziening worden op dit moment vanwege de aard en het doel van de voorziening minder strenge kwaliteitseisen gesteld. Doordat het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening met eigen kwaliteitseisen komt te vervallen, worden de keuzemogelijkheden voor gemeenten en (vervolgens ook voor) ouders beperkt.

Na inwerkingtreding van het voorstel kunnen gemeenten plaatsen voor kortdurende opvang op de markt inkopen bij kindercentra. Zij kunnen ook

¹³ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016) en Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind (2015). In het recent verschenen rapport van de studiegroep duurzame groei wordt de optie van een integrale basisvoorziening ook genoemd, Rapport Studiegroep duurzame groei, Kiezen voor duurzame groei (2016), blz. 72, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300, nr. 76.

¹⁴ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016), blz. 18 en 19.

¹⁵ Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind (2015), blz. 9.

¹⁶ Brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308, blz. 6.

¹⁷ Brief van 24 juni 2016 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308, blz. 6.

zelf een voorziening tot stand brengen. Bij zo'n «eigen» voorziening is van belang dat voor zover de gemeente een bijdrage van de ouders vraagt, de (aangescherpte) wettelijke kwaliteitseisen ook op die voorziening van toepassing zijn, hetgeen een relatief dure voorziening oplevert.¹⁸

Het wetsvoorstel heeft voorts ingrijpende gevolgen voor de voorschoolse educatie. In de huidige situatie hebben gemeenten nog de mogelijkheid deze plaatsen te realiseren via het peuterspeelzaalwerk. Het leveren van maatwerk in het kader van onderwijsachterstandenbeleid kan lastiger worden indien dit ook bij kindercentra moet worden ingekocht (zie hierna punt 3). De toelichting gaat in het geheel niet in op de gevolgen die het vervallen van de peuterspeelzalen zal hebben voor onderwijsachterstanden beleid.

Redelijkerwijs is te verwachten dat het vervallen van de huidige peuterspeelzaalmogelijkheid er in de praktijk toe zal leiden dat gemeenten plaatsen voor kortdurende opvang én voorschoolse educatie zullen inkopen bij kindercentra. Aldus lijkt het voorstel een belangrijke stap in de richting van de door de SER en de Onderwijsraad beoogde alomvattende voorziening te vormen. In die zin kan het voorstel ingrijpende gevolgen hebben voor het stelsel van voorschoolse voorzieningen.

Zoals hiervoor gesteld wenst het kabinet de keuze voor een alomvattende voorziening nu niet te maken en is niet duidelijk waarom met de wijziging van het stelsel niet wordt gewacht tot dat een meer structurele en integrale herziening van het stelsel van voorschoolse voorzieningen kan worden ingevoerd. De toelichting biedt hierover geen helderheid.

iii. Beoogde doel van het voorstel

Volgens de toelichting is het van belang de verschillen in financiering tussen peuterspeelzalen en kinderopvang gelijk te trekken. Hoewel het gelijktrekken van de financiering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang de administratieve lasten van tweeverdieners die van beide opvangvormen gebruik maken vermindert, maakt de Afdeling over het gelijktrekken de volgende opmerking.

Volgens de toelichting zijn er werkende ouders (tweeverdieners met recht op kinderopvangtoeslag) die kiezen voor (gedeeltelijke) opvang in de peuterspeelzaal. Het schrappen van het peuterspeelzaalwerk als zelfstandige voorschoolse voorziening moet voorkomen dat tweeverdieners uit kostenoverwegingen kiezen voor kortdurende opvang in de peuterspeelzaal. Gemeentelijke subsidies kunnen volgens de toelichting leiden tot lagere ouderbijdragen dan bij kinderopvang, hetgeen zou leiden tot oneerlijke concurrentie met kindercentra en tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen.¹⁹

De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre in de praktijk wachtlijsten voorkomen bij peuterspeelzalen en of die wachtlijsten verband houden met de door kostenoverwegingen ingegeven keuze van tweeverdieners voor opvang in de peuterspeelzaal. De toelichting maakt eveneens niet duidelijk of alternatieven zijn overwogen om oneerlijke concurrentie en wachtlijsten tegen te gaan nu het schrappen van het peuterspeelzaalwerk in de praktijk ingrijpende consequenties kan hebben voor het stelsel van voorschoolse voorzieningen.

¹⁸ Zie artikel 1.1 Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kinderopvang dat «kinderopvang» definieert als het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen.

¹⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 en 3.2.

