

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. 8**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2017

*Aanleiding*

Op 28 oktober 2016 is het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Kamerstuk 34 596) ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel sluit aan bij de maatschappelijke trend in veel gemeenten waarbij peuterspeelzalen worden omgevormd tot kindercentra. Bij het overleg van 30 november 2016 heeft het lid Yücel van de PvdA gevraagd om in gesprek met gemeenten – die vooruitlopend op het wetsvoorstel tot één type voorschoolse voorziening komen – te inventariseren waar gemeenten tegenaan lopen bij de omzetting (Kamerstukken 31 293 en 31 322, nr. 350). In deze brief ga ik hierop in.

*Beoogde wetswijzigingen*

De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bestaat uit (1) het gelijkschakelen van de kwaliteitseisen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en (2) het gelijkschakelen van de financieringsstructuur voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het eerste punt is onderdeel van het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang. Door de kwaliteitseisen gelijk te schakelen ontstaat er één kwaliteitsniveau voor alle 2- tot 4-jarigen. Het tweede punt is onderdeel van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Als gevolg van de harmonisatie kunnen werkende ouders ook kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang in een tot kindercentrum omgevormde peuter-

speelzaal.<sup>1</sup> Hiermee wordt de financiële toegankelijkheid voor werkende ouders via één kanaal vorm gegeven en ontstaat een gelijk speelveld voor voorschoolse voorzieningen. Werkende ouders worden niet meer financieel gestuurd in hun keuze voor een type voorschoolse voorziening, maar kunnen deze keuze baseren op de belangen van het kind en hun eigen behoefte vanuit de combinatie van arbeid en zorg. Met deze wijziging verdwijnt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de financiering van voorschoolse voorzieningen voor kinderen van werkende ouders. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het financieren van plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners. In het bestuurlijk akkoord – Een aanbod voor alle peuters<sup>2</sup> – steunt de VNG de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

#### *De harmonisatie in de praktijk*

In steeds meer gemeenten wordt peuterspeelzaalwerk al omgevormd tot kinderopvang en zo onder de kinderopvangtoeslag gebracht.<sup>3</sup> Sinds 2015 ondersteunt Sociaal Werk Nederland (SWN), de brancheorganisatie van onder andere peuterspeelzalen, peuterspeelzalen en gemeenten bij de omvorming tot kindercentra, bijvoorbeeld via digitale handreikingen, een helpdesk en regionale bijeenkomsten. SZW verleent hiervoor een projectsubsidie.

Aangezien iedere gemeente een andere uitgangspositie heeft – denk aan de aard en het aantal organisaties, het aantal peuters in de gemeente en de verwachte toe- of afname van deze groep – is er geen blauwdruk te geven van hoe een gemeente het beste de harmonisatie vorm kan geven. In alle gevallen blijkt het belangrijk om tijdig alle relevante partijen in de gemeente goed te betrekken.

#### *Aandachtspunten gemeenten*

Aangezien peuterspeelzalen in veel gemeenten al omgevormd zijn tot kindcentra of gemeenten en peuterspeelzalen hiermee bezig zijn, is er al een aantal aandachtspunten bekend. Op basis van gesprekken met gemeenten, SWN en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is een inventarisatie gemaakt van de belangrijkste aandachtspunten bij de harmonisatie. Er zijn hierbij aandachtspunten genoemd die samenhangen met de wetsvoorstellen en er zijn aandachtspunten die breder zijn dan de wetsvoorstellen. Hieronder ga ik in op deze aandachtspunten.

#### *Gelijke kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*

Met het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang en de onderliggende regelgeving wordt beoogd dat per 1 januari 2018 de kwaliteitseisen die al gelden voor kindercentra (meer specifiek: de dagopvang<sup>4</sup>) ook gelden voor peuterspeelzaalwerk. Een belangrijk verschil in de huidige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen is dat bij peuterspeelzalen het momenteel nog toegestaan is om vrijwilligers onder

---

<sup>1</sup> Werkende ouders kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen als zij voldoen aan de criteria voor kinderopvangtoeslag en het kindcentrum is geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Als gevolg van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden alle resterende peuterspeelzalen op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel van rechtswege automatisch omgezet naar kindcentra.

<sup>2</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 300.

