



Advies Raad van State inzake 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)

Nader Rapport

25 oktober 2016

Nader rapport inzake 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)

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

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 aanname. Om die reden wordt niet op deze plek, maar in de hiernavolgende paragraaf 2 ingegaan op deze aanname van de Afdeling.

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 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). 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,

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.



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.

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.⁴ Om de hiervoor genoemde redenen is in het Regeerakkoord 'Bruggen slaan'⁵ 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.

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.⁶ 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.⁷ 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 peuterspeelzalen⁸ wordt gebracht en het bestuurlijk akkoord⁹ met de VNG waarin is afgesproken om de harmonisatie van de financiering op deze wijze vorm te geven. Het recht

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.

⁴ <http://nos.nl/artikel/484849-g4-wil-regie-over-peuteropvang.html>

⁵ Regeerakkoord VVD – PVDA 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.

⁶ 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.'

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 308.

⁸ De citeertitel van de wet wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in Wet kinderopvang.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.



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 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 ouders¹⁰. Ook door brancheorganisaties is diverse keren gewezen op dit effect en de Kamer is hierover geïnformeerd¹¹.

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 peuters¹². 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 jeugdbeleid 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.

¹⁰ <http://nos.nl/artikel/484849-g4-wil-regie-over-peuteropvang.html>

¹¹ Bijvoorbeeld Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 213 en Kamerstukken II 2011/12, 3359 (Aanhangsel).

¹² Reactie op alternatief scenario peuteropvang, bijlage bij Niet-dossierstuk 2014D10659.



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 bestuurlijk akkoord met gemeenten in het voorjaar van 2016.¹³ 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 behouden¹⁴. 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 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

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300.

¹⁴ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhk Management & Consult.



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 ouders¹⁵. 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.

¹⁵ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.



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 gebruik 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 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 inwerkintreding 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 inwerkintreding 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 ouderparticipatiecrèches (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 ouderparticipatiecrèches. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Gedurende de periode dat het wetsvoorstel voor advisering bij de Afdeling voorlag, is gezien 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 onderwijstoezicht 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.

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.*



Advies Raad van State

No. W12.16.0134/III
's-Gravenhage, 5 september 2016

Aan de Koning

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 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 inwerkingtreding van het voorstel beschikken over voldoende sturingsmogelijkheden 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.

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.¹ 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.²

Volgens de memorie van toelichting³ zijn de verschillende voorzieningen geharmoniseerd en naar elkaar toegegroeid door de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE),⁴ hetgeen ook blijkt uit een evaluatie van die wet.⁵ Steeds meer gemeenten vormen peuterspeelzalen om tot kinderdagverblijven, waarbij kortdurende opvang (peuterspeelzaalwerk) behouden blijft, maar wordt ondergebracht in een kindercentrum.⁶ Onderhavig wetsvoorstel en het gelijktijdig bij de Afdeling aanhangig gemaakte wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang zetten in op het volledig harmoniseren van het peuterspeelzaalwerk en kinderopvang.

¹ 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).

² 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.

³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 en 2.2.

⁴ 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).

⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Evaluatie Wet OKE* (2015), blz. 11. Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.



Het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang regelt de volledige uniformering van de kwaliteitseisen.⁷ 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 voor-schoolse voorziening met één set eisen.⁸

Dit leidt ertoe dat werkende ouders (tweeverdieners) ook recht krijgen op kinderopvangtoeslag indien zij gebruikmaken van kortdurende opvang, die nu als peuterspeelzaalwerk wordt aangeduid.⁹ 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.¹⁰ Gemeenten blijven daarnaast verantwoordelijk voor het aanbieden van voorschoolse educatie in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.¹¹

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 verschillende achtergronden (onder gelijke voorwaarden) gebruik kunnen maken van dezelfde 'universele' voorziening.¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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

⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 'Doel van het wetsvoorstel'.

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

⁹ Overigens hebben werkende ouders daarop nu al recht wanneer binnen een kinderopvangvoorziening ook kortdurend aanbod wordt aangeboden.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3.

¹¹ Op grond van artikel 166 en 167 van de Wet op het primair onderwijs.

¹² 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.

¹³ SER, Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (2016), blz. 18 en 19.

¹⁴ Onderwijsraad, Een goede start voor het jonge kind (2015), blz. 9.

¹⁵ 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.



op beleid van een toekomstig kabinet en derhalve de keuze voor een alomvattende voorziening nu niet maken.¹⁶

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 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.¹⁷

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.¹⁸

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.

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 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.

¹⁸ 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 taak¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ Tevens zijn gemeenten in het kader van de Jeugdwet onder meer verantwoordelijk voor de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen²² en eveneens verantwoordelijk voor het versterken van het opvoedkundige klimaat in onder meer scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen²³ en wordt in het kader van het jeugdbeleid effectief samengewerkt met het onderwijs.²⁴

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 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 wetsvoorstel²⁵ 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.²⁶

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 beslissruimte voor gemeenten, die in het

¹⁹ Artikel 166 en 167 Wet op het primair onderwijs.

²⁰ Artikel 167, eerste lid, onder 3°, Wet op het primair onderwijs.

²¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

²² Artikel 2.1, onderdeel a, Jeugdwet.

²³ Artikel 2.1, onderdeel b, Jeugdwet.

²⁴ Artikel 2.2, derde lid, Jeugdwet.

²⁵ 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.

²⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.



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.²⁷ 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).²⁸ 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.²⁹ Dit bedrag zal jaarlijks toenemen met € 10 miljoen tot € 60 miljoen structureel in 2021.³⁰ 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.³¹

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,³² terwijl binnen het peuterspeelzaalwerk veel vrijwilligers formatief worden ingezet.³³ 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.³⁴ Daarnaast zal het door gemeenten inkopen van het kortdurend aanbod op de markt ook tot kostenstijgingen kan leiden,³⁵ 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 voorschoolse aanbod gaan organiseren voor de circa 40.000 peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan,³⁶ 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 voorschoolse 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.³⁷ Deze kinderen hebben in veel gevallen ouders in de laagste inkomensgroepen, terwijl zij nu al slechts in beperkte mate deelnemen aan voorschoolse voorzieningen.³⁸

²⁷ Toelichting, algemeen deel, paragrafen 2.3 en 3.4.

²⁸ 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'.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1; toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

³¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1.

³² Dit is geregeld in het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, artikel I, onderdeel A.

³³ 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).

³⁴ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel innovatie en kwaliteit kinderopvang, algemeen deel, paragraaf 3, onderdeel a 'Financiële consequenties'.

³⁵ 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.

³⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.2; Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 300, blz. 1.

³⁷ 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. www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_harmonisatie_peuterspeelzaalwerk_en_kinderopvang.

³⁸ 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.



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 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 voorgenoemde punten alsnog in een dragende motivering van het voorstel kan worden voorzien.

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.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen te wijzigen ten einde de regelgeving aangaande kindercentra en peuterspeelzalen te harmoniseren en daarmee samenhangende wijzigingen door te voeren in enkele andere wetten;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanhef komt te luiden:

1. In deze wet en de op deze wet berustende bepalingen wordt verstaan onder:

b. Het begrip 'register kinderopvang' vervalt.

c. De volgende begripsomschrijving wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

landelijk register kinderopvang: het register, bedoeld in artikel 1.47b, eerste lid;

d. In de begripsomschrijvingen van 'geregistreerd gastouderbureau', 'geregistreerd kindercentrum' en 'geregistreerde voorziening voor gastouderopvang' wordt 'register kinderopvang' vervangen door: landelijk register kinderopvang.

e. Het begrip 'continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' wordt vervangen door 'continue screening kinderopvang' en komt te luiden:

continue screening kinderopvang: de voortdurende uitwisseling van gegevens over ingeschrevenen in het personenregister kinderopvang door Onze Minister en Onze Minister van Veiligheid en Justitie voor de controle op nieuwe gegevens in de justitiële documentatie van de ingeschrevene op basis waarvan wordt beoordeeld of de ingeschrevene nog steeds voldoet aan de eisen zoals deze gelden bij de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag;

f. Het begrip 'ingeschrevene' komt te luiden:

ingeschrevene: een persoon als bedoeld in artikel 1.48d, tweede lid, die in het personenregister kinderopvang is ingeschreven;

g. Het begrip 'personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' wordt gewijzigd in 'personenregister kinderopvang' en komt te luiden:

personenregister kinderopvang: de verzameling van gegevens die verwerkt worden ten behoeve van het doel, beschreven in artikel 1.48d, eerste lid;

2. Het tweede lid, onder b, vervalt onder verlettering van de onderdelen c en d tot b en c.



B

Het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, komt te luiden: Kwaliteit kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang en gastouderbureau.

C

In de artikelen 1.46, 1.47, 1.47a en 1.47b wordt 'register kinderopvang' telkens vervangen door: landelijk register kinderopvang.

D

Artikel 1.47b, derde lid, komt te luiden:

3. Een kindercentrum, een gastouderbureau en een voorziening voor gastouderopvang worden in het landelijk register kinderopvang geregistreerd onder een uniek nummer.

E

Artikel 1.48d wordt als volgt gewijzigd:

1. 'personenregister kinderopvang en peuterspeelzalen' wordt telkens vervangen door: personenregister kinderopvang.
2. In het zevende lid, onder b, wordt 'continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' vervangen door: continue screening kinderopvang.

F

In de artikelen 1.50 en 1.56b wordt 'personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' telkens vervangen door: personenregister kinderopvang.

G

In artikel 1.53 wordt 'kindercentra' telkens vervangen door: een kindercentrum.

H

In hoofdstuk 1, afdeling 4, vervalt paragraaf 3, inhoudende artikel 1.68.

I

In de artikelen 1.57c, derde lid, en 1.81, eerste lid, wordt 'register kinderopvang' vervangen door: landelijk register kinderopvang.

J

Hoofdstuk 2, inhoudende de artikelen 2.1 tot en met 2.30, vervalt.

K

Hoofdstuk 3 komt te luiden:

Hoofdstuk 3. Overgangs- en slotbepalingen

Paragraaf 1. Overgangsbepalingen

Artikel 3.1

De inschrijvingen van de voorzieningen, bedoeld in artikel 1.48, eerste en tweede lid, die op 1 januari 2014 in het register buitenlandse kinderopvang staan opgenomen vervallen van rechtswege met ingang van 1 januari 2018.

Artikel 3.2

1. Onze Minister verwerkt de gegevens van de personen die op basis van de artikelen 9a en 9b



van het Besluit registers kinderopvang en buitenlandse kinderopvang onder de continue screening vallen vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 1.48d tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip in het personenregister kinderopvang. Deze personen kunnen bij hun inschrijving gebruik maken van hun bestaande verklaring omtrent het gedrag.

2. Bij de personen, bedoeld in het eerste lid, en bij de overige personen die op grond van de artikelen 1.50, derde lid, 1.56, derde lid en 1.56b, derde lid, in het bezit dienen te zijn van een verklaring omtrent het gedrag, worden in verband met de verwerking van hun gegevens in het personenregister kinderopvang tot een bij ministeriële regeling te bepalen tijdstip geen kosten in rekening gebracht.

Paragraaf 2. Slotbepalingen

Artikel 3.3

1. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het college en de gemeenteraad verstrekken aan Onze Minister de gegevens en inlichtingen die hij voor de statistiek, de informatievoorziening en de beleidsvorming met betrekking tot deze wet nodig heeft.
2. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels gesteld worden omtrent de aard van de gegevens en inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze worden verstrekt en verzameld en, voor zover het betreft het college, of en op welke wijze deze informatie openbaar wordt gemaakt.
3. De gegevens en inlichtingen, bedoeld in het eerste lid, worden kosteloos verstrekt.

Artikel 3.4

De voordracht voor een krachtens de artikelen 1.6, zevende lid, 1.7, tweede tot en met vierde lid, 1.8, 1.50, tweede lid, 1.56, tweede lid, 1.56b, tweede lid, en 1.87 vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 3.5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen over de in hoofdstuk 1 van deze wet geregelde onderwerpen regels worden gesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Artikel 3.6

Deze wet wordt aangehaald als: Wet kinderopvang.

ARTIKEL II

Na de inwerkingtreding van deze wet berust:

- a. het Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk op de artikelen 1.5, derde lid, 1.45, vierde lid, 1.47a, tweede lid en 1.50, tweede lid, van de Wet kinderopvang;
- b. het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, voor zover dit berust op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, op artikel 1.50b van de Wet kinderopvang;
- c. het Besluit Jeugdwet, voor zover dit berust op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, op de artikelen 1.50, tweede lid en 1.56b, tweede lid, van de Wet kinderopvang; en
- d. het Remigratiebesluit, voor zover dit berust op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, op artikel 1.50, tweede lid, van de Wet kinderopvang.

ARTIKEL III

In bijlage I, onderdeel B, onder 6, van de Gemeentewet, vervalt: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

ARTIKEL IV

In artikel 28, derde lid, onder k, van de Handelsregisterwet 2007, wordt 'de artikelen 1.47a en 2.4a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' vervangen door: artikel 1.47a van de Wet kinderopvang.



ARTIKEL V

In artikel 47, tweede lid, onder f, van de Wet inburgering, vervalt: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

ARTIKEL VI

In artikel 3.104, onder g, van de Wet inkomstenbelasting 2001, vervalt: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

ARTIKEL VII

In artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten, wordt 'de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de artikelen 1.45, 1.66, 2.2 en 2.24' vervangen door: de Wet kinderopvang, de artikelen 1.45 en 1.66.