Zoals uit het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang blijkt, is het goed mogelijk om, zo zulks wenselijk wordt geacht, de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvang te harmoniseren zonder dat de financieringsstructuur van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt gelijkgetrokken. In dat licht maakt de toelichting onvoldoende duidelijk waarom de financiering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk toch gelijkgetrokken moet worden.

b. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten

Gemeenten spelen, zeker sinds de decentralisatie van de jeugdhulp, een centrale rol op het terrein van jeugdbeleid. De voorschoolse educatie in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid is een wettelijke taak²⁰ van gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders ziet er in dit kader onder meer op toe dat binnen een gemeente afspraken worden gemaakt over onder meer de organisatie van een doorlopende leerlijn tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie.²¹ Gemeenten blijven, ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, aan zet om (kortdurend) voorschools aanbod te organiseren voor alle kinderen van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag.²² Tevens zijn gemeenten in het kader van de Jeugdwet onder meer verantwoordelijk voor de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen²³ en eveneens verantwoordelijk voor het versterken van het opvoedkundige klimaat in onder meer scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen²⁴ en wordt in het kader van het jeugdbeleid effectief samengewerkt met het onderwijs.²⁵

Gemeenten behouden alle voornoemde taken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het is daarom van belang dat gemeenten voldoende sturingsmogelijkheden hebben om een integraal jeugdbeleid te kunnen voeren. Alleen dan kan bijvoorbeeld een doorgaande ontwikkelingslijn naar de basisschool worden bewerkstelligd. Gemeenten moeten derhalve beschikken over voldoende informatie en mogelijkheden tot interventie in het jeugddomein om hun verantwoordelijkheden waar te kunnen maken. Binnen het sociaal domein hebben belangrijke decentralisaties plaatsgevonden, onder andere op het terrein van jeugdzorg. Om het beoogde integraal (jeugd)beleid te kunnen voeren is het noodzakelijk dat gemeenten beschikken over een goede gemeentelijke pedagogische infrastructuur waarin voldoende mogelijkheden bestaan om verbindingen te leggen met de rest van het sociale domein en het onderwijs. De Afdeling beziet het voorstel mede tegen de achtergrond van deze decentralisatie.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is redelijkerwijs te verwachten dat het vervallen van de peuterspeelzaalmogelijkheid als zelfstandige voorschoolse voorziening er in de praktijk toe zal leiden dat gemeenten plaatsen voor kortdurende opvang en plaatsen voor voorschoolse educatie zullen inkopen bij een (commercieel) kindercentrum. Gemeenten zullen hun voorschoolse jeugdbeleid derhalve via dit kindercentrum voeren. Momenteel ligt de focus van kindercentra op het opvangen van kinderen van werkende ouders en het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid en zorg. Kindercentra zullen zich na inwerkingtreding van het voorstel ook moeten richten op de doelen die ten

²⁰ Artikel 166 en 167 Wet op het primair onderwijs.

²¹ Artikel 167, eerste lid, onder 3°, Wet op het primair onderwijs.

²² Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

²³ Artikel 2.1, onderdeel a, Jeugdwet.

²⁴ Artikel 2.1, onderdeel b, Jeugdwet.

²⁵ Artikel 2.2, derde lid, Jeugdwet.

grondslag liggen aan kortdurende opvang (spelend leren gericht op socialisatie voor een beperkt aantal uren per week) en voorschoolse educatie (het bestrijden van onderwijsachterstanden).

In dit verband is van belang dat met name het leveren van maatwerk in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid (voorschoolse educatie) lastiger kan worden voor gemeenten. Gemeenten kunnen in de huidige situatie kindplaatsen realiseren via het peuterspeelzaalwerk, maar in de nieuwe situatie zijn zij afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de exploitant van een kindercentrum. Dit leidt ertoe dat de onderhandelingsmacht van een gemeente zwakker wordt.

Ook de VNG heeft er in reactie op onderhavig wetsvoorstel²⁶ op gewezen dat het wetsvoorstel de sturingsruimte en mogelijkheden tot maatwerk van gemeenten beperkt en zodoende strijdig is met de decentralisaties in het sociaal domein.²⁷

Dat steeds meer gemeenten nu al kiezen voor het harmoniseren van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, vormt op zichzelf onvoldoende reden om gemeenten daartoe te verplichten. In de huidige situatie kunnen gemeenten zelf afwegen in hoeverre de peuterspeelzaal als zelfstandige voorziening van toegevoegde waarde is en zelfstandig beslissen of die voorziening al dan niet geïntegreerd wordt met de kinderopvang. Ook zijn gemeenten in die situatie minder afhankelijk van marktpartijen voor het vervullen van hun taken. Door het voorstel wordt de eigen beslisruimte voor gemeenten, die in het kader van de decentralisatie in het sociaal domein door de wetgever bewust is gecreëerd, beperkt.

c. Effect maatregelen op aanbod niet-kinderopvangtoeslaggerechtigden

Zoals in het voorgaande reeds aan de orde is gesteld, beoogt het wetsvoorstel bij te dragen aan een eerlijk speelveld tussen kortdurende (peuterspeelzaalwerk) en dagopvang (kinderopvang) en «oneerlijke concurrentie» die tot wachtlijsten bij peuterspeelzalen leidt, tegen te gaan.²⁸ Blijkens de toelichting hebben gemeenten ook in de toekomst de beleidsvrijheid om voor kinderen van ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag aanbod van een voorschoolse voorziening te organiseren (in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).²⁹ Deze voorziening dient overigens wel aan de eisen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te voldoen, voor zover een bijdrage van de ouders wordt gevraagd.