<sup>3</sup> Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

<sup>4</sup> Dat wil zeggen kinderopvang verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen.

bepaalde voorwaarden formatief in te zetten<sup>5</sup>, terwijl dit bij de dagopvang niet mogelijk is. Een ander belangrijk verschil is dat er bij de kinderopvang eisen worden gesteld aan de binnen- en buitenspeelruimte, terwijl dit voor peuterspeelzalen gemeentelijk beleid is. Gemeenten en peuterspeelzalen geven aan dat het voldoen aan de eisen voor kindercentra tot omvormingskosten kan leiden, wat invloed kan hebben op de uurprijs. Gemeenten en peuterspeelzalen zullen in aanloop naar de wetswijziging met elkaar in overleg moeten gaan hoe deze omvorming het beste vorm kan krijgen. De situatie verschilt per gemeente en is lokaal maatwerk.

#### *Er worden eisen gesteld aan de buitenruimte*

Eén van de eisen die – als gevolg van de beoogde gelijkschakeling – voor peuterspeelzalen gaat gelden, is de eis aan de binnen- en buitenspeelruimte. In de kinderopvang geldt namelijk een minimumeis aan het aantal vierkante meters binnen- en buitenspeelruimte per aanwezig kind, terwijl er voor peuterspeelzalen momenteel geen wettelijke eisen zijn voor de binnen- en buitenspeelruimte. Door de gelijkschakeling wordt geborgd dat er zowel in de kinderopvang als in het peuterspeelzaalwerk voldoende speelruimte is voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen. In de inventarisatie van aandachtspunten is de vraag opgekomen of de buitenspeelruimte gedurende de hele openingstijd van een peuterspeelzaal beschikbaar moet zijn. Als een peuterspeelzaal bijvoorbeeld in of nabij een school is gevestigd en gebruik maakt van het schoolplein als buitenspeelruimte, wordt in sommige situaties de buitenspeelruimte met de school gedeeld en staat deze derhalve niet altijd volledig ter beschikking van de peuterspeelzaal. Het is in casu aan de toezichthouder om te beoordelen of de buitenspeelruimte voldoet aan de gestelde regelgeving. Ik zal met de sectorpartijen in overleg treden om te kijken hoe de regelgeving verduidelijkt kan worden.

#### *Relatie met de collectieve arbeidsovereenkomst*

Werkgeversverenigingen en werknemersverenigingen zijn verantwoordelijk voor het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). Op dit moment zijn er verschillende CAO's in de sector van de voorschoolse voorzieningen van toepassing. Voor peuterspeelzalen geldt de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening en voor kinderopvang de CAO Kinderopvang. De harmonisatie van beide werksoorten leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over de toepasselijke CAO. De activiteiten, beschreven in de werkingssfeer, zijn leidend voor het antwoord op de vraag welke CAO geldt. De CAO-partijen in de branches Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening en Kinderopvang zijn met elkaar in gesprek om duidelijkheid te creëren over de arbeidsvoorwaarden van medewerkers.

#### *Inrichting relatie met voorschoolse voorzieningen*

Als concreet gevolg van de harmonisatie moeten peuterspeelzalen voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen die gelden voor dagopvang. Daardoor is er na de harmonisering juridisch en financieel geen onderscheid meer te maken tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de financiering van een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners. Waar gemeenten dit voorheen deden door zelf peuterspeelzalen te financieren, zullen zij moeten kijken hoe zij de relatie met kindercentra

<sup>5</sup> Een formatieve inzet betekent dat de betreffende persoon meetelt voor de beroepskracht-kindratio, die bepaalt hoeveel beroepskrachten minimaal moeten worden ingezet in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie.

vormgeven. Veel gemeenten vragen zich af hoe zij dit kunnen doen en op welke wijze zij kunnen sturen op de voorschoolse voorzieningen. Specifiek vragen gemeenten zich ook af hoe zij er voor moeten zorgen dat er een gespreid aanbod binnen de gemeente is. De harmonisatie roept dus bij gemeenten praktische en juridische (onder meer aanbestedings- en staatssteunrechtelijke) vragen op. SWN zal hier bij het ondersteuningsprogramma aandacht aan besteden. Gemeenten kunnen ook met hun aanbestedings- en staatssteunrechtelijke vragen terecht bij Europa Decentraal, het kenniscentrum voor Europees recht voor lagere overheden.