ARTIKEL VIII

Artikel 11, eerste lid, onder w, van de Wet op de omzetbelasting 1968 komt te luiden:

- w. opvang van kinderen in kinderopvang of gastouderopvang als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet kinderopvang, indien het betreft kinderopvang in een overeenkomstig die wet geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang door tussenkomst van een overeenkomstig die wet geregistreerd gastouderbureau en overigens wordt voldaan aan de in voormelde wet gestelde eisen, opvang van kinderen als bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, onderdeel a, van die wet, alsmede nader bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vormen van kinderopvang.

ARTIKEL IX

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onder f, wordt 'de artikelen 1.1, eerste lid, en 2.1, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' vervangen door: artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang.

B

In artikel 3, tweede lid, onder a, vervalt 'peuterspeelzalen en' alsmede: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

C

In artikel 15g vervalt 'peuterspeelzalen en' alsmede: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

D

Artikel 15h, eerste lid, komt te luiden:

1. De artikelen 4, tweede lid, 7, 8, eerste en derde lid, en 9 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 4, tweede lid, onder 'instellingen' wordt verstaan 'kindercentra als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet kinderopvang' en dat in artikel 9, eerste lid, onder 'het toezicht op de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften' wordt verstaan: het toezicht op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet of de bij of krachtens de Wet kinderopvang gegeven voorschriften omtrent de kwaliteit van voorschoolse educatie.

E

Artikel 15i wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid, en het derde lid vervalt 'peuterspeelzalen en' alsmede: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
2. In het tweede lid wordt 'de houder van een peuterspeelzaal of een kindercentrum' vervangen door: de houder van een kindercentrum.



3. Het vierde lid komt te luiden:

4. Artikel 13 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder 'andere betrokkenen' in ieder geval wordt verstaan: vertegenwoordigers van houders van kindercentra als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet kinderopvang.

F

Artikel 15j komt te luiden:

Artikel 15j. Vaststelling en openbaarmaking van inspectierapporten

De artikelen 20, 21, 22 en 23 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 20, tweede lid, onder 'een bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschrift' wordt verstaan 'een bij of krachtens een onderwijswet of een bij of krachtens de Wet kinderopvang gegeven voorschrift omtrent de kwaliteit van voorschoolse educatie' en dat in het derde en vierde lid onder 'het bestuur' moet worden verstaan: de houder van een kindercentrum als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet kinderopvang.

G

Artikel 15k wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt 'peuterspeelzalen of' alsmede: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
2. In het tweede lid wordt 'de betreffende peuterspeelzaal of van het betreffende kindercentrum' vervangen door: het betreffende kindercentrum.

ARTIKEL X

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de begripsomschrijving van Vroegschoolse educatie 'de artikelen 1.1 en 2.1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' vervangen door: artikel 1.1 van de Wet kinderopvang.

B

In artikel 45, tweede en derde lid, vervalt: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

C

In artikel 166, eerste lid, wordt 'de artikelen 1.50b en 2.8 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' vervangen door: artikel 1.50b van de Wet kinderopvang.

D

Artikel 167 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onder a, vervalt 'of peuterspeelzalen' alsmede: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
2. Het derde lid komt te luiden:
 3. Een houder van een kindercentrum verwerkt persoonsgegevens met als doel de bevordering van een goede doorstroom naar het basisonderwijs. De gegevens die een houder van een kindercentrum verplicht overdraagt aan het bevoegd gezag van een basisschool over leerlingen die op de basisschool zijn ingeschreven, zijn het programma van voorschoolse educatie dat een leerling heeft gevolgd en de duur van het programma dat is gevolgd. Houders van kindercentra maken afspraken met de basisscholen binnen een gemeente over de wijze van gegevenslevering. De bewaartermijn voor de overgedragen gegevens is twee jaar nadat het kind het kindercentrum heeft verlaten.



ARTIKEL XI

Artikel 2.1, onder b, van de Jeugdwet komt te luiden:

- b. het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;

ARTIKEL XII

In artikel 64, eerste lid, onder q, van de Participatiewet, wordt 'de registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' vervangen door 'het landelijk register kinderopvang' en vervalt: en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

ARTIKEL XIII

Artikel 54, derde lid, onder n, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, komt te luiden:

- n. Onze Minister en de colleges van burgemeester en wethouders voor zover het gegevens betreft die verwerkt worden in het landelijk register kinderopvang, bedoeld in de Wet kinderopvang;

ARTIKEL XIV

Indien het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdelen A, B, G en W, van die wet eerder dan of tegelijk met de onderhavige wet in werking is getreden of treedt, wordt artikel I van deze wet als volgt gewijzigd:

A

Onderdeel A, onder 1, onder d, komt te luiden:

- d. In de begripsomschrijvingen van 'geregistreerd gastouderbureau', 'geregistreerd kindercentrum', 'geregisteerde voorziening voor gastouderopvang' en 'geregisteerde ouderparticipatiecrèche' wordt 'register kinderopvang' vervangen door: landelijk register kinderopvang.

B

De onderdelen B en D komen te luiden:

B

Het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, komt te luiden: Kwaliteit kindercentrum, voorziening voor gastouderopvang, gastouderbureau en ouderparticipatiecrèche.

D

Artikel 1.47b, derde lid, komt te luiden:

3. Een kindercentrum, een gastouderbureau, een voorziening voor gastouderopvang en een ouderparticipatiecrèche worden in het landelijk register kinderopvang geregistreerd onder een uniek nummer.

C

In onderdeel K wordt na artikel 3.2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.2a

1. Indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een in het landelijk register kinderopvang ingeschreven kindercentrum een ouderparticipatiecrèche is, verricht de toezichthouder bij die mogelijke ouderparticipatiecrèche een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, tweede lid. Dit onderzoek vindt plaats uiterlijk 6 weken na een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.



2. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, volgt dat sprake is van een ouderparticipatiecrèche, besluit het college, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder, de inschrijving van die ouderparticipatiecrèche in het landelijk register kinderopvang met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te wijzigen in een registratie als ouderparticipatiecrèche. Indien het college hiertoe besluit, verwerkt het college dit in het landelijk register kinderopvang.
3. Indien het besluit, bedoeld in het tweede lid, niet uiterlijk 6 weken na het in het eerste lid bedoelde tijdstip is genomen, kan Onze Minister overeenkomstig het tweede lid besluiten, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder. Indien Onze Minister hiertoe besluit, verwerkt Onze Minister dit in het landelijk register kinderopvang.

ARTIKEL XV

Indien het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches (Kamerstukken 34 256) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdelen A, B, G en W van die wet later in werking treedt dan deze wet, wordt artikel I van die wet als volgt gewijzigd:

A

De in onderdeel A voorgestelde begripsomschrijving van *geregistreeerde ouderparticipatiecrèche* komt te luiden:

geregistreeerde ouderparticipatiecrèche: een als ouderparticipatiecrèche in het landelijk register kinderopvang ingeschreven ouderparticipatiecrèche als bedoeld in artikel 1.46, tweede lid;

B

De onderdelen B, G en W komen te luiden:

B

In het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, wordt 'en gastouderbureau' vervangen door: gastouderbureau en ouderparticipatiecrèche.

G

In artikel 1.47b, derde lid, wordt 'en een voorziening voor gastouderopvang' vervangen door: , een voorziening voor gastouderopvang en een ouderparticipatiecrèche.

W

In hoofdstuk 3, paragraaf 1, wordt na artikel 3.2 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.2a

1. Indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een in het landelijk register kinderopvang ingeschreven kindercentrum een ouderparticipatiecrèche is, verricht de toezichthouder bij die mogelijke ouderparticipatiecrèche een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62, tweede lid. Dit onderzoek vindt plaats uiterlijk 6 weken na een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. Indien uit het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, volgt dat sprake is van een ouderparticipatiecrèche, besluit het college, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder, de inschrijving van die ouderparticipatiecrèche in het landelijk register kinderopvang met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te wijzigen in een registratie als ouderparticipatiecrèche. Indien het college hiertoe besluit, verwerkt het college dit in het landelijk register kinderopvang.
3. Indien het besluit, bedoeld in het tweede lid, niet uiterlijk 6 weken na het in het eerste lid bedoelde tijdstip is genomen, kan Onze Minister overeenkomstig het tweede lid besluiten, zonder een daaraan voorafgaand verzoek van de houder. Indien Onze Minister hiertoe besluit, verwerkt Onze Minister dit in het landelijk register kinderopvang.



ARTIKEL XVI OVERGANGSBEPALING NIET AFGEHANDELDE AANVRAAG TOT EXPLOITATIE

Een aanvraag voor een peuterspeelzaal als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die nog niet overeenkomstig artikel 2.2, tweede lid of artikel 2.3 van die wet is afgehandeld de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), wordt beschouwd als een aanvraag voor een kindercentrum als bedoeld in artikel 1.45, eerste lid, van de Wet kinderopvang.

ARTIKEL XVII OVERGANGSBEPALING BEËINDIGING INSCHRIJVING IN HET PERSONENREGISTER KINDEROPVANG EN PEUTERSPEELZAALWERK

Een beëindiging van een inschrijving in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk als bedoeld in artikel 2.4c, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), beschouwd als een beëindiging van een inschrijving in het personenregister kinderopvang als bedoeld in artikel 1.48d, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.48d, vijfde lid, van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XVIII OVERGANGSBEPALING KLACHTENVERSLAG

Artikel 2.13a, vierde, vijfde, zesde, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die artikellieden luiden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) blijft van toepassing op het verslag dat ziet op het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van genoemde wet.

ARTIKEL XIX OVERGANGSBEPALING OUDERCOMMISSIE

1. De artikelen 1.58 en 1.59 van de Wet kinderopvang zijn van overeenkomstige toepassing op de houder van een peuterspeelzaal die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) overeenkomstig artikel 2.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geregistreerd en op dat tijdstip nog geen oudercommissie of reglement voor de oudercommissie als bedoeld in de artikelen 2.15 en 2.16 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen heeft vastgesteld.
2. Een advies of een verzoek om een advies van een oudercommissie als bedoeld in artikel 2.17 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), beschouwd als een advies of een verzoek om advies uit te brengen als bedoeld in artikel 1.60, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.60, tweede tot en met vijfde lid, van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XX OVERGANGSBEPALING NADERE ONDERZOEKEN TOEZICHTHOUDER

Ten aanzien van een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, tweede of derde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, dat is ingesteld voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), is artikel 1.62, vijfde lid, van de Wet kinderopvang vanaf genoemd tijdstip van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XXI OVERGANGSBEPALING NIET AFGEROND INSPECTIERAPPORT

Met betrekking tot een inspectierapport als bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen waar op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) voor de houder of de toezichthouder verplichtingen uit voortvloeien als



bedoeld in de artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 blijven die artikelen zoals die luiden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van genoemde wet van toepassing.

ARTIKEL XXII OVERGANGSBEPALING VERLENGING DUUR GEGEVEN BEVEL

Een bevel als bedoeld in artikel 2.23, derde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen waarvan de geldigheidsduur loopt op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), wordt vanaf genoemd tijdstip beschouwd als een bevel als bedoeld in artikel 1.65, derde lid, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.81 van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XXIII OVERGANGSBEPALING EXPLOITATIEVERBOD

Een verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 2.24 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen dat geldt op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), wordt vanaf genoemd tijdstip beschouwd als een verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 1.66 van de Wet kinderopvang. Artikel 1.81 van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XXIV OVERGANGSBEPALING NIET AFGEHANDELD GESCHIL

Met betrekking tot een geschil als bedoeld in artikel 2.24a, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen dat op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van tot wijziging van de Wet kinderopvang en peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Stb.) nog niet is afgehandeld, blijven de artikelen 2.24a en 2.24b van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die luiden voor dat tijdstip, van toepassing.

ARTIKEL XXV OVERGANGSBEPALING VERMELDING ONHERROEPELIJK HANDHAVINGSBESLUIT

Op een besluit als bedoeld in artikel 2.28a, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen dat op de dag voorafgaande aan het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), is genomen en na de inwerkingtreding van die wet onherroepelijk wordt, is artikel 1.81 van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL XXVI OVERGANGSBEPALING BEZWAAR EN BEROEP

1. Ten aanzien van de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een besluit als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen blijft het recht van toepassing zoals dat gold de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.).
2. Indien tegen een besluit krachtens hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) een bezwaar- of beroepschrift is ingediend waarop nog niet onherroepelijk is beslist blijft op de behandeling daarvan het recht van toepassing zoals dat gold voor dat tijdstip.

ARTIKEL XXVII OVERGANGSBEPALING INSCHRIJVING IN HET REGISTER PEUTERSPEELZAALWERK

Een inschrijving van een peuterspeelzaal in het register peuterspeelzaalwerk, bedoeld in artikel 2.4b, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.), beschouwd als een inschrijving van een kindercentrum in het landelijk register kinderopvang, bedoeld in artikel 1.47b, eerste lid, van de Wet kinderopvang.



ARTIKEL XXVIII OVERGANGSBEPALING UITBREIDING AANTAL KINDPLAATSEN KINDERCENTRUM

Indien op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) op een adres zowel een kindercentrum als een peuterspeelzaal van dezelfde houder zijn gevestigd, worden deze na dat tijdstip beschouwd als één kindercentrum waarbij het aantal kindplaatsen van het voor dat tijdstip reeds bestaande kindercentrum wordt uitgebreid met het aantal kindplaatsen van de tot dat tijdstip bestaande peuterspeelzaal.