Aan gemeenten wordt via een decentralisatie-uitkering in 2016 een bedrag van € 10 miljoen ter beschikking gesteld om te voorzien in aanbod voor peuters zonder kinderopvangtoeslag.³⁰ Dit bedrag zal jaarlijks toenemen met € 10 miljoen tot € 60 miljoen structureel in 2021.³¹ Anderzijds wordt de decentralisatie-uitkering in verband met de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (structureel € 35 miljoen) stopgezet op de inwerkingtredingsdatum van het voorliggende wetsvoorstel.³²

²⁶ Reactie van de VNG van 6 januari 2016 op de internetconsultatie van het wetsvoorstel harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang, www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_harmonisatie_peuterspeelzaalwerk_en_kinderopvang.

²⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.

²⁸ Toelichting, algemeen deel, paragrafen 2.3 en 3.4.

²⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang blijkt dat het Ministerie van Sociale Zaken inschat dat ongeveer 50% van de huidige gebruikers geen recht heeft op kinderopvangtoeslag. Voor die groep blijven gemeenten aan zet na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, paragraaf 3, onder «Financiële consequenties».

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1; toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2.

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

³² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1.

De toelichting gaat evenwel voorbij aan de kostenstijging die de harmonisering van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang tot gevolg kan hebben. Deze kosten kunnen onder meer toenemen doordat de kwaliteitseisen verder worden aangescherpt en bijvoorbeeld vrijwilligers niet langer formatief kunnen worden ingezet,³³ terwijl binnen het peuterspeelzaalwerk veel vrijwilligers formatief worden ingezet.³⁴ Uit de toelichting bij het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang blijkt dat er vanuit wordt gegaan dat het vervangen van vrijwilligers door beroepskrachten naar verwachting € 10 miljoen zal kosten.³⁵ Daarnaast zal het door gemeenten inkopen van het kortdurend aanbod op de markt ook tot kostenstijgingen kan leiden,³⁶ bijvoorbeeld omdat hierbij geen eigen medewerkers en ruimten kunnen worden benut.

Weliswaar wordt er vanaf 2021 € 25 miljoen per jaar meer beschikbaar gesteld zodat gemeenten aanbod kunnen organiseren voor kinderen van ouders zonder kinderopvangtoeslag, maar uit de toelichting blijkt niet of dat bedrag toereikend zal zijn om de voorziene kostenstijging op te vangen en voldoende is om een toegankelijk aanbod te organiseren voor kinderen van ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag. Dit terwijl uit de toelichting de ambitie spreekt dat gemeenten ook voorschools aanbod gaan organiseren voor de circa 40.000 peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan,³⁷ naast de groep kinderen die zonder kinderopvangtoeslag thans gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk. Een analyse van de kosten ontbreekt in dit verband.

Indien gemeenten onvoldoende middelen tot hun beschikking hebben voor het organiseren van voorschools aanbod, kunnen er gemakkelijk wachtlijsten ontstaan voor de plaatsen die gemeenten bij kindercentra inkopen. Voorts zou dit kunnen leiden tot hogere ouderbijdragen. Uit de toelichting wordt onvoldoende duidelijk hoe voorkomen wordt dat door de stijgende kosten voorschoolse voorzieningen beperkter beschikbaar worden voor kinderen wier ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.³⁸ Deze kinderen hebben in veel gevallen ouders in de laagste inkomensgroepen, terwijl zij nu al slechts in beperkte mate deelnemen aan voorschoolse voorzieningen.³⁹

d. Conclusie

Het voorstel lijkt een belangrijke stap in de richting van de door de SER en de Onderwijsraad beoogde alomvattende voorziening te vormen. Uit de toelichting wordt echter niet duidelijk waarom met het voorstel deze stap wordt gezet nu de regering heeft aangegeven de keuze voor een alomvattende voorziening voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang niet thans

³³ Dit is geregeld in het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, artikel I, onderdeel A.

³⁴ In 2015 werd in circa 19% van alle peuterspeelzalen gebruik gemaakt van de formatieve inzet van vrijwilligers, Bureau Bartels, Eindrapport: Vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk, Amersfoort (2015).

³⁵ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, algemeen deel, paragraaf 3, onderdeel a «Financiële consequenties».

³⁶ Dit terwijl bij de evaluatie van de Wet OKE is gebleken dat veel gemeenten te weinig middelen tot hun beschikking hebben om de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid te verhogen, Brief van 26 juni 2015 van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1, blz. 3.

³⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2; Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

³⁸ Ook de VNG wijst erop dat het wetsvoorstel nadelige effecten kan hebben voor het bereik van voorschoolse voorzieningen, zie de reactie van de VNG van 6 januari 2016 op de internetconsultatie van het wetsvoorstel harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang, blz. 5.

³⁹ www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_harmonisatie_peuterspeelzaalwerk_en_kinderopvang.

³⁹ CBS Persbericht, «Peuters lage-inkomensgroepen blijven vaker thuis», 22 september 2015, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/peuters-lage-inkomensgroepen-blijven-vaker-thuis>. Uit cijfers van het CBS blijkt dat bijna 40% van de kinderen met ouders in de laagste inkomensgroep niet naar een voorschoolse voorziening gaat.

te willen maken. Ook wordt uit de toelichting onvoldoende duidelijk waarom, in aanvulling op het harmoniseren van de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvang, het gelijktrekken van de financiering noodzakelijk is. Derhalve zijn het nut en de noodzaak van het voorstel onvoldoende gemotiveerd.

Voorts blijkt onvoldoende uit de toelichting hoe wordt gewaarborgd dat gemeenten na inwerkingtreding van het wetsvoorstel beschikken over voldoende mogelijkheden om een effectief en integraal beleid ten aanzien van peuters te kunnen voeren. Een deugdelijke analyse van de te verwachten effecten van het voorstel ontbreekt. Zodoende is de voorgestelde wijziging onvoldoende ingebed in de decentralisatie die in het sociaal domein heeft plaatsgevonden.

Tenslotte wordt in de toelichting onvoldoende gemotiveerd of de aan gemeenten toegezegde middelen toereikend zullen zijn voor het organiseren van voorschools aanbod voor zowel de kinderen die reeds gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk als voor de kinderen die nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening en waarvoor geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag.

De Afdeling adviseert van het voorstel af te zien, tenzij op de voornoemde punten alsnog in een dragende motivering van het voorstel kan worden voorzien.

2. Nut en noodzaak, sturingsmogelijkheden, effecten

a. Nut en noodzaak

i. Achtergrond en kabinetsstandpunt

Naar aanleiding van de constatering van de Afdeling dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk hun eigen doel, doelgroep en wijze van financiering hebben, zijn in paragraaf 2.1 en 2.2 van de memorie van toelichting passages opgenomen waarin de doelen, doelgroepen en wijzen van financiering van de verschillende voorzieningen uiteen worden gezet. De constatering van de Afdeling advisering wordt deels gevolgd in deze passages. 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, zoals de Afdeling advisering deze constateert, komen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen niet voor. Voor beide opvangvoorzieningen geldt sinds de Wet Oke⁴⁰ dezelfde pedagogische opdracht: het bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving (artikelen 1.49, eerste lid en 2.5 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen). Anders dan bij kinderopvang verblijft een kind slechts 2 à 2,5 uur per dag in een peuterspeelzaal. Met deze kortere openingstijden kon het peuterspeelzaalwerk, zo was de gedachte bij invoering van de Wet kinderopvang in 2005⁴¹, geen functie vervullen in de combinatie van arbeid en zorg.

⁴⁰ 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).

⁴¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 5.

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 brengen⁴².

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.

Het onderscheid in financiële toegankelijkheid levert soms tevens oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op, 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.⁴³ Om de hiervoor genoemde redenen is in het Regeerakkoord «Bruggen slaan»⁴⁴ afgesproken dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang wordt gebracht.

ii. Aard en gevolgen van het voorstel

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel een stap in de richting van een door de SER en Onderwijsraad beoogde alomvattende voorziening lijkt te zetten, terwijl een dergelijke stelselwijziging volgens de regering thans niet wordt beoogd. Tevens constateert de Afdeling dat met het wetsvoorstel niet de gehele door de SER en Onderwijsraad beoogde alomvattende voorziening wordt gecreëerd. De Afdeling stelt dat uit de toelichting van het wetsvoorstel niet blijkt waarom met de wijziging van het stelsel niet wordt gewacht totdat een meer structurele en integrale herziening van het stelsel van voorschoolse voorzieningen, zoals voorgesteld door de SER en de Onderwijsraad, kan worden ingevoerd.

⁴² 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.

⁴³ <http://nos.nl/artikel/484849-g4-wil-regie-over-peuteropvang.html>

⁴⁴ Regeerakkoord VVD – PVDA «Bruggen Slaan», 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling is in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting een extra passage toegevoegd waarin de verhouding tussen het wetsvoorstel en de adviezen van de SER en de Onderwijsraad wordt verduidelijkt. De gelijkschakeling van de financiering voor werkende ouders vormt voor het kabinet 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.⁴⁵ 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.⁴⁶ Met dit wetsvoorstel 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. Dit vormt een uitwerking van het Regeerakkoord «Bruggen slaan» waarin staat dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen⁴⁷ wordt gebracht en het bestuurlijk akkoord⁴⁸ 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 werkende ouders. Zij kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kinderen. Het aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders, alleenverdieners en kinderen met een risico op een taalachterstand blijft gefinancierd via gemeenten.