#### *Toezicht en handhaving bij de harmonisatie*

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden de bestaande peuterspeelzalen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk (LRKP) automatisch omgezet naar kindcentra in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Voor peuterspeelzalen geldt reeds het merendeel van de wettelijke kwaliteitseisen die op grond van de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en onderliggende regelgeving ook gelden voor kinderopvang. Voor de automatische omzetting bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk hoeven peuterspeelzalen geen aanvraag in te dienen. Er is geen toets vanuit het toezicht voorafgaand aan het moment van de automatische omzetting om te beoordelen of de peuterspeelzaal voldoet aan alle wettelijke eisen die voor kinderopvang gelden. De GGD'en kunnen bij de reguliere jaarlijkse inspecties in de aanloop naar de wetswijziging al wel bekijken of de peuterspeelzaal naar verwachting zal voldoen aan de aanvullende kwaliteitseisen die gelden voor kindcentra. De peuterspeelzaalhouders van wie de locatie naar verwachting nog niet aan de nieuwe wettelijke eisen voldoet, weten dan welke stappen zij nog zullen moeten nemen om aan alle wettelijke eisen die gaan gelden te gaan voldoen. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen de GGD'en die locaties als eerste inspecteren. De toezichthouder beoordeelt dan of het kindcentrum voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. De gemeente besluit vervolgens of er een beschikking voor de exploitatie van een kindcentrum kan worden afgegeven of dat de beschikking van de voormalig peuterspeelzaal moet worden ingetrokken. De VNG en GGD GHOR Nederland zijn met elkaar in gesprek over hoe dit praktisch in te vullen vanuit het toezicht en de handhaving.

Peuterspeelzalen die zich voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel omvormen tot kindcentrum zullen vanuit het toezicht vooraf en achteraf getoetst worden op de geldende wettelijke eisen. Hiervoor geldt de reguliere procedure voor een aanvraag van een peuterspeelzaal tot inschrijving als kindcentrum.

#### *Bereik van peuters als gevolg van de harmonisering*

Er zijn gemeenten die bezorgd zijn over de gevolgen die de harmonisatie heeft voor het bereik van peuters. Zij vrezen dat een deel van de ouders ervoor kiest om geen gebruik meer te maken van (kortdurende) opvang. Uit onderzoek in 2016 blijkt echter dat de vraag van ouders in gemeenten waar peuterspeelzalen reeds zijn omgevormd naar kindcentra niet substantieel is gewijzigd.<sup>6</sup>

Uiteraard is het wel van groot belang dat er bij de omvorming goede informatie en ondersteuning voor ouders is. Het is van belang dat ouders ervan op de hoogte zijn dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kindcentra nog

<sup>6</sup> Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

steeds kortdurend aanbod kunnen bieden. Het verschil is dat werkende ouders hiervoor kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen en dat er dezelfde kwaliteitseisen gelden als voor kinderopvang.

### *Een aanbod voor alle peuters*

Er zijn gemeenten die zich afvragen hoe het bestuurlijk akkoord<sup>7</sup> dat ik in april 2016 met de VNG heb gesloten – en de bijbehorende extra middelen – zich verhoudt tot de wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk regelt dat het Rijk straks de financiering van de opvang van kinderen van werkende ouders (met recht op kinderopvangtoeslag) in alle voorschoolse voorzieningen verzorgt. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het bieden van plaatsen voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners – ouders zónder recht op kinderopvangtoeslag.<sup>8</sup> Omdat er in 2015 in totaal circa 40.000 peuters<sup>9</sup> waren die niet naar een voorschoolse voorziening gingen, krijgen gemeenten extra middelen – structureel € 60 miljoen<sup>10</sup> – met als doel ook een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan. De middelen zijn dus bedoeld om het bereik te vergroten. Op dit moment wordt samen met de VNG een monitor opgezet om inzicht te krijgen in het aantal peuters dat naar een voorschoolse voorziening gaat en de inspanning die gemeenten leveren om een aanbod te doen aan peuters van niet-werkende ouders en alleenverdieners die momenteel geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening. SWN, VNG en het Ministerie van SZW besteden in de communicatie extra aandacht aan het doel van de extra middelen uit het bestuurlijk akkoord en de verhouding tot het wetsvoorstel. De VNG heeft hier onlangs nog een persbericht over op de website geplaatst.<sup>11</sup>