ARTIKEL XXIX ONDERZOEK TOEZICHTHOUDER NA OMZETTING PEUTERSPEELZAAL

De toezichthouder onderzoekt binnen een bij ministeriele regeling te bepalen termijn of de exploitatie van een op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 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 (Stb.) in het register peuterspeelzaalwerk, bedoeld in artikel 2.4b, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, ingeschreven peuterspeelzaal die na dat tijdstip is ingeschreven als kindercentrum in het landelijk register kinderopvang, bedoeld in artikel 1.47b, eerste lid, van de Wet kinderopvang, in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikelen 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels.

ARTIKEL XXX

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zendt binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL XXXI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Doel van het wetsvoorstel

Goede voorschoolse voorzieningen dragen bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. Binnen deze voorzieningen kunnen kinderen doelbewust, maar op een speelse wijze, gestimuleerd worden in hun ontwikkeling. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat voor voorschoolse voorzieningen dezelfde eisen en voorwaarden gelden, zodat het voor kinderen en hun ouders niet uitmaakt naar welke voorschoolse voorziening ze gaan. Ouders kunnen dan kiezen voor een voorschoolse voorziening die het beste past bij de behoefte van het kind en ervoor zorgt dat ouders op een goede manier arbeid en zorg kunnen combineren.

Het doel van dit wetsvoorstel is om een betere basis voor peuters te bieden door kinderopvang en peuterspeelzaalwerk te harmoniseren. In het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' is opgenomen dat onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar worden afgestemd.¹ Daarom is afgesproken dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen² wordt gebracht. De bestaande gemeentelijke financiering wordt daarbij betrokken. Dit wetsvoorstel is de uitwerking van deze afspraak.

De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk bestaat uit het gelijkschakelen van de kwaliteitseisen en de gelijkschakeling van de financieringsstructuur voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. De volledige gelijkschakeling van de kwaliteitseisen loopt mee in de brede herijking van de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. Hiermee wordt de samenhang tussen de kwaliteitseisen verankerd. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de andere verschillen in wet- en regelgeving (los van de kwaliteitseisen) tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld, waarbij de financieringsstructuur het meest prominente verschil is. Dat zorgt ervoor dat voor beide voorschoolse voorzieningen dezelfde eisen gaan gelden en ze dus geharmoniseerd worden.

In het belang van een zorgvuldige transitie voor peuterspeelzalen wordt hiervoor de tijd genomen met een overgangsjaar tussen het beoogde moment van publicatie van dit wetsvoorstel (begin 2017) en de beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 2018). Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en eveneens beoogd op 1 januari 2018 worden de kwaliteitseisen van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk via het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang gelijk getrokken. Vervolgens worden met dit wetsvoorstel de overige wettelijke eisen gelijkgeschakeld, het peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang en onder de kinderopvangtoeslag gebracht.

1.1 Leeswijzer

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de aanleiding en achtergrond van dit wetsvoorstel geschetst. Paragraaf 3 behandelt de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel waarbij de voorgestelde wijzigingen nader worden toegelicht. Vervolgens worden in paragraaf 4 de financiële consequenties geschetst. Paragraaf 5 gaat in op de implementatie van dit wetsvoorstel in de praktijk en paragraaf 6 geeft een toelichting op de regeldruk. Tot slot beschrijven paragraaf 7 en 8 respectievelijk de uitkomsten van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Achtergrond peuterspeelzaalwerk: historisch en juridisch kader

Het huidige peuterspeelzaalwerk is bedoeld voor kinderen vanaf ongeveer twee jaar tot de leeftijd waarop zij kunnen deelnemen aan het basisonderwijs. Het betreft 'de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen'. Dit is een doelstelling die overeenkomt met die van de kinderopvang. Bij kinderopvang betreft het een bedrijfsmatige voorziening die kan doorlopen tot aan de middelbare schoolleeftijd. Naar de kinderopvang gaan met name kinderen van werkende ouders (vanwege het recht op kinderopvangtoeslag) terwijl de peuterspeelzaal juist ook bedoeld is als voorziening voor kinderen met (een) niet werkende ouder(s). Gebruikelijk is dat ouders hun kinderen gemiddeld slechts twee dagdelen van zo'n 2,5 uur naar de peuterspeelzaal brengen, terwijl in de kinderopvang veelal dagen van tien uur worden afgenomen.

¹ Regeerakkoord VVD – PVDA 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.

² De citeertitel van de wet wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd in Wet kinderopvang.



De eerste rijksbemoediging met het peuterspeelzaalwerk stamt uit 1975 toen via de 'Interim rijksbijdrage-regeling plaatselijk vrijwillig jeugd- en jongerenwerk' (vanaf 1978 de 'Rijksbijdrage-regeling sociaal en cultureel werk') een jaarlijkse bijdrage van 2.500 gulden per peuterspeelzaal werd vastgesteld. Deze regelingen zijn van kracht geweest tot 1987, toen de Welzijnswet werd ingevoerd. Op grond van de Welzijnswet werd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor uitvoerend welzijnswerk – waaronder ook peuterspeelzaalwerk – overgedragen aan de gemeenten³. De Welzijnswet ging in 2007 op in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarbij peuterspeelzaalwerk onder het prestatievelid opgroei- en opvoedondersteuning (artikel 1, onderdeel g, onder 2, van de Wmo) kwam te vallen. Per 1 januari 2015 is uitsluitend het onderdeel dat ziet op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden onder de Jeugdwet gebracht (artikel 2.1 van de Jeugdwet).

De Rijksoverheid heeft met de invoering van de 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) (hierna: Wet Oke) een eerste stap gezet in het harmoniseren van de regelgeving rond kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het wettelijke kwaliteits- en toezichtskader voor peuterspeelzaalwerk is sindsdien vastgelegd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzaalwerk. Met de Wet Oke is een kwaliteitsimpuls gegeven aan peuterspeelzalen. Een groot deel van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang is ook van toepassing geworden op het peuterspeelzaalwerk. Daarnaast zijn peuterspeelzalen opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) en is er, net zoals in de kinderopvang, toezicht op de kwaliteit van de peuterspeelzalen.

2.2 Kwaliteit van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang groeit naar elkaar toe

Dit wetsvoorstel borduurt voort op de bredere harmonisatietrend die in gang is gezet met de Wet Oke. Zoals de evaluatie van de Wet Oke⁴ laat zien, heeft deze professionaliseringsslag binnen de peuterspeelzalen ertoe geleid dat peuterspeelzaalwerk en kinderopvang meer naar elkaar zijn toegegroeid. Het Kohnstamm Instituut heeft hier in 2014 onderzoek naar gedaan.⁵ Uit het onderzoek kwam naar voren dat medewerkers in peuterspeelzalen relatief sterk zijn in emotionele ondersteuning en de basale interactievaardigheden sensitiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen. De gerichte stimulering van de ontwikkeling van de peuters steekt hierbij af en is duidelijk zwakker. Dit beeld verschilt nauwelijks van het beeld uit eerdere kwaliteitsmetingen in de kinderopvang.⁶ Op dit vlak lijken peuterspeelzaalwerk en kinderopvang veel op elkaar. Deze resultaten laten zien dat versterking van de pedagogische kwaliteit gewenst is zowel in peuterspeelzalen als dagopvang. Hier wordt een impuls aan gegeven met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang.

2.3 Financiering peuterspeelzaalwerk en kinderopvang blijft verschillen

Een belangrijk verschil tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, ook nadat peuterspeelzaalwerk en kinderopvang met de introductie van de Wet Oke dichterbij elkaar toe zijn gebracht, is de wijze van financiering. De afweging van ouders bij de keuze tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang is momenteel deels financieel ingegeven. Ook de keuzes van gemeenten in het aanbieden van peuterspeelzaalwerk worden beïnvloed door de uiteenlopende financieringsstromen.

Nu financieren gemeenten peuterspeelzalen direct, meestal via een subsidie aan peuterspeelzalen. Tegelijkertijd kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor kinderopvang, waarbij de kinderopvangtoeslag wordt gefinancierd vanuit het Rijk. Dat leidt tot een scheiding tussen doelgroepen van ouders: de meerderheid van de kinderen van werkende ouders gaat naar de dagopvang, terwijl kinderen van gezinnen met één kostwinner of van niet-werkende ouders doorgaans naar een peuterspeelzaal gaan. Dat neemt niet weg dat ook werkende ouders kiezen voor (gedeeltelijke) opvang in peuterspeelzalen. Circa de helft van het peuterspeelzalaanbod wordt afgenomen door werkende ouders. Deze keuze is soms gebaseerd op kostenoverwegingen. Gemeentelijke subsidies kunnen voor deze ouders leiden tot lagere ouderbijdragen dan zij via de kinderopvangtoeslag moeten betalen. Door prijsverschil ontstaat oneerlijke concurrentie die leidt tot langere wachtlijsten bij peuterspeelzalen. Hier zijn kinderen niet bij gebaat. Met dit wetsvoorstel wordt aan deze situatie een einde gemaakt. Er

³ K. Tijdens en S. Lieon (1993), 'Kinderopvang in Nederland, organisatie en financiering', Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 242, nr. 1.

⁵ Kohnstamm Instituut, Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-COOL cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014.

⁶ Kohnstamm Instituut (2014). De pedagogische kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Amsterdam. NCKO (2014). Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4-jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013. Leseman P.P.M. & Slot P.L. (2013). Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland. Utrecht: Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.



wordt één type voorziening voorgesteld waarin door werkende ouders onder dezelfde voorwaarden kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd.

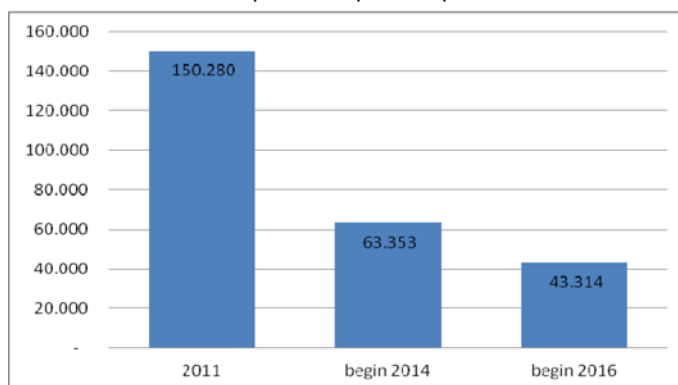
Voor gemeenten is het eenvoudiger geworden om peuterspeelzaalwerk om te zetten naar kinderopvang. Dit komt doordat peuterspeelzaalwerk op kwalitatief vlak is toegenomen naar kinderopvang in de afgelopen jaren. Steeds meer gemeenten besluiten om peuterspeelzalen om te vormen tot kinderdagverblijven. Het wetsvoorstel sluit aan bij deze maatschappelijke trend. Een overgang van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang betekent dat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. De omvorming zorgt daardoor voor een besparing op de financiering voor gemeenten, maar voor extra uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor het Rijk. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten.

2.4 Cijfers over peuterspeelzaalwerk

In Nederland waren er begin 2016 circa 263.000 kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar. Circa 73.000 peuters gingen naar een peuterspeelzaal in 2016. Op dat moment maakten circa 120.000 peuters gebruik van kinderopvang en circa 20.000 peuters maakten gebruik van gastouderopvang.⁷ Voor heel Nederland geldt dat begin 2016 circa 85% van alle peuters gebruik maakt van een voorziening.⁸

Het aantal kinderen dat een peuterspeelzaal bezoekt is de afgelopen jaren afgenomen. De kinderopvang heeft het peuterspeelzaalwerk voor een groot deel vervangen. Het aantal peuters dat naar een peuterspeelzaal gaat is gedaald van 99.000 begin 2014 naar 73.000 begin 2016. Ook het aantal kindplaatsen in het peuterspeelzaalwerk is gedaald. De belangrijkste reden hiervoor is dat peuterspeelzalen in toenemende mate worden omgevormd tot kinderdagverblijven.

Grafiek 1. Aantal kindplaatsen peuterspeelzaalwerk



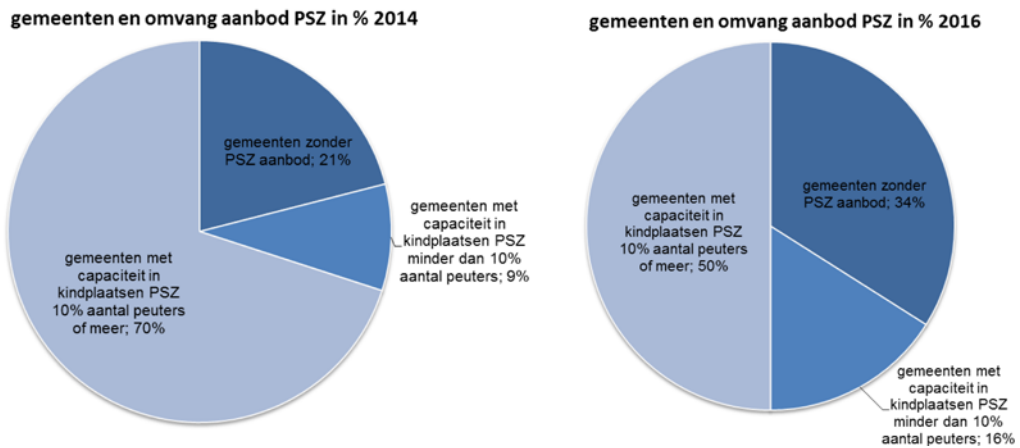
Bron: Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult

In 2012 en 2013 zijn er in totaal circa 600 peuterspeelzaallocaties omgevormd naar kindercentra. Tussen begin 2014 en begin 2016 is het aantal peuterspeelzaallocaties verder afgenomen met ruim 750 locaties. Begin 2016 had 34% van de gemeenten geen peuterspeelzaal meer en 16% van de gemeenten had een zeer beperkt aanbod van peuterspeelzaalwerk. De verwachting is dat het aanbod van peuterspeelzaalwerk in de komende jaren alleen nog maar verder zal afnemen.