De Afdeling wijst er tot slot op dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel ingrijpende gevolgen zal hebben voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om plaatsen voor kortdurende opvang en voorschoolse educatie te realiseren. Op deze opmerkingen van de Afdeling wordt ingegaan onder «b. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten» waar de Afdeling dezelfde opmerkingen heeft geplaatst.

iii. Beoogde doel van het voorstel

De Afdeling merkt op dat de toelichting bij het wetsvoorstel niet duidelijk maakt in hoeverre wachtlijsten bij peuterspeelzalen in de praktijk voorkomen en of die wachtlijsten verband houden met de door kostenoverwegingen ingegeven keuze van tweeverdieners voor opvang in een peuterspeelzaal. Ook merkt de Afdeling op dat de toelichting niet duidelijk maakt of er alternatieven zijn overwogen om oneerlijke concurrentie en wachtlijsten tegen te gaan.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verhelderd. In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting wordt nu nader ingegaan op de wachtlijstvorming en in paragraaf 3.2 is een extra passage opgenomen over een alternatief dat is overwogen voor het met het wetsvoorstel te bereiken doel.

Van de exacte omvang van wachtlijsten binnen het peuterspeelzaalwerk bestaat geen landelijk beeld. Dit komt omdat peuterspeelzaalwerk een gemeentelijke voorziening is en niet in alle gemeenten de omvang van eventuele wachtlijsten wordt onderzocht. Het is echter bekend dat er de

⁴⁵ 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.»

⁴⁶ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308.

⁴⁷ De citeertitel van de wet wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in Wet kinderopvang.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

afgelopen jaren op diverse plekken in het land sprake is geweest van wachtlijstvorming bij peuterspeelzalen. Bijvoorbeeld in de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Amsterdam, waar na de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag wachtlijsten ontstonden bij het peuterspeelzaalwerk dat door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag financieel aantrekkelijker was geworden voor werkende ouders⁴⁹. Ook door brancheorganisaties is diverse keren gewezen op dit effect en de Kamer is hierover geïnformeerd⁵⁰.

De meeste ouders die hun kind naar een voorschoolse voorziening brengen, zijn werkende ouders. Deze ouders hebben gemeen dat zij arbeid en zorg moeten combineren. Voor de kinderopvang vragen deze ouders al kinderopvangtoeslag aan. Het kabinet heeft ervoor gekozen om peuterspeelzaalwerk ook onder de kinderopvangtoeslag te brengen om zo de financiering voor werkende ouders gelijk te schakelen. Hiermee ontstaat een gelijke toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders, wordt oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk tegengegaan en wordt voorkomen dat er wachtlijsten bij een van beide voorzieningen ontstaan door verschillen tussen het gemeentelijk aanbod voor werkende ouders en de financiering via de kinderopvangtoeslag.

Om deze doelen te bereiken is als alternatief overwogen om gemeenten een grotere rol te geven in de financiering van voorschoolse voorzieningen, conform het voorstel van de VNG voor gratis dagdelen vanuit de gemeente voor alle peuters⁵¹. Het grote nadeel, dat maakt dat hier niet voor gekozen is, is dat dit alternatief zou leiden tot een aparte regeling van twee dagdelen voor peuters via gemeenten. Kinderen jonger dan 2,5 jaar en ouder dan 4 jaar maken gebruik van de kinderopvangtoeslag, evenals peuters van werkende ouders die meer opvang nodig hebben dan 2 dagdelen. Dit zou het organiseren van opvang voor werkende ouders gecompliceerder maken. Zij zouden afhankelijk worden van twee verschillende regelingen, namelijk van gemeenten en van het Rijk. De regering vindt het ongewenst dat extra drempels worden ingebouwd voor de combinatie van arbeid en zorg. Daarom is afgesproken om de financiering voor werkende ouders op één manier te regelen voor alle voorschoolse voorzieningen en dus het peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag te brengen.

b. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten

De Afdeling benadrukt dat het van belang is dat gemeenten over voldoende sturingsmogelijkheden beschikken om een integraal jeugd-beleid te kunnen voeren. Daarvoor is het noodzakelijk dat gemeenten een goede pedagogische infrastructuur hebben waarin voldoende mogelijkheden bestaan om verbindingen te leggen met de rest van het sociale domein en het onderwijs.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling op dit punt wordt in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting nu nader ingegaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de sturingsmogelijkheden van gemeenten. De regering erkent dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van voorschoolse voorzieningen. Daarom wordt al geruime tijd gesproken met de VNG over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Dit heeft geleid tot een

⁴⁹ <http://nos.nl/artikel/484849-g4-wil-regie-over-peuteropvang.html>

⁵⁰ Bijvoorbeeld Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 213 en Kamerstukken II 2011/12, 3359 (Aanhangsel).