### *Informatie voor gemeenten over ouders die kinderopvangtoeslag gebruiken*

De gemeente is dus verantwoordelijk om een aanbod te doen aan ouders van peuters die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Om uitvoering hiervan optimaal mogelijk te maken is het van belang voor gemeenten om te weten wie er tot deze groep behoort. Gemeenten kunnen deze informatie verkrijgen via een uitvraag bij ouders of bij het kindcentrum. De gemeente vraagt dan aan de ouders of zij recht hebben op kinderopvangtoeslag en of zij deze reeds ontvangen. Wanneer de ouder geen recht heeft op kinderopvangtoeslag en de gemeente werkt met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, vraagt de gemeente het inkomen op bij de ouders. Het opvragen van de bovenstaande informatie vraagt veel tijd van beide partijen. Ik wil daarom onderzoeken op welke wijze dit proces voor gemeenten vergemakkelijkt kan worden. Hierbij moeten alle voor- en nadelen van oplossingsrichtingen zorgvuldig worden afgewogen.

<sup>7</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 300.

<sup>8</sup> Ook voorschoolse educatie blijft de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten.

<sup>9</sup> Aantal op basis van cijfers 2015.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijsachterstandvve/nieuws/decentralisatie-uitkering-voorschoolse-voorziening-peuters>.

### *Relatie met voorschoolse educatie*

Naast een aanbod voor peuters van niet-werkende ouders en alleenverdieners zijn er ook andere taken waar de gemeente verantwoordelijk voor is in het voorschoolse domein. Sommige gemeenten zijn zoekend naar de relatie tussen deze taken, met name waar het gaat om voorschoolse educatie. Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het voorschoolse educatie beleid en behouden de mogelijkheid om hierop te sturen via het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid en de subsidieverlening. Gemeenten hebben een wettelijke taak vanuit het onderwijsachterstandenbeleid om aan kinderen met een risico op een (taal)achterstand een voorschools educatief aanbod te bieden. Het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie stelt nadere regels aan de kwaliteitseisen voor deze voorzieningen. Deze nadere regels gelden bovenop de reguliere eisen bij de kinderdagopvang. Voorschoolse educatie is bedoeld voor kinderen met een risico op een (taal)achterstand. Bij voorschoolse educatie wordt bijvoorbeeld gewerkt met een apart voorschools programma en gelden er extra scholingseisen voor deze beroepskrachten. Omdat deze eisen specifiek zijn toegesneden op kinderen met een risico op een (taal)achterstand, gelden deze eisen niet generiek voor de kinderopvang.

### *Samenwerken met het basisonderwijs*

Bij het inrichten van het voorschoolse stelsel is het belangrijk om de samenhang tussen verschillende voorzieningen te bewaren. Veel gemeenten zoeken naar een goede inrichting om die samenhang vorm te geven. Zij dienen daarbij telkens de vraag te stellen hoe ervoor gezorgd kan worden dat het kind centraal staat en niet de verschillende voorzieningen. Ook met de harmonisatie blijven er goede manieren om samen te werken met het basisonderwijs. Bovendien is het voornemen om in lagere regelgeving maatregelen op te nemen om de samenwerking verder te verbeteren. De Taskforce Samenwerking Onderwijs en Kinderopvang is daarnaast momenteel aan het verkennen wat er nodig is om de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken zodat er meerwaarde ontstaat voor de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en de gezamenlijke inzet van personeel. De taskforce brengt naar verwachting voor 1 april 2017 haar advies uit.

### Tot slot

In veel gemeenten zijn peuterspeelzalen al succesvol omgevormd tot kindercentra en in een deel van de gemeenten wordt hier naar toegevoerd. SWN blijft het ondersteuningstraject uitvoeren voor gemeenten en peuterspeelzalen. Er worden in maart 2017 bijvoorbeeld weer regiobijeenkomsten georganiseerd. In 2017 blijf ik in overleg met de betrokken organisaties over hoe het veld bij de voorbereiding kan worden ondersteund. Zo onderzoekt Onderzoeksbureau Buitenhek dit jaar bij een aantal gemeenten hoe de omvorming tot stand komt en waar gemeenten tegenaan lopen. Mochten hier nog aandachtspunten uit naar voren komen, dan zal ik die snel oppakken. Ik sta er daarbij open voor om extra ondersteuning te bieden daar waar blijkt dat dit nodig is.

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