⁷ Dit zijn peuters waarvoor ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Cijfers zijn afkomstig van de Belastingdienst.

⁸ Berekeningen van SZW. Het betreft peuters in kinderopvang, gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk. SZW beschikt niet over feitelijke gegevens over het aantal kinderen in peuteropvang zonder kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen met een combinatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Grafiek 2. Ontwikkeling gemeentelijk aanbod peuterspeelzaalwerk



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

Onderzoek laat zien dat, hoewel de omvang van peuterspeelzaalwerk is afgenomen, het kortdurende aanbod behouden is gebleven.⁹ Gemeenten geven in datzelfde onderzoek aan dat de samenstelling hiervan niet sterk verschilt van de samenstelling van het peuterspeelzaalwerk. Kinderen van werkende en niet-werkende ouders krijgen de kans zich samen spelenderwijs te ontwikkelen. Door de omvorming van het peuterspeelzaalwerk is naar de inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet aangetast.¹⁰

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Het doel van het wetsvoorstel is om kinderopvang en peuterspeelzaalwerk volledig te harmoniseren. Het is belangrijk dat de keuze van ouders voor een voorschoolse voorziening is gebaseerd op wat het beste past bij de behoefte van het kind en ervoor zorgt dat ouders op een goede manier arbeid en zorg kunnen combineren. Het uitgangspunt daarbij moet zijn dat voor voorschoolse voorzieningen dezelfde eisen en voorwaarden gelden.¹¹ Met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld. Met dit wetsvoorstel worden de andere verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk weggenomen. Peuterspeelzaalwerk wordt omgevormd tot kinderopvang waardoor er één type voorschoolse voorziening ontstaat met één set eisen.

Dit wetsvoorstel regelt dat peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang wordt gebracht. Aangezien een kindercentrum een voorziening is waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang, vindt vanaf dat moment ook het huidige peuterspeelzaalwerk in een kindercentrum plaats. Op deze manier wordt één type voorziening voorgesteld. Dit maakt het stelsel eenvoudiger en zorgt ervoor dat samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen makkelijker tot stand komt.

Doordat peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang wordt gebracht, gaan de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ook voor de huidige peuterspeelzalen gelden. Daaruit volgt dat hoofdstuk 2 'Kwaliteitseisen peuterspeelzalen' zal verdwijnen. De naam van de wet wordt gewijzigd van 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' in 'Wet kinderopvang', aangezien in de wet dan geen verwijzingen naar peuterspeelzalen meer zullen voorkomen. In deze memorie van toelichting zullen regelmatig de termen 'het huidige peuterspeelzaalwerk' en 'een huidige peuterspeelzaal' worden gebruikt. Deze termen worden enkel gebruikt om aan te duiden op welke instellingen de voorgestelde wijzigingen betrekking hebben.

3.2 Wijziging recht op kinderopvangtoeslag

Het belangrijkste verschil tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 is op dit moment dat ouders alleen recht hebben op kinderopvangtoeslag voor kinderopvang. Dit verschil zal verdwijnen. Werkende ouders

⁹ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243.

¹⁰ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

¹¹ Regeerakkoord VVD – PVDA 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 32–33.



kunnen straks ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk financiering via het Rijk aanvragen. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten. Het gelijktrekken van de financieringsstructuur stimuleert een eerlijker speelveld tussen kinderopvang en het huidige peuterspeelzaalwerk. Het wijzigen van het recht op kinderopvangtoeslag sluit ook aan bij de bestaande beweging in veel gemeenten waarbij peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag worden gebracht. Inmiddels is het aanbod van peuterspeelzaalwerk in 34 procent van de gemeenten al volledig omgevormd tot kinderopvang.¹²

Het gelijktrekken van de financiering voor werkende ouders volgt uit het onderbrengen van peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2, over kinderopvangtoeslag (de artikelen 1.3 tot en met 1.13) dus ook van toepassing op het huidige peuterspeelzaalwerk. Het gebruik van opvang in een huidige peuterspeelzaal wordt daarmee op dezelfde wijze behandeld als het gebruik van dagopvang. Hierbij wordt uitgegaan van dezelfde, op grond van het Besluit kinderopvangtoeslag, maximaal te vergoeden uurprijs (hierna: maximum uurprijs), namelijk de maximum uurprijs voor dagopvang. Ook zullen de huidige voorwaarden voor het recht op kinderopvangtoeslag, zoals de koppeling aan gewerkte uren en het maximum aantal uren opvang van 230 uur per maand, gelden voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal. Voor het onderbrengen van de financiering van peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang wordt uitgegaan van 1 januari 2018.

3.3 Wijziging Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

In het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) staan de gegevens van alle geregistreerde kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen in Nederland. Door dit wetsvoorstel wijzigt het LRKP. Deze wijzigingen volgen uit de inhoud van dit wetsvoorstel om peuterspeelzaalwerk niet langer uit te zonderen van de definitie van kinderopvang. Zo zullen peuterspeelzalen niet meer als aparte categorie worden weergegeven in het register, maar onder de categorie kinderdagverblijf komen te vallen. Daardoor zal ook de naam van het register wijzigen naar landelijk register kinderopvang.

Op dit moment is voor peuterspeelzalen het registratienummer in het LRKP niet zichtbaar, omdat er voor opvang in een peuterspeelzaal geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat. Ouders kunnen alleen in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag als ze gebruik maken van een kinderopvangvoorziening met een zichtbaar registratienummer in het LRKP. Doordat peuterspeelzalen onder de definitie van kinderopvang worden gebracht, wordt artikel 1.47b, derde lid, van toepassing dat bepaalt dat kindercentra, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang in het register kinderopvang worden geregistreerd onder een uniek nummer. Daardoor kunnen ouders na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang in een huidige peuterspeelzaal (die dan tot kinderdagverblijf is omgevormd).

Inschrijving van een peuterspeelzaal in het LRKP zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer mogelijk zijn. In de aanloop naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt een waarschuwing afgegeven door de gemeente als toch een nieuwe aanvraag van een nieuwe peuterspeelzaal wordt ingediend. In de uitvoering ligt het voor de hand dat aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal op een gegeven moment niet meer in behandeling worden genomen door de gemeente. De gemeente kan de aanvrager dan verzoeken een aanvraag voor exploitatie van een kinderdagverblijf in te dienen.

Het omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang zal automatisch gebeuren. Dat betekent dat de peuterspeelzalen die op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in het LRKP staan, omgezet zullen worden naar kinderdagverblijf. Dit omzetten zal gebeuren zonder leges te heffen. Voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan niet worden verwacht dat alle peuterspeelzalen op eigen initiatief zich al hebben omgezet naar kinderopvang. Op deze manier wordt voorkomen dat peuterspeelzalen op de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden uitgeschreven uit het LRKP. Als een peuterspeelzaal op hetzelfde adres staat ingeschreven als een kinderdagverblijf van dezelfde houder zullen de kindplaatsen van de peuterspeelzaal worden toegevoegd aan de kindplaatsen van het kinderdagverblijf.

3.4 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Gevolgen voor toezicht

Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal gecontroleerd moeten worden of de tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzalen voldoen aan alle eisen die gelden voor de kinderopvang. Het is

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



belangrijk dat toezicht op de eisen snel na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel plaatsvindt. Daarvoor is een bepaling opgenomen in dit wetsvoorstel die bepaalt dat binnen een nader te bepalen periode de locaties geïnspecteerd moeten zijn. In overleg met de uitvoerende partijen zal deze periode worden vastgesteld en in lagere regelgeving worden vastgelegd. Gedacht wordt aan een periode van circa drie maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De gedachte is dat in de aanloop naar de harmonisatie in reguliere inspecties in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding al gekeken wordt of de peuterspeelzaal voldoet of zal gaan voldoen aan de kwaliteitseisen voor kindercentra. Een gedeelte van de peuterspeelzalen zal al voldoen aan de eisen voor de kinderopvang. Het andere gedeelte van de peuterspeelzaalhouders weet vervolgens welke stappen nog genomen moeten worden voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden de peuterspeelzalen omgezet naar kindercentra. Vanaf dat moment geldt als wettelijke eis dat de – inmiddels voormalig – peuterspeelzalen voldoen aan de eisen voor de kinderopvang. Op die locaties zal vervolgens op korte termijn een inspectie worden gedaan. Peuterspeelzalen die nog niet voldeden aan alle eisen kunnen na inwerkingtreding als eerste geïnspecteerd worden. Als uit de inspectie blijkt dat de locatie niet voldoet aan de eisen kan het college de beschikking intrekken en het kindercentrum (dat voorheen een peuterspeelzaal was) verwijderen uit het landelijk register kinderopvang. In samenwerking met de uitvoerende partijen zal gezorgd worden dat peuterspeelzalen goed geïnformeerd worden over deze wijze van omzetten.

Gevolgen voor handhaving

Vanaf het moment dat het wetsvoorstel aanhangig is in de Tweede Kamer, wordt uitgegaan van het voor peuterspeelzalen meest gunstige regime. De reden hiervoor is dat met het openbaar maken van het wetsvoorstel, het voornemen geuit is om de eisen die gesteld worden aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijk te schakelen. Op de bepalingen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld voor peuterspeelzalen en die een verzwaring opleveren ten opzichte van de huidige eisen, wordt uiteraard pas na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Wat betreft bepalingen in hoofdstuk 1 die gelijk zijn aan de bepalingen in hoofdstuk 2 kan onverkort gehandhaafd worden. Het is daarbij mogelijk dat er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een sanctie wordt opgelegd aan een kindercentrum op grond van bepalingen in hoofdstuk 1 terwijl de overtredingen geconstateerd zijn voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In het geval er voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bijvoorbeeld een last onder dwangsom is opgelegd aan een peuterspeelzaal wegens overtreding van bepalingen uit hoofdstuk 2, kan in de beschikking reeds worden aangegeven dat de last onder dwangsom na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet langer berust op de bepaling(en) uit hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, maar op de gelijkkluidende bepaling(en) uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang.

3.5 Gelijkschakeling overige eisen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang

Met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen die gesteld worden aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijk getrokken. De overige verschillen tussen de wettelijke regels voor kinderopvang (hoofdstuk 1) en peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 2) komen veelal voort uit het verschil in financiering en worden met dit wetsvoorstel weggenomen. De gelijkschakeling van de eisen leidt tot een aantal veranderingen voor peuterspeelzalen.

De wijziging van het recht op kinderopvangtoeslag en de wijziging van het LRPK staan in paragraaf 3.2 en 3.3 toegelicht. De gelijkschakeling van de overige verschillen wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

Burgerservicenummer

In artikel 1.45, vierde en vijfde lid¹³, zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het burgerservicenummer. In het huidige hoofdstuk 2 ontbreken dergelijke bepalingen. Aangezien met dit wetsvoorstel het huidige peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvangtoeslag wordt gebracht, zullen deze bepalingen ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gaan gelden.

Schriftelijke overeenkomst

Het huidige artikel 1.52 bepaalt dat de kinderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder van een kindercentrum en de ouder. In het huidige hoofdstuk 2 is een

¹³ Met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden het vierde en vijfde lid van artikel 1.45 vernummerd tot derde en vierde lid.



dergelijke bepaling niet opgenomen voor peuterspeelzaalwerk. Na aanvaarding van dit wetsvoorstel vervalt hoofdstuk 2 en zal artikel 1.52 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gelden. Voor werkende ouders die kinderopvangtoeslag aanvragen, zal de opvang in een huidige peuterspeelzaal dan ook geschieden op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de instelling en de ouder. Deze overeenkomst zal er bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moeten zijn om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Ook geldt dan artikel 1.52, tweede en derde lid, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling wordt vastgelegd dat de ouder niet kan worden verplicht tot afname en betaling van meer uren per dag of dagdeel voor opvang in een huidige peuterspeelzaal dan een in die regeling te bepalen maximum, waarbij het aantal uren per soort kinderopvang verschillend kan worden vastgesteld.

Ouderparticipatiecrèches

Artikel 1.57 bevat de grondslag voor ouderparticipatiecrèches. Bij ouderparticipatiecrèches gaat het om kinderopvang die uitsluitend en onbezoldigd geschiedt door ten minste een van de ouders van de in die voorziening opgevangen kinderen. In hoofdstuk 2 ontbreekt een soortgelijk artikel. Doordat dit wetsvoorstel peuterspeelzaalwerk onder de definitie van kinderopvang brengt, gaat artikel 1.57 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk gelden. Met het bij Koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches wordt artikel 1.57 gewijzigd en een definitie voor ouderparticipatiecrèche toegevoegd.