⁵¹ Reactie op alternatief scenario peuteropvang, bijlage bij Niet-dossierstuk 2014D10659.

bestuurlijk akkoord met gemeenten in het voorjaar van 2016.⁵² In dit bestuurlijk akkoord steunen gemeenten de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zoals voorgesteld met dit wetsvoorstel.

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.

Gemeenten behouden 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 alleenverdieners 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 deze voormalige peuterspeelzalen in veel gevallen hun bestaansrecht na de harmonisatie behouden⁵³. De peuterspeelzaal als op zichzelf staande organisatie in de zin van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen blijft dan weliswaar niet behouden, maar het kortdurend aanbod en de kennis en kunde binnen de organisatie wel. De doelstellingen van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk zijn in de loop der tijd steeds meer op elkaar gaan lijken, zoals reeds onder paragraaf a., onderdeel i «Achtergrond en kabinetsstandpunt», is aangegeven. Teneinde arbeid en zorg te kunnen combineren kiezen werkende ouders momenteel ook voor opvang in een peuterspeelzaal en zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk zijn gericht op de ontwikkeling van het kind. Kindercentra die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kortdurend aanbod gaan aanbieden zullen zich dan ook niet op andere doelen hoeven te richten.

De bestaande harmonisatietrend bij gemeenten hoort ook in dit kader thuis. Doordat peuterspeelzaalwerk op kwalitatief vlak is toegegroeid naar kinderopvang in de afgelopen jaren, is het eenvoudiger geworden voor gemeenten om peuterspeelzalen om te zetten naar kinderopvang. Dit draagt ertoe bij dat steeds meer gemeenten beslissen om peuterspeelzaalwerk om te vormen tot kinderopvang. De Afdeling merkt op dat de bestaande trend bij gemeenten om peuterspeelzaalwerk om te vormen naar kinderopvang onvoldoende reden vormt om gemeenten te verplichten te harmoniseren. Voor de regering vormt de huidige trend waarbij peuterspeelzalen worden omgezet niet de reden voor dit wetsvoorstel. De regering wil inzetten op de harmonisatie om een gelijke toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor werkende ouders

⁵² Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

⁵³ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

te creëren, oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk tegen te gaan en wachtlijstvorming te voorkomen. De trend om te harmoniseren betekent echter wel dat het wetsvoorstel aansluit bij de bestaande praktijk en dat dit een realistische werkwijze is voor het veld.

De Afdeling geeft aan een toelichting te missen op de gevolgen van de harmonisatie voor voorschoolse educatie in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is in paragraaf 6.2 een passage in de memorie van toelichting toegevoegd waarin de gevolgen voor voorschoolse educatie worden uitgelegd.

De Afdeling geeft aan dat de sturing en het leveren van maatwerk in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid bemoeilijkt zou worden door dit wetsvoorstel. In het advies van de Afdeling wordt de suggestie gewekt dat voorschoolse educatie alleen op peuterspeelzalen wordt aangeboden. Dit is niet het geval. Voorschoolse educatie wordt aangeboden via het peuterspeelzaalwerk én via de kinderopvang. Binnen steeds meer gemeenten wordt voorschoolse educatie verzorgd binnen de kinderopvang. Er zijn geen signalen dat gemeenten hier op problemen in de bereidheid van houders van kindercentra stuiten.

Het onderhavige wetsvoorstel verandert de sturingsmogelijkheden op voorschoolse educatie niet. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het aanbod van voorschoolse educatie en behouden de mogelijkheid om te sturen via het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en subsidieverlening. Voor voorschoolse educatie gelden aanvullende kwaliteitseisen. Kindercentra die voorschoolse educatie aanbieden, moeten naast de kwaliteitseisen vanuit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ook aan de eisen uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie voldoen. Als kindercentra niet voldoen aan deze eisen kan de gemeente handhaven en de subsidie stopzetten. De Inspectie van het Onderwijs blijft het aanbod van voorschoolse educatie de komende jaren monitoren.

c. Effect maatregelen op aanbod niet-kinderopvangtoeslaggerechtigden

De Afdeling merkt op dat het inkopen van plaatsen door gemeenten alleen kan bij instellingen die voldoen aan de wettelijke eisen. Kindercentra zullen, ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, aan de eisen uit de Wet kinderopvang moeten voldoen. Als een locatie niet voldoet aan de wettelijke eisen zal deze locatie niet geregistreerd worden in het landelijk register kinderopvang en daarmee beschouwd worden als illegale kinderopvang. Voor de kinderopvangtoeslag geldt de eis van het betalen van de ouderbijdrage.

De Afdeling komt tot de slotsom dat gemeenten netto € 25 miljoen extra krijgen. Dit is een onjuiste constatering. De decentralisatie-uitkering van € 60 miljoen en het stopzetten van de decentralisatie-uitkering van € 35 miljoen in het kader van de Wet Oke staan inhoudelijk los van elkaar. Tevens houdt de afdeling in haar constatering geen rekening met het feit dat het Rijk ook kosten overneemt van gemeenten. De financiering van het peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders wordt met dit wetsvoorstel immers door het Rijk overgenomen van gemeenten. Dit leidt tot extra kosten voor het Rijk van ca. € 40 miljoen en een besparing bij gemeenten van dezelfde orde grootte. Met het stopzetten van de decentralisatie-uitkering van € 35 miljoen worden de extra kosten voor het Rijk derhalve deels gedekt, maar gemeenten houden hier per saldo geld aan over.

In het bestuurlijk akkoord met de VNG 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.

De Afdeling advisering wijst op de mogelijkheid dat ouderbijdragen gaan stijgen als gevolg van wachtlijsten doordat gemeenten te beperkte middelen hebben om plaatsen in te kopen. De verwachting is dat dit niet gaat gebeuren. Met de al bestaande harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk neemt het Rijk meer kosten over van gemeenten dan worden uitgenomen uit het Gemeentefonds. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Daar bovenop nemen vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, die beoogd is per 1 januari 2018, de uitgaven kinderopvangtoeslag nog eens toe met structureel circa € 40 miljoen. De uitname uit het Gemeentefonds die hier tegenover staat is € 35 mln. De huidige gemeentelijke uitgaven aan peuterspeelzaalwerk voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners blijven in tact. Als gemeenten dit budget in stand houden, is er geen reden om aan te nemen dat de ouderbijdrage voor deze groep zou stijgen. Onderzoek laat zien dat het overgrote deel van de gemeenten dat al geharmoniseerd is een gemeentelijke subsidieregeling heeft voor kortdurende opvang voor kinderen van niet-werkende ouders⁵⁴. Het aantal gemeenten zonder subsidieregeling voor kostwinners is zeer beperkt. Dit is in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting verduidelijkt.

De aanpassing van de kwaliteitseisen, waaronder het aanpassen van de eis rondom vrijwilligers, is onderdeel van het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang. Op de gevolgen hiervan voor gemeenten wordt ingegaan in de desbetreffende memorie van toelichting en het desbetreffende nader rapport.

d. Conclusie

De Afdeling advisering sluit af met een samenvatting van de verschillende onderdelen van het advies. Voor een reactie hierop wordt verwezen naar hetgeen vermeld in de voorgaande (deel)paragrafen.

3. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting nog enkele, hoofdzakelijk technische, wijzigingen aan te brengen. Deze wijzigingen worden in het hiernavolgende toegelicht.

Het wetsvoorstel regelt dat peuterspeelzalen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog in het register peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven automatisch worden ingeschreven als kindercentrum in het landelijk register kinderopvang. Met DUO, VNG en GGD GHOR Nederland is gesproken over de uitvoeringstechnische gevolgen van deze wijze van omzetting. Deze overleggen hebben geleid tot enkele aanpassingen van de overgangsbepalingen en memorie van toelichting. De overgangsbepaling «uitbreiding aantal kindplaatsen kindercentrum» (artikel XXVIII van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel) is geschrapt, aangezien het bij nader inzien technisch mogelijk is dat er op één adres twee kindercentra van dezelfde

⁵⁴ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

houder zijn gevestigd. Wel is in het algemeen deel en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting opgenomen dat het aanbeveling verdient dat wanneer er op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op één adres een kindercentrum en een peuterspeelzaal van dezelfde houder zijn gevestigd, de houder na inwerkingtreding door middel van een wijzigingsverzoek verzoekt om ophoging van het aantal kindplaatsen van het ene kindercentrum en verwijdering uit het landelijk register kinderopvang van de inschrijving van het andere kindercentrum. Op die manier wordt voorkomen dat de houder dubbel aan verplichtingen moet voldoen en de toezichthouder twee afzonderlijke kindercentra dient te onderzoeken.

De overgangsbepaling «onderzoek toezichthouder na omzetting peuterspeelzaal» (artikel XXIX van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel) is geschrapt. De toezichthouder zal de tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen onderzoeken in het jaar van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gedurende de reguliere inspecties bedoeld in artikel 1.62, tweede lid, van de Wet kinderopvang. In het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de toezichthouder tijdens de reguliere inspecties in kaart brengen welke peuterspeelzalen al voldoen dan wel naar verwachting zullen gaan voldoen aan de voor kindercentra geldende eisen. Op die manier krijgt de toezichthouder een beeld van welke tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen na inwerkingtreding bij de jaarlijkse inspectie als eerste onderzocht moeten worden.