Overige bepalingen voor toezicht en handhaving

In hoofdstuk 2 ontbreekt een bepaling die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.67a. Dit artikel bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan de GGD kosteloos de gegevens en inlichtingen verstrekt waarvan kennisneming van belang kan zijn voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 1 gestelde regels. Aangezien werkende ouders na aanvaarding van dit wetsvoorstel ook voor opvang in een huidige peuterspeelzaal kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen, gaat artikel 1.67a ook gelden voor opvang in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. De artikelen 1.62 en 2.20, die zien op het verrichten van onderzoeken door de toezichthouder, zijn niet helemaal gelijklopend. Met dit wetsvoorstel wordt dit verschil weggenomen. Met artikel 1.80 wordt bepaald dat als het college een bestuurlijke boete oplegt, hij de overtreder daarvan kennis geeft met daarbij de gronden waarop het voornemen berust en overlegging van het rapport. Hoofdstuk 2 kent geen bepaling die dit expliciet regelt voor peuterspeelzalen. Het ligt voor de hand dat deze bepaling ook gaat gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk.

Opvang in het buitenland

Op dit moment kunnen ouders – onder voorwaarden – voor kinderopvang in het buitenland kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit geldt alleen voor landen binnen de EU, EER en voor Zwitserland. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de opvang naar aard en strekking overeenkomt met de kwaliteitseisen in Nederland. Aangezien peuterspeelzaalwerk onder de definitie wordt gebracht van kinderopvang, gaan deze bepalingen (de artikelen 1.48, 1.48a en 1.48b) ook gelden voor de huidige peuterspeelzalen in het buitenland. Echter dit geldt alleen als de opvang naar aard en strekking overeenkomt met de kwaliteitseisen voor kinderopvang (zoals nu ook al het geval is). In praktijk verandert de situatie met dit wetsvoorstel dus niet voor opvang in het buitenland.

Experimentele kinderopvang

Op basis van artikel 1.87, derde lid, hebben ouders aanspraak op kinderopvangtoeslag als het gaat om een experimentele vorm van kinderopvang die is geregistreerd. In hoofdstuk 2 is niet een dergelijke bepaling opgenomen voor peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat ouders ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Om die reden gaat met dit wetsvoorstel artikel 1.87 ook gelden voor de opvang in tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen.

Niet gesubsidieerde peuterspeelzalen

Artikel 2.27 regelt dat de afdeling over sancties alleen van toepassing is op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Het idee hierachter is dat handhaving van beleid omtrent gesubsidieerde peuterspeelzalen plaatsvindt via de voorwaarden die de gemeente bij het verstrekken van een subsidie hanteert. Aangezien straks een deel van de inkomsten van de tot kindercentra omgevormde peuterspeelzalen afkomstig is vanuit de kinderopvangtoeslag, gaan de bepalingen uit hoofdstuk 1 over sancties voor alle huidige peuterspeelzalen gelden.



De artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel bevat een expliciete vergelijking van de bepalingen in hoofdstuk 1 en 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

3.6 Verwijzing naar hoofdstuk 2 in andere wetgeving

Verwijzingen naar de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen of naar het begrip peuterspeelzaal(werk) worden aangepast conform de inhoud van dit wetsvoorstel. Ook worden verwijzingen naar hoofdstuk 2 op een zodanige manier aangepast dat naar de desbetreffende artikelen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang wordt verwezen.

3.7 Overgangsbepalingen

Het uitgangspunt is dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor het huidige peuterspeelzaalwerk gaan gelden. Voor die gevallen waarin er na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog termijnen op grond van de bepalingen uit hoofdstuk 2 lopen voor peuterspeelzalen, zijn in dit wetsvoorstel overgangsbepalingen opgenomen. Hierbij is als uitgangspunt genomen om de bepalingen uit hoofdstuk 1 over kinderopvang van (overeenkomstige) toepassing te verklaren daar waar het gaat om toekomstige situaties, zoals een nieuwe aanvraag voor exploitatie van een peuterspeelzaal. Waar het gaat om lopende situaties, zoals een geschil bij de geschillencommissie dat nog niet is afgerond, blijft de relevante bepaling uit hoofdstuk 2 van toepassing. Gelet op de beperkte geldigheidsduur van de overgangsbepalingen is ervoor gekozen het overgangsrecht in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen en niet in de te wijzigen wet. De overgangsbepalingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op dit wetsvoorstel.

4. Financiële consequenties

In deze paragraaf worden de budgettaire gevolgen, de inkomenseffecten en de uitvoeringskosten behandeld.

4.1 Budgettaire gevolgen

Werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag kunnen, na omvorming van peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang, kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang van hun kind in een huidige peuterspeelzaal. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vindt in de praktijk al enkele jaren plaats. Zo is het aantal peuterspeelzaallocaties sinds 2014 met ruim 25% gedaald. Door deze bestaande beweging verschuiven kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Deze kosten zijn binnen de SZW-begroting opgevangen: er is geen compensatie gevraagd vanuit gemeentelijke middelen.

Als gevolg van de voorgestelde wetswijziging kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor het huidige peuterspeelzaalwerk. Het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag neemt hierdoor toe. Daardoor nemen ook de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die beoogd is per 1 januari 2018, toe met structureel circa € 40 miljoen. Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor de circa 27.500 kinderen van werkende ouders die naar verwachting op dat moment gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal.

Dit wetsvoorstel leidt er tegelijkertijd toe dat gemeenten vanaf 2018 niet meer verantwoordelijk zijn voor de financiering van een aanbod voor kinderen van ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Het Rijk neemt de financiering voor deze groep kinderen over van gemeenten. Macro gezien komt de daling van de kosten voor gemeenten overeen met de stijging van de kosten voor het Rijk.

De structurele kosten van € 40 miljoen worden op twee manieren gedekt. Aangezien het wetsvoorstel leidt tot een daling van de kosten voor gemeenten, wordt de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet Oke stopgezet. De overige kosten worden opgevangen binnen de SZW-begroting.

Stopzetten decentralisatie-uitkering

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 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.¹⁴ 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.

4.2 Inkomenseffecten

De inkomenseffecten in deze paragraaf zijn voor ouders met recht op kinderopvangtoeslag. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten. Het is niet mogelijk om de inkomenseffecten van deze wetswijziging weer te geven zoals gebruikelijk is. Dit omdat gemeenten beleidsvrijheid hebben om – al dan niet – een eigen bijdrage voor het gebruik van de peuterspeelzalen vast te stellen. Er is dan ook geen eenduidig systeem waartegen de harmonisatie getoetst kan worden.

Een kwalificering van de mogelijke inkomenseffecten is echter wel weer te geven. Mogelijke inkomenseffecten die gepaard gaan met het onderbrengen van de financiering van het huidige peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang zijn afhankelijk van de hoogte van de huidige eigen bijdrage die ouders betalen voor het gebruik van de peuterspeelzaal. Indien er geen sprake is van een eigen bijdrage, gaat de harmonisatie van het peuterspeelzaalwerk met kinderopvang gepaard met een negatief inkomenseffect voor de desbetreffende ouders. Ouders moeten na harmonisering immers wel een eigen bijdrage betalen voor de opvang. Onderzoek laat zien dat dit het geval is in Amsterdam (13% van het totaal aantal locaties).¹⁵

Tabel 2. type ouderbijdragen voor peuterspeelzalen

Type ouderbijdrage	In % van totaal aantal locaties	In % van totaal aantal locaties (excl. G4)	Inkomenseffect
Vaste ouderbijdrage	47%	54%	Afhankelijk van inkomen ouders
Inkomensafhankelijke ouderbijdrage	39%	46%	Nihil
Geen ouderbijdrage	13%	0%	Negatief

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

Indien ouders nu ook al een inkomensafhankelijke bijdrage betalen is het inkomenseffect in de meeste gevallen relatief klein, omdat de eigen bijdrage dan meestal al aansluit bij de kinderopvangtoeslagtabel (conform de adviestabel van de VNG). Bij 39% van de locaties wordt een inkomensafhankelijke eigen bijdrage gehanteerd.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel voor enkele standaardhuishoudens die in de initiële situatie hun twee kinderen voor twee dagdelen per week (van 2,5 uur, 40 weken per jaar) naar een peuterspeelzaal brengen. In deze voorbeeldsituatie betalen ouders een vaste eigen bijdrage. Deze is vastgesteld op de gemiddelde eigen bijdrage van € 400 per jaar (€ 33 per maand)¹⁶. Bij de harmonisering van peuterspeelzaalwerk met kinderopvang, zullen de ouders de gehanteerde uurprijs van de kinderopvang betalen en gecompenseerd worden door hun recht op kinderopvangtoeslag. Onderstaande tabel toont dat in geval ouders nu een vaste eigen bijdrage betalen, ouders met een hoger inkomen een licht negatief inkomenseffect ervaren bij overgang naar de systematiek van de kinderopvangtoeslag en ouders met een lager inkomen een positief inkomenseffect ervaren conform het inkomensafhankelijke karakter van de kinderopvangtoeslag. Ouders met een verzamelinkomen tot ca. 65.000 euro gaan door de harmonisatie een lagere eigen bijdrage betalen (positief inkomenseffect), ouders met een inkomen daarboven gaan een hogere eigen bijdrage betalen.

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

¹⁵ Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhek Management & Consult.

¹⁶ Mediane ouderbijdrage in peuterspeelzalen (Kengetallen bedrijfsvoering 2011 en Expertmodellen bedrijfsvoering voor 2013, MOgroep).



Tabel 3. Inkomenseffecten, 2017

<i>Actieven:</i>	
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	0,30%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-0,28%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	0,97%
modaal	0,54%

4.3 Gevolgen uitvoeringskosten

Vanwege de extra aanvragen kinderopvangtoeslag (de Belastingdienst schat 20.000 extra aanvragen) nemen ook de uitvoeringskosten toe. Deze extra marginale kosten bedragen volgens de Belastingdienst € 1 miljoen.

De eenmalige uitvoeringskosten voor het automatisch omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP door DUO zijn € 130.000.

5. Implementatie in de praktijk

5.1 Implementatietraject peuterspeelzalen

Voor peuterspeelzalen betekent de harmonisatie een aanzienlijke verandering in de bedrijfsvoering, de positionering en de samenwerking met andere partijen in het veld. Via het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen gelijkgeschakeld tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Vervolgens worden de overige verschillen in regelgeving tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang door middel van het onderhavige wetsvoorstel gelijkgeschakeld waardoor werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor opvang in een tot kindercentrum omgevormde peuterspeelzaal. Ondernemers en beroepskrachten moeten goed zijn voorbereid op de nieuwe situatie. Een goede implementatie is van groot belang. Naast ondersteuning van mensen uit de praktijk gaat het ook om voldoende tijd nemen in de voorbereiding.

Vanaf 2015 is een meerjarig implementatietraject gestart in samenwerking met de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MOgroep, brancheorganisatie voor peuterspeelzalen) om peuterspeelzalen zorgvuldig in deze transitie te begeleiden. In het implementatietraject worden digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld, worden er regionale bijeenkomsten voor gemeenten, peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties georganiseerd en er wordt een ambassadeursnetwerk opgezet. Dat netwerk bestaat uit ondernemers die ervaring hebben met eerdere harmonisatietrajecten en mee kunnen denken in het implementatietraject. Ook richt de MOgroep een helpdesk in voor vragen. Ten slotte wordt er een breed communicatietraject opgezet waarbij alle relevante partijen in het veld van peuterspeelzalen en kindercentra worden betrokken.

5.2 Rol gemeenten

Dit wetsvoorstel regelt dat het Rijk verantwoordelijk wordt voor opvang van kinderen van ouders met recht op kinderopvangtoeslag in alle voorschoolse voorzieningen. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft aan gemeenten. Ook voorschoolse educatie blijft de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten.

Dit wetsvoorstel sluit aan bij de beweging in veel gemeenten. Zoals eerder aangegeven, wordt in steeds meer gemeenten peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang en zo onder de kinderopvangtoeslag gebracht. Tegelijkertijd zijn er in verschillende gemeenten initiatieven die verder gaan met de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen en de afstemming met het basisonderwijs. Zo hebben verschillende gemeenten voor een nauwe samenwerking met basisscholen gekozen. Gemeenten hebben vaak veel tijd en geld geïnvesteerd in deze initiatieven. Gemeenten behouden met dit wetsvoorstel de ruimte voor lokale maatwerkoplossingen. Zo zijn verschillen mogelijk in zowel de beleidskeuzes van gemeenten als voor de uitvoeringsvarianten van aanbieders. Dat gaat om de wijze van financiering, het stellen van aanvullende kwaliteitseisen en de manier waarop de samenwerking tussen opvang en onderwijs lokaal wordt ingericht.

Daarnaast zijn, aanvullend op dit wetsvoorstel, afspraken gemaakt met gemeenten over een aanbod voor alle peuters. Deze zijn bij brief d.d. 26 april 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer



meegedeeld.¹⁷ Het eindbeeld dat Rijk en gemeenten samen hebben afgesproken is dat voor iedere peuter voortaan een plek is op de kinderopvang. Een gedeelte van de peuters gaat nu niet naar de kinderopvang of peuterspeelzaal. Dat gaat naar schatting om circa 40.000 peuters.¹⁸ Gemeenten zetten zich in om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Het Rijk heeft daarvoor in 2016 al 10 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit bedrag neemt jaarlijks toe met 10 miljoen euro tot aan 60 miljoen euro in 2021. Dit loopt via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten.

6. Regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen.

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten. De maatregelen in dit wetsvoorstel leiden tot een wijziging van de situatie voor ouders die gebruik maken van het peuterspeelzalaanbod en tot een wijziging voor peuterspeelzalen zelf.

6.1 Huidige situatie

In de huidige situatie meldt de ouder het kind aan bij een peuterspeelzaal. Daar vindt een intakegesprek plaats. Ten behoeve van de aanmelding vult de ouder een kort formulier in met persoonsgegevens. De financiering van de gemeente naar de peuterspeelzaal is afhankelijk van lokale keuzes omtrent de inzet van subsidies. Over het algemeen gebeurt de toekenning van gemeentelijke subsidies op het niveau van locaties en geeft een peuterspeelzaal informatie aan de gemeente over de totale subsidievraag. De gemeente heeft om die reden alleen zicht op de totale subsidie naar peuterspeelzalen.

6.2 Gevolgen voor burgers

Als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen werkende ouders straks kinderopvangtoeslag aanvragen voor de opvang in een huidige peuterspeelzaal. Deze kindplaatsen zullen dan niet meer via de gemeente worden gesubsidieerd. Bij de vaststelling van de kosten voor burgers is niet de huidige aanvraag voor opvang in een peuterspeelzaal meegenomen en de gevolgen van het wegvallen van deze aanvraag. De reden hiervoor is dat de aanvraag voor en financiering van een peuterspeelzaal per gemeente verschilt en daardoor geen eenduidige uitspraak is te doen.

De eenmalige administratieve kosten voor burgers bedragen circa 11.000 uur, ofwel circa 20 minuten per huishouden. Dat zit in het eenmalig aanvragen van kinderopvangtoeslag voor ouders die nu geen gebruik maken van kinderopvangtoeslag en het doorgeven van extra uren voor ouders die nu al van beide voorzieningen gebruik maken. Structureel zijn de netto administratieve lasten voor ouders ongeveer een uur per jaar, op macroniveau gaat het daarmee om circa 28.000 uur.

Ouders die nu gebruiken maken van zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk hoeven straks alleen kinderopvangtoeslag aan te vragen. Dat betekent dat zij straks terecht kunnen bij één loket voor het aanvragen van financiering voor opvang in een voorschoolse voorziening. De administratieve lasten verminderen structureel voor deze groep ouders. Het kan voorkomen dat ouders in de huidige situatie aanvullende gegevens moeten verstrekken voor een opvangplek in een peuterspeelzaal, zoals inkomensgegevens via een inkomensverklaring van de Belastingdienst. De voorwaarden voor de intake verschillen echter per gemeente.

Werkende ouders die momenteel alleen gebruik maken van peuterspeelzaalwerk, zullen straks kinderopvangtoeslag moeten aanvragen. De extra lasten zitten in de aanvraag van kinderopvangtoeslag (eenmalig), wijzigingen in de kinderopvangtoeslag en het controleren van de jaaropgave voor de kinderopvangtoeslag. Voor ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag leidt dit wetsvoorstel niet tot een verandering.

6.3 Gevolgen voor instellingen

Als gevolg van dit wetsvoorstel komen peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag te vallen. Daar

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

¹⁸ Aantal op basis van cijfers 2015.



zijn eenmalige en structurele kosten en besparingen mee gemeoid.¹⁹ Vanuit de praktijk is de indicatie dat de kosten en tijdsduur van de extra activiteiten verschillen per organisatie. Peuterspeelzalen die nauw samenwerken met kinderopvang of onderdeel zijn van een kinderopvangorganisatie hoeven minder te investeren in de overgang naar kinderopvang dan zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties. Verder kunnen grotere peuterspeelzaalorganisaties beter de kosten schalen dan kleinere organisaties. Uit onderzoek²⁰ blijkt dat 45% van de locaties onderdeel is van een kinderopvangorganisatie; 27% van de locaties is onderdeel van een brede welzijnsorganisatie; 23% van de locaties is een zelfstandige peuterspeelzaalorganisatie en 5% van de peuterspeelzalen is onderdeel van een onderwijsinstelling.

De nalevingkosten van dit wetsvoorstel voor peuterspeelzalen bedragen eenmalig € 650.000 (ruim € 300 per peuterspeelzaallocatie). Dit wetsvoorstel betekent een eenmalige inspanning in de communicatie. Het gaat dan om het informeren van het personeel en de ouders over de wijzigingen. Ook zullen binnen de medezeggenschapsraad en ondernemingsraad de wijzigingen besproken worden. Binnen het implementatietraject voor peuterspeelzalen van de MOgroep worden digitale handreikingen voor medewerkers en organisaties ontwikkeld om peuterspeelzalen hierin te ondersteunen. Onderdeel van dit traject is ook een helpdesk voor vragen vanuit peuterspeelzalen. De structurele nalevingkosten zijn circa € 15.000 en hebben betrekking op het ondersteunen van ouders in het aanvragen van kinderopvangtoeslag.

Peuterspeelzalen die geen onderdeel zijn van een bredere kinderopvangorganisatie zullen eenmalig hun administratie moeten aanpassen. De bijbehorende administratieve lasten zijn eenmalig € 1.600.000; circa € 1.500 voor de betreffende peuterspeelzalen. Structureel is er sprake van een besparing van € 140.000 op de administratieve lasten (circa € 70 per peuterspeelzaallocatie). In de huidige situatie gaat er een subsidiestroom vanuit de gemeente naar de instelling. In de nieuwe situatie verloopt een deel van de financiering via de kinderopvangtoeslag. Dat betekent enerzijds dat organisaties klanten zullen moeten omzetten en ook het debiteurenbeheer moeten aanpassen. Daarnaast zijn er financiële verplichtingen, zoals de bewaarplicht van documenten voor de Belastingdienst en gegevensaanlevering aan de Belastingdienst. Anderzijds verdwijnt het aanleveren en controleren van gegevens van werkende ouders richting gemeenten en verplichtingen die daarbij horen.

6.4 Ontvangen advies Actal

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) heeft in het kader van de internetconsultatie advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Actal geeft aan dat de harmonisatie ook aanleiding zou moeten geven om bestaande eisen te heroverwegen. Met dit wetsvoorstel wordt peuterspeelzaalwerk omgevormd tot kinderopvang waardoor er één type voorschoolse voorziening met een set eisen ontstaat. In het wetstraject innovatie en kwaliteit kinderopvang zijn de bestaande kwaliteitseisen onder de loep genomen. Daarom worden in dit wetsvoorstel de bestaande eisen verder niet gewijzigd.

Actal geeft aan dat de samenloop van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in één centrum mogelijkheden biedt voor minder regeldruk. Het advies is om daarom het principe van eenmalige nakoming van verplichtingen zowel in de wet als de uitvoering te verankeren. Cruciaal hierbij is of kinderopvang en peuterspeelzaalwerk volledig worden samengevoegd in één organisatie. Als dat het geval is, kunnen ouders af met één contract en één aanvraag voor kinderopvangtoeslag. Ook als het gaat om opvang bij verschillende organisaties zijn de extra handelingen minimaal. Als het kind naar zowel de dagopvang als een voormalige peuterspeelzaal gaat, zullen ouders door dit wetsvoorstel de uren kinderopvang moeten muteren en het LRKP-nummer van de instelling moeten doorgeven.

De beschrijving van de regeldruk in dit wetsvoorstel is aangepast na de internetconsultatie en er zijn berekeningen opgenomen conform het advies van Actal.

7. Uitkomsten internetconsultatie

Het onderhavige wetsvoorstel is vier weken opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie heeft geleid tot vijftien reacties, afkomstig van kindercentra en peuterspeelzalen, Vakcentrale voor Professionals (verder: VCP), Brancheorganisatie Kinderopvang, Adviescollege Toetsing Regeldruk (verder: Actal), MOgroep en twee adviesbureaus. De reactie van Actal is beschreven in paragraaf 6.4 over regeldruk in deze memorie van toelichting.

Vier respondenten reageren positief op de voorgenomen harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Twee van hen geven aan dat de peuterspeelzalen en kindercentra in hun gemeenten al

¹⁹ De kosten en besparingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op het rapport 'Regeldruk in de kinderopvang 2014' van Panteia.

²⁰ Onderzoek Vrijwilligers in het peuterspeelzaalwerk Bureau Bartels, 2015.



enkele jaren naar tevredenheid zijn geharmoniseerd. Deze harmonisatie heeft er onder meer toe geleid dat in kleinere gemeenten voorzieningen konden blijven bestaan waar zij los van elkaar geen bestaansrecht meer hadden.

Reacties betreffende de gelijkschakeling van de financiering voor werkende ouders

Zeven reacties op de consultatie richten zich op de financiële kant van dit wetsvoorstel, waarbij met name de huidige hogere kostprijs binnen het peuterspeelzaalwerk ten opzichte van de maximum uurprijs in de kinderopvang wordt genoemd en de zorg dat deze hogere kostprijs zal leiden tot een terugloop van het aantal kinderen. Op dit moment bieden peuterspeelzalen korte dagdelen aan voor een aantal dagen per week. Dat zorgt ervoor dat de kostprijs per uur voor peuterspeelzaalwerk hoger ligt dan voor de kinderopvang. De vaste kosten bij een peuterspeelzaal worden namelijk verspreid over minder uren dan bij een kindercentrum. Met de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang worden de kwaliteitseisen (met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang) en de financiering gelijkgeschakeld. Daaruit volgt dat voor beide voorzieningen dezelfde maximum uurprijs gaat gelden. Bij gemeenten waar peuterspeelzalen al zijn omgevormd naar kindercentra, ligt in een aantal gemeenten de kostprijs na harmonisatie in de buurt van de maximum uurprijs voor de kinderopvang. De gemeente kan er voor kiezen om een gedeelte van de kostprijs te blijven vergoeden. Dit gebeurt soms in relatie met aanvullende eisen. De harmonisatie betekent ook dat het voor peuterspeelzalen mogelijk wordt 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.

VCP en twee andere respondenten hebben een reactie ingezonden die ingaat op de inkomenseffecten van dit wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor het bereik. Zij stellen dat deze effecten als gevolg van dit wetsvoorstel negatief uit zullen pakken. In paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting staan de inkomenseffecten beschreven. Als ouders al een inkomensafhankelijke bijdrage betalen voor een peuterspeelzaal zijn de inkomenseffecten over het algemeen minimaal. Wanneer ouders van een vaste eigen bijdrage naar een inkomensafhankelijke bijdrage gaan, zullen over het algemeen hogere inkomens meer gaan betalen en lagere inkomens minder. Wat betreft de gevolgen voor het bereik blijkt uit onderzoek van Buitenhk uit 2014 en 2016 dat in gemeenten waar peuterspeelzaalwerk al is omgevormd naar kinderopvang naar inschatting van gemeenten het bereik van peuters niet is aangetast.²¹

Er is een reactie binnengekomen betreffende de aanname dat kortdurende opvang van twee- en driejarigen al onder de kinderopvangtoeslag zou vallen. Dit standpunt is niet helemaal correct. Voor kortdurend aanbod hebben werkende ouders recht op kinderopvangtoeslag als ze hun kind naar een geregistreerd kindercentrum (in het LRKP) brengen. Opvang in een geregistreerde peuterspeelzaal geeft op dit moment geen recht op kinderopvangtoeslag. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor opvang in zowel een kindercentrum als in een huidige peuterspeelzaal.

Wat betreft de opmerking van de MOgroep met betrekking tot de uitname van € 35 miljoen decentralisatie-uitkering: de kosten aan extra kinderopvangtoeslag van alle ouders die vanaf 2018 ook voor het huidige peuterspeelzaalwerk toeslag kunnen aanvragen, worden geraamd op structureel circa € 40 miljoen. Naar de inschatting van de regering is de besparing bij gemeenten ten minste gelijk aan deze € 40 miljoen. Ook inclusief de hogere kosten voor gemeenten als gevolg van de kwaliteitsverhogende maatregelen, is de besparing bij gemeenten per saldo hoger dan de voorgenomen uitname van € 35 miljoen. Zoals in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting wordt aangegeven, verschuiven er, naast de kosten die vanaf 2018 via de harmonisatieslag ten laste van de kinderopvangtoeslag komen, door de huidige omlabelpraktijk ook al voor 2018 kosten van gemeenten naar het Rijk. Ter illustratie: in de periode 2014 – 2018 nemen hierdoor de kosten aan kinderopvangtoeslag naar verwachting toe met structureel € 30 miljoen. Om gemeenten tegemoet te komen, worden de extra kosten die nu ook al worden overgeheveld van gemeenten naar het Rijk buiten beschouwing gelaten bij de overheveling van middelen van gemeenten naar het Rijk.

Overige reacties

Er is een vraag gesteld met betrekking tot de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel. De beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2018 zal gehandhaafd blijven.²² Een overweging hierbij is dat verdere uitstel van het wetsvoorstel niet wenselijk is. Aanvankelijk stond de harmonisatie

²¹ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243 & Peuterspeelzaalwerk NL II: facts & figures 2016, Buitenhk Management & Consult.

²² Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 285.



gepland per 1 januari 2016.²³ De afgelopen jaren zijn steeds meer peuterspeelzalen omgevormd tot kindercentrum. Gezien deze trend is besloten vast te houden aan de invoeringsdatum van 1 januari 2018. Daarnaast is een gelijktijdige invoering van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (eveneens voor een groot deel beoogd per 1 januari 2018) belangrijk, zodat de verschillen in kwaliteitseisen en financiering gelijktijdig worden weggenomen.

Enkele reacties betreffen het standpunt dat het wetsvoorstel niet voldoende voorziet in een voorziening voor die peuters die niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Om alle peuters een goede start in de samenleving te kunnen bieden, wordt € 60 miljoen structureel beschikbaar gesteld aan gemeenten om een aanbod te doen aan de groep peuters die nu nog niet naar een voorziening gaat.

De MOgroep maakt een opmerking met betrekking tot de legeskosten. Aan de hand van deze reactie is de memorie van toelichting verduidelijkt. De Brancheorganisatie stelt in hun reactie het volgende: 'Tot slot de vraag of vanuit artikel 3.4 onder schriftelijke overeenkomst ook een digitaal bestand verstaan wordt?'. Het is niet duidelijk naar welk artikel 3.4 de Brancheorganisatie verwijst. In de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geen artikel 3.4 opgenomen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt wel een nieuw artikel 3.4 opgenomen, maar dat heeft niet te maken met een schriftelijke overeenkomst. Wellicht dat de Brancheorganisatie duidt op artikel 1.52. Artikel 1.52, eerste lid, bepaalt dat kinderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau en de ouder. Deze bepaling gaat met dit wetsvoorstel ook voor peuterspeelzalen gelden. Op grond van artikel 227a van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is het mogelijk dat er een digitale overeenkomst wordt afgesloten indien aan de in dat artikel gestelde eisen wordt voldaan.

8. Uitvoeringstoetsen

De Belastingdienst/Toeslagen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (verder: DUO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) en GGD GHOR Nederland hebben een uitvoeringstoets uitgevoerd. Hieronder worden de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen geschetst en wordt vermeld wat er met de aanbevelingen uit deze uitvoeringstoetsen is gedaan.

Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst acht het wetsvoorstel in beginsel uitvoerbaar. Invoering per 1 januari 2018 is mogelijk mits het wetsvoorstel per 1 juli 2017 door zowel de Eerste als de Tweede Kamer is aangenomen. Wel bestaat er een risico dat niet-werkende ouders ten onrechte kinderopvangtoeslag aanvragen en daardoor geconfronteerd worden met terugvorderingen. De Belastingdienst benadrukt het belang dat peuterspeelzalen tijdig en volledig geïnformeerd worden over de nieuwe eisen die voortvloeien uit deze wetwijziging. Conform het advies daarover van de Belastingdienst, zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verantwoordelijkheid ten aanzien van deze informatievoorziening over de beleidswijziging op zich nemen. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor het informeren van de ouders over de consequenties van deze wijziging.

Tot slot geeft de Belastingdienst in overweging om te bezien of het onderhavige wetsvoorstel tegelijkertijd in werking kan treden met het wetsvoorstel directe financiering. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De extra impact die inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 2018 heeft op onder meer de administratieve organisatie van peuterspeelzalen wordt erkend. Tegelijkertijd zou uitstel het lopende proces van harmonisering, dat volop gaande is en waarin peuterspeelzalen ondersteuning krijgen van de MO-Groep, geen goed doen. Het vasthouden aan en verder versterken van dat proces van harmonisering is gebaat bij inwerkingtreding per 1 januari 2018.

DUO

De uitvoeringstoets van DUO gaat in op het omzetten van de bestaande registraties van peuterspeelzalen in het LRKP. In de uitvoeringstoets gaat DUO uit van het handmatig omzetten van peuterspeelzalen naar kinderopvang. Handmatig omzetten houdt in dat een houder van een peuterspeelzaal zelf een aanvraag voor exploitatie van een kindercentrum indient en bij een positief besluit van de gemeente de inschrijving van de peuterspeelzaal na een wijzigingsverzoek wordt beëindigd. In dit wetsvoorstel is de bepaling voor het omzetten van peuterspeelzalen zo opgeschreven dat dit automatisch gebeurt. Er is gekozen voor automatisch omzetten, omdat niet voor inwerkingtreding van de wet verwacht kan worden dat alle peuterspeelzalen voldoen aan de eisen voor kinderopvang. Bij handmatig omzetten zouden de geregistreerde peuterspeelzalen in het LRKP worden uitgeschreven op het moment van

²³ Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 277.



inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De gevolgen van deze keuze voor de uitvoering worden besproken met DUO.

Verder geeft DUO aan dat er een systeemaanpassing nodig is om functioneel te voorkomen dat er na een nader te bepalen datum nog nieuwe peuterspeelzalen kunnen worden geregistreerd. Daarom stellen zij voor bij de opvoer van een nieuwe opvanglocatie als peuterspeelzaal in het LRKP vanaf een bepaalde datum een waarschuwing af te geven en vanaf een bepaalde datum een blokkade af te geven. Uit het wetsvoorstel volgt dat een blokkade voor de opvoer van een nieuwe peuterspeelzaallocatie mogelijk is vanaf het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Vanaf de beoogde inwerkingtredingdatum van 1-1-2018 is een opvoer als peuterspeelzaal niet meer mogelijk. Het voorstel om vanaf een bepaalde datum een waarschuwing af te geven bij inschrijving van een locatie als peuterspeelzaal, is een goede manier om ondernemers bewust te maken van de wijzigingen door dit wetsvoorstel. Dit voorstel wordt meegenomen in de gesprekken met de uitvoerende partijen. Het aanpassen van diverse uitingen aangaande peuterspeelzalen in het publiekspitaal en het opschonen van programmacodes die specifiek bedoeld zijn voor peuterspeelzalen zullen meegenomen worden in het overleg over de uitvoering van dit wetsvoorstel. DUO geeft aanvullend op de uitvoeringstoets aan dat de eenmalige kosten voor de systeemaanpassingen van het automatisch omzetten van de huidige peuterspeelzalen naar kindercentra circa € 130.000,- bedragen.

VNG

De hoofdlijn van de reactie van de VNG is dat het wetsvoorstel strijdig is met decentralisaties in het sociale domein. De VNG geeft aan dat terwijl de WMO en Jeugd taken naar de gemeenten zijn overgeheveld een lokale verantwoordelijkheid, namelijk inrichting van peuterspeelzaalwerk, wordt gecentraliseerd. De bestaande beweging bij gemeenten is om peuterspeelzaalwerk om te vormen tot kinderopvang, zodat werkende ouders kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen. Steeds meer gemeenten kiezen voor deze harmonisatie. Inmiddels heeft al bijna 35% van de gemeenten geen peuterspeelzaalwerk meer. Dit wetsvoorstel sluit aan bij deze bestaande beweging in de praktijk. Met dit wetsvoorstel behouden gemeenten verantwoordelijkheden in het domein voor jonge kinderen. De gemeente blijft aan zet voor een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders. Tevens blijft de wettelijke verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie bij gemeenten. Voorschoolse educatie vindt plaats in een voorschoolse voorziening en is gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes instromen van kinderen in het basisonderwijs. Met het voorgaande houden gemeenten sturingsmogelijkheden in het beleid voor peuters.

De VNG geeft aan dat de voorgestelde harmonisatie gemeenten belemmert om maatwerk te leveren afgestemd op de behoefte en de vraag van ouders en het beschikbare aanbod in de gemeente. Gemeenten die hun peuterspeelzalen al hebben omgevormd tot kinderopvang laten zien dat gemeentelijk maatwerk mogelijk blijft. Uit een praktijkinventarisatie²⁴ blijkt dat er een grote variatie is in de uitvoering bij gemeenten. Dat geldt zowel voor de beleidskeuzes van gemeenten als voor de uitvoeringsvarianten van aanbieders. Zo zijn er verschillen tussen gemeenten in de wijze van financiering, het stellen van aanvullende kwaliteitseisen en de manier waarop de samenwerking tussen opvang en onderwijs wordt ingericht.

De reactie van de VNG gaat verder in op de kosten voor ouders na de harmonisatie en de uitname van de € 35 miljoen. Deze twee punten zijn beide behandeld in paragraaf 4 over financiële consequenties in deze memorie van toelichting. Een deel van de reactie van de VNG gaat over de nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvang en voorschoolse educatie. Deze onderwerpen zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De VNG geeft verder aan dat straks de Europese regels voor staatssteun en aanbesteding van toepassing worden. Gemeenten moeten alert zijn dat gemeentelijke subsidies niet leiden tot marktverstoring. Door de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang verdwijnt het verschil tussen voorschoolse voorzieningen. Daarmee wordt het belangrijker dat gemeenten rekening houden met de Europese staatssteunregels bij het verstrekken van subsidies (als het subsidiebedrag onder het Europese aanbestedingsrecht valt). In het lopende implementatietraject bij dit wetsvoorstel zal hieraan aandacht worden besteed.

Bij de artikelsgewijze reactie is de VNG uitgegaan van een andere wijze van omzetting dan in dit wetsvoorstel is opgenomen. Over dit punt is overleg gevoerd met de uitvoerende partijen. Een overgangsbepaling is toegevoegd aan het wetsvoorstel voor de situatie waarin een peuterspeelzaal en een kinderdagverblijf van dezelfde houder zijn gevestigd op één adres. In dat geval wordt het aantal kindplaatsen van de peuterspeelzaal toegevoegd aan het aantal kindplaatsen van het kinderdagverblijf.

²⁴ Peuterspeelzaalwerk NL: facts & figures 2014, Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 243.



De VNG geeft verder aan dat het vreemd is dat in het laatste kwartaal van 2017 nog aanvragen tot exploitatie voor peuterspeelzalen kunnen worden ingediend. Logischer is dat de houder direct een aanvraag tot kindercentrum indient. Gelet op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en het onderhavige wetsvoorstel is het wettelijk mogelijk om aanvragen voor exploitatie van peuterspeelzalen in behandeling te nemen tot het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. In overleg met de uitvoerende partijen zal echter aandacht worden besteed aan de manier waarop omgegaan wordt met kort voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ingediende aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal. De gemeente kan bijvoorbeeld vlak voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de aanvrager wijzen op de aanstaande wijzigingen. Ook heeft DUO aangegeven vanaf een bepaald moment een waarschuwing af te kunnen geven als een nieuwe peuterspeelzaal wordt ingevoerd in het LRKP. Het is belangrijk om dit in samenwerking met de uitvoerende partijen goed vorm te geven.

De VNG geeft aan dat een aantal overgangsbepalingen in het wetsvoorstel overbodig zijn. De overgangsbepalingen zijn niet bedoeld voor het meenemen van de inspectie- en handavingshistorie, maar voor de gevallen waarbij er nog sprake is van lopende zaken. Als bijvoorbeeld nog een geschil over een peuterspeelzaal bij de geschillencommissie loopt, moet dit door kunnen lopen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Verder is in het wetsvoorstel alsnog een overgangsbepaling opgenomen voor het exploitatieverbod. Daarnaast is de memorie van toelichting op enkele punten verduidelijkt naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de VNG.

GGD GHOR Nederland

GGD GHOR Nederland geeft aan dat de bepalingen voor de registratie van peuterspeelzalen als kindcentrum op drie punten nog niet voldoende zijn uitgewerkt. GGD GHOR Nederland geeft, net zoals de VNG, aan dat een bepaling nodig is voor het geval dat een peuterspeelzaal en een kinderdagverblijf op één adres zijn gevestigd. Hiervoor is een overgangsbepaling opgenomen. Naar aanleiding van de opmerking van GGD GHOR Nederland over de overgangsbepaling die ziet op de mogelijkheid om nadere onderzoeken te verrichten op overtredingen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn geconstateerd, is in deze memorie van toelichting een algemene paragraaf opgenomen over de gevolgen van het omzetten van peuterspeelzalen voor de handhaving en het toezicht. Tot slot is de memorie van toelichting verduidelijkt omtrent de wijze van omzetten van peuterspeelzalen in het LRKP naar kindercentra in het landelijk register kinderopvang.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onder A (artikel 1.1)

Dit wetsvoorstel heeft tot doel dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang ook gaan gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk dat wordt omgevormd tot kinderopvang. In artikel I, onderdeel A, onder 2, wordt voorgesteld om artikel 1.1, tweede lid, onder b, te laten vervallen zodat het peuterspeelzaalwerk niet langer wordt uitgezonderd van het begrip kinderopvang. Deze wijziging heeft derhalve tot gevolg dat het huidige peuterspeelzaalwerk na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel plaatsvindt in een kindercentrum, zijnde een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang. Wanneer peuterspeelzaalwerk onder de begripsomschrijving van 'kinderopvang' komt te vallen, heeft dit, zoals vermeld in het algemeen deel van deze memorie van toelichting, gevolgen voor het LRKP. Peuterspeelzalen worden niet langer als een aparte categorie weergegeven in het register. Zij worden onder de categorie kinderdagverblijf gebracht en om die reden wijzigt de naam van het register. Voorgesteld wordt om een nieuwe begripsomschrijving 'landelijk register kinderopvang' in artikel 1.1, eerste lid, op te nemen en het huidige begrip 'register kinderopvang' te doen vervallen. In de begripsomschrijvingen in artikel 1.1, eerste lid, waar verwezen wordt naar het 'register kinderopvang', wordt deze wijziging doorgevoerd zodat voortaan naar het 'landelijk register kinderopvang' wordt verwezen. Daarnaast worden enkele aanpassingen voorgesteld die verband houden met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452). De begrippen 'personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' en 'continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' worden gewijzigd zodat niet langer naar peuterspeelzalen wordt verwezen. Het begrip 'ingeschrevene' wordt ook op deze manier aangepast en tevens wordt de verwijzing naar artikel 2.4c, tweede lid, geschrapt. Tevens wordt voorgesteld om de aanhef van artikel 1.1, eerste lid, zodanig te wijzigen dat de begripsomschrijvingen van artikel 1.1, eerste lid voor de gehele wet en de op de wet berustende bepalingen gelden.



Onder B, D en G (opschrift hoofdstuk 1, afdeling 3, en artikelen 1.47b en 1.53)

De voorgestelde wijzigingen in artikel I, onderdelen B, D en G zijn redactioneel. In artikel 1.47b, derde lid, artikel 1.53 en het opschrift van hoofdstuk 1, afdeling 3, wordt overeenkomstig de bepalingen in de Wet kinderopvang de enkelvoudsvorm in plaats van de meervoudsvorm van bepaalde zelfstandige naamwoorden gehanteerd. Tevens wordt in artikel 1.47b, derde lid, 'register kinderopvang' vervangen door 'landelijk register kinderopvang'.

Onder C (artikelen 1.46, 1.47, 1.47a en 1.47b) en I (artikelen 1.57c en 1.81)

Overeenkomstig het voorgestelde nieuwe begrip 'landelijk register kinderopvang' in artikel 1.1, eerste lid, wordt met deze wijziging, het begrip 'register kinderopvang' in de artikelen 1.46, 1.47, 1.47a en 1.47b telkens vervangen door 'landelijk register kinderopvang'. Artikel 1.81, dat is ingevoerd met de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen (Stb. 2015, 177) en artikel 1.57c, derde lid, dat is ingevoerd met de Verzamelwet SZW 2016 (Stb. 2015, 464) worden eveneens op deze manier aangepast.

Onder E en F (artikelen 1.48d, 1.50 en 1.56b)

In artikel I, onderdelen E en F, worden wijzigingen voorgesteld die verband houden met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452). De begrippen 'continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' en 'personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk' worden vervangen door de begrippen 'continue screening kinderopvang' en 'personenregister kinderopvang'.

Onder H (artikel 1.68)

Het huidige artikel 1.68 ziet op het verstrekken van informatie door het college aan de minister en overlapt met het huidige artikel 3.10 dat ziet op het verstrekken van informatie door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het college en de gemeenteraad. Om die reden wordt voorgesteld om paragraaf 3 (inhoudende artikel 1.68) van hoofdstuk 1, afdeling 4, te laten vervallen en de artikelen 1.68 en 3.10 samen te voegen tot een artikel 3.3.

Onder J (hoofdstuk 2)

Aangezien beoogd wordt dat de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang ook gaan gelden voor het huidige peuterspeelzaalwerk, vervalt met dit wetsvoorstel hoofdstuk 2, inhoudende de artikelen 2.1 tot en met 2.30. De belangrijkste implicatie van deze wijziging is dat de bepalingen over kinderopvangtoeslag (hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Wet kinderopvang) van toepassing worden op het huidige peuterspeelzaalwerk.

Met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden de kwaliteitseisen met betrekking tot kinderopvang en peuterspeelzaalwerk gelijkgeschakeld. De bepalingen over kinderopvang (hoofdstuk 1) en peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 2) verschillen echter nog op diverse andere punten. Het huidige hoofdstuk 2 kent geen bepaling die gelijklopend is aan artikel 1.45, vierde en vijfde lid²⁵, dat verband houdt met het burgerservicenummer. Daarnaast kent het huidige hoofdstuk 2 in tegenstelling tot hoofdstuk 1 (de artikelen 1.48, 1.48a en 1.48b) geen bepalingen over buitenlandse peuterspeelzalen. Een ander verschil is dat op grond van hoofdstuk 2 in tegenstelling tot op grond van hoofdstuk 1 (artikel 1.47b, derde lid) niet de eis geldt dat een peuterspeelzaal in het register wordt geregistreerd onder een uniek nummer. In hoofdstuk 2 is daarnaast geen bepaling opgenomen die gelijklopend is aan artikel 1.52, te weten dat er een schriftelijke overeenkomst is tussen de houder en de ouder. Ook ontbreekt in hoofdstuk 2 een bepaling gelijklopend aan artikel 1.57, dat een grondslag bevat voor ouderparticipatiecrèches. Verder zijn de artikelen 1.62 en 2.20 niet volledig gelijklopend en is in hoofdstuk 2 (artikel 2.27) opgenomen dat de artikelen over sancties, alleen van toepassing zijn op niet-gesubsidieerde peuterspeelzalen. Een ander verschil tussen hoofdstuk 1 en 2 is dat in het hoofdstuk over peuterspeelzalen geen bepaling is opgenomen met een soortgelijke inhoud als artikel 1.80. Artikel 1.80 regelt dat wanneer het college voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, de overtreder daarvan in kennis wordt gesteld onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust en overlegging van het rapport. Voorts bevat hoofdstuk 2 geen bepaling die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.67a. Artikel 1.67a bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan de GGD kosteloos de gegevens en inlichtingen verstrekt waarvan de kennisneming van belang kan zijn voor het toezicht op

²⁵ Met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang worden het vierde en vijfde lid van artikel 1.45 vernummert tot derde en vierde lid.



de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 1 gestelde regels. Tot slot verschilt het experimenteerartikel in hoofdstuk 1 van het experimenteerartikel in hoofdstuk 2, in die zin dat in het hoofdstuk over peuterspeelzalen geen bepaling is opgenomen die inhoudelijk gelijk is aan artikel 1.87, derde lid (dat bepaalt dat een ouder aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten, indien het betreft een experimentele vorm van kinderopvang, welke is geregistreerd). Doordat hoofdstuk 2 met dit wetsvoorstel komt te vervallen worden de hiervoor genoemde verschillen tussen hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen weggenomen. Voor een nadere toelichting op deze verschillen en een verantwoording voor het verdwijnen hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onder K en artikel XXX

Aangezien de geldigheidsduur van verschillende overgangsbepalingen in het huidige hoofdstuk 3 verlopen is, wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk 3 op te nemen met daarin alleen nog de bepalingen die relevant zijn. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de oude evaluatiebepaling (het huidige artikel 3.12) te vervangen door een evaluatiebepaling die ziet op het evalueren van dit wetsvoorstel. In het voorgestelde hoofdstuk 3, paragraaf 1, zijn de twee overgangsbepalingen opgenomen uit de huidige Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geldend zijn. Het voorgestelde artikel 3.1 komt overeen met het huidige artikel 3.8f van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Het voorgestelde artikel 3.2 komt overeen met het huidige artikel 3.8j van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.²⁶

Paragraaf 2 van het voorgestelde hoofdstuk 3 bevat de slotbepalingen. Het voorgestelde artikel 3.3 is een samenvoeging van het huidige artikel 3.10 en het met dit wetsvoorstel te vervallen artikel 1.68. Het voorgestelde artikel 3.4 komt overeen met het huidige artikel 3.11 en het voorgestelde artikel 3.5 met het huidige artikel 3.13. Met het voorgestelde artikel 3.6 wordt de citeertitel van de wet gewijzigd zodat daarin niet langer wordt verwezen naar peuterspeelzalen. Het huidige peuterspeelzaalwerk wordt met het onderhavig wetsvoorstel omgevormd naar kinderopvang en verwijzingen naar peuterspeelzaalwerk komen niet langer in de wet voor.

Artikel II

In het wetsvoorstel is een zogenoemde omhangbepaling opgenomen. Dit is nodig om de grondslag te wijzigen van verschillende bestaande uitvoeringsregelingen die op hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen berusten. De algemene maatregelen van bestuur die gebaseerd zijn op bepalingen uit hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, berusten na deze wijziging, voor zover het de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen betreft, alleen nog op bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang.

Artikelen III tot en met XIII

Voorgesteld wordt om de verwijzingen naar de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen die in verschillende wetten voorkomen aan te passen conform de inhoud van dit wetsvoorstel. Daar waar in wetten wordt verwezen naar 'de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen' wordt dit gewijzigd in 'de Wet kinderopvang'. Verwijzingen naar hoofdstuk 2 worden op een zodanige manier aangepast dat naar de desbetreffende artikelen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang wordt verwezen. In de artikelen waarin het begrip peuterspeelzaal wordt gehanteerd, wordt deze passage geschrapt. Verder wordt voorgesteld om daar waar naar de registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wordt verwezen dit te vervangen door 'het landelijk register kinderopvang'.

Artikelen XIV en XV

Deze artikelen regelen de samenloop met het bij koninklijke boodschap van 14 juli 2015 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches.

Artikel XVI Overgangsbepaling niet afgehandelde aanvraag tot exploitatie

Dit voorgestelde artikel bevat een overgangsbepaling voor de situatie dat er op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen een aanvraag is gedaan om

²⁶ Dit artikel is ingevoerd met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452).



een peuterspeelzaal in exploitatie te nemen en het college de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet overeenkomstig artikel 2.3 van die wet heeft beslist op de aanvraag dan wel er nog niet aan de verplichting van artikel 2.2, tweede lid, van die wet, inhoudende dat er een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid wordt verricht, is voldaan. In deze situatie wordt de aanvraag vanaf de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beschouwd als een aanvraag voor een kindercentrum als bedoeld in artikel 1.45, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Hoewel het tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen mogelijk is om een aanvraag voor de exploitatie van een peuterspeelzaal in te dienen, ligt het voor de hand dat indien er in de aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een dergelijke aanvraag wordt ingediend, de aanvrager verzocht wordt om een aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen. Dit voorkomt dat er binnen een korte periode meerdere onderzoeken door de toezichthouder verricht moeten worden (namelijk het onderzoek in verband met de aanvraag tot exploitatie van de peuterspeelzaal en het op grond van artikel XXIX van dit wetsvoorstel binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij de omgezette peuterspeelzaal uit te voeren onderzoek).

Artikel XVII Overgangsbepaling beëindiging inschrijving in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Met de Wet van 21 november 2015 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de mogelijkheid te komen tot meertalige buitenschoolse opvang (Stb. 2015, 452) wordt een nieuw artikel 2.4c ingevoerd. Artikel 2.4c ziet op het verwerken van gegevens in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Artikel 2.4c, vierde lid, onder d, bepaalt dat de inschrijving uiterlijk vier maanden nadat de ingeschrevene zonder koppeling als bedoeld in het derde lid in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is opgenomen, eindigt. Artikel 2.4c, vijfde lid, bepaalt vervolgens dat de periode van vier maanden op verzoek van de ingeschrevene eenmaal kan worden verlengd voor de duur van negen maanden, tenzij er een nieuwe verklaring omtrent het gedrag is verlangd van de ingeschrevene. In het voorgestelde artikel XVII is een overgangsbepaling opgenomen voor het geval een ingeschrevene op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel korter dan vier maanden zonder koppeling in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is opgenomen en een verzoek wil indienen om de periode van vier maanden te verlengen. De voorgestelde overgangsbepaling bepaalt dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een beëindiging als bedoeld in artikel 2.4c, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, wordt beschouwd als een beëindiging als bedoeld in artikel 1.48d, vierde lid, onder d, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.48d, vijfde lid, wordt van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat er ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een grondslag is voor het verlengen van de periode van vier maanden.

Artikel XVIII Overgangsbepaling klachtenverslag

Met de Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen is een nieuw artikel 2.13a ingevoerd. Dit artikel bepaalt dat de houder ten behoeve van ouders een regeling treft voor de wijze waarop hij omgaat met klachten van ouders. In artikel 2.13a, vierde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is geregeld dat de houder over elk kalenderjaar in het eerstvolgende kalenderjaar een klachtenverslag opstelt. Het verslag dient op grond van artikel 2.13a, achtste lid, voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarop het verslag betrekking heeft aan de toezichthouder verzonden te worden en gelijktijdig op passende wijze onder de aandacht van de ouders te worden gebracht. Artikel 2.13a vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het klachtenverslag van een peuterspeelzaal dat ziet op het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, moet echter nog worden opgesteld, aan de toezichthouder worden verzonden en onder de aandacht van de ouders worden gebracht. Hiervoor is een grondslag nodig. In artikel XVIII van dit wetsvoorstel is om die reden een overgangsbepaling opgenomen die regelt dat met betrekking tot het klachtenverslag van een peuterspeelzaal, dat ziet op het kalenderjaar voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, artikel 2.13a, vierde, vijfde, zesde, achtste en negende lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die artikelliden luidden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing blijft.

Artikel XIX Overgangsbepaling oudercommissie

De huidige artikelen 2.15, eerste lid en 2.16, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepalen dat de houder van een peuterspeelzaal binnen zes maanden na de registratie van een peuterspeelzaal een oudercommissie en een reglement voor de oudercommissie vaststelt. De artikelen 2.15 en 2.16 vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Met het voorgestelde artikel XIX, eerste lid, wordt een overgangsbepaling opgenomen voor de situatie



dat op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een peuterspeelzaal overeenkomstig artikel 2.3, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geregistreerd is en er nog geen oudercommissie of reglement is vastgesteld. In dat geval zijn de artikelen 1.58 en 1.59 van de Wet kinderopvang, zijnde de gelijklopende bepalingen uit hoofdstuk 1, van overeenkomstige toepassing is.

Op grond van artikel 2.17, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen stelt de houder de oudercommissie in de gelegenheid advies uit te brengen over de aldaar genoemde onderwerpen. Artikel 2.17 vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er kunnen op dat moment echter adviesaanvragen lopen of net adviezen zijn gegeven. Met het voorgestelde artikel XIX, tweede lid, wordt geregeld dat een advies of een verzoek om een advies van de oudercommissie vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt beschouwd als een advies of een verzoek om een advies uit te brengen als bedoeld in artikel 1.60, eerste lid, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.60, tweede tot en met vijfde lid, van de Wet kinderopvang wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel XX Overgangsbepaling nadere onderzoeken toezichthouder

Artikel 2.20, vierde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat indien tijdens een onderzoek als