In het wetsvoorstel is een nieuw artikel XXVI opgenomen. Artikel XXVI bepaalt dat het college na inwerkingtreding van het wetsvoorstel en nadat het jaarlijkse onderzoek van de toezichthouder heeft plaatsgevonden, beslist tot het intrekken van de beschikking van de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel een nieuwe beschikking voor de exploitatie van een kindercentrum geeft. Met artikel XXVI, tweede lid, wordt voorgesteld dat een beschikking van een peuterspeelzaal die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding nog in het register peuterspeelzaalwerk staat ingeschreven, tot het tijdstip waarop het besluit van het college (tot intrekking van de beschikking van de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal dan wel het geven van een nieuwe beschikking voor de exploitatie van een kindercentrum) onherroepelijk is geworden, wordt beschouwd als een beschikking voor de exploitatie van een kindercentrum.

Het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragrafen 4.3 en 4.4) en de artikelsgewijze toelichting bij de desbetreffende overgangsbepalingen zijn aangepast.

Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de samenloopbepalingen met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatierèches (Kamerstukken 34 256) (de artikelen XIV en XV van het voor advisering voorgelegde wetsvoorstel) uit het wetsvoorstel te halen gelet op het feit dat dit wetsvoorstel al enige tijd stil ligt vanwege het onderzoek naar de kwaliteit van ouderparticipatierèches. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Gedurende de periode dat het wetsvoorstel voor advisering bij de Afdeling voorlag, is bezien op welke artikelen uit de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen de Dienstenwet van toepassing is. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Dienstenwet is de Dienstenwet van toepassing is op de eisen en vergunningstelsels met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die onder de

reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Geconcludeerd is dat voor wat betreft de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen de Dienstenrichtlijn en derhalve de Dienstenwet (uitsluitend) van toepassing zijn op het vergunningstelsel van artikel 1.45. Op de in de bijlage bij de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte dienstenwet opgenomen eisen en vergunningstelsels is de Dienstenwet in ieder geval van toepassing. In deze bijlage is momenteel artikel 1.45 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen opgenomen. De Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo worden aangepast dat artikel 1.45 van de Wet kinderopvang in de bijlage is opgenomen. In het onderhavige wetsvoorstel is nu uiteengezet wat de gevolgen zijn van het van toepassing zijn van de Dienstenwet op het vergunningstelsel en de eisen van artikel 1.45 van de Wet kinderopvang. Artikel 28 van de Dienstenwet bepaalt dat in afwijking van artikel 4:20a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht paragraaf 4.1.3.3. van die wet van toepassing is op een aanvraag om een vergunning, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 1.46, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat het college uiterlijk tien weken na de ontvangst van de aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum een besluit neemt. Indien paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is dan geldt op grond van artikel 4:20b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van de beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege is gegeven (de zogenoemde *lex silencio positivo*). In het wetsvoorstel is nu een bepaling opgenomen (Artikel I, onderdeel C, van het gewijzigde wetsvoorstel) die regelt dat met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op een aanvraag als bedoeld in artikel 1.45, eerste en tweede lid. Het belang van verantwoorde kinderopvang wordt hier geacht in de weg te staan aan toepassing van de *lex silencio positivo*. De reden dat nu gekozen wordt voor het uitsluiten van de *lex silencio positivo* is een dwingende reden van algemeen belang en is gelegen in de aard van de kinderopvang en de onwenselijke gevolgen die het stilzwijgend verlenen van een vergunning tot exploitatie van een kindercentrum voor met name de veiligheid van kinderen kan hebben.

Tot slot is in het gewijzigde wetsvoorstel het in artikel I, onderdeel L, opgenomen artikel 3.2 zodanig aangepast dat niet wordt verwezen naar het Besluit registers kinderopvang en buitenlandse kinderopvang, maar naar het Besluit landelijk register kinderopvang en register buitenlandse kinderopvang, zoals de citeertitel van het besluit na aanpassing van de lagere regelgeving zal komen te luiden. In het kader van de wijzigingen die op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden aangebracht zal een omhangbepaling worden opgenomen voor de gewijzigde grondslag van het Besluit landelijk register kinderopvang en register buitenlandse kinderopvang. Om die reden is de omhangbepaling van dit besluit in artikel II geschrapt. De onderdelen B en F van artikel IX zijn technisch aangepast vanwege de samenloop met de Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijs-toezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179) die op 1 juli 2017 in werking treedt. Verder is artikel XX van het gewijzigde wetsvoorstel technisch aangepast vanwege samenloop met de Wet van 23 augustus 2016 tot aanpassing van enige bepalingen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de reparatie van enige onvolkomenheden (Stb. 2016, 319) die op 1 januari 2017 in werking zal treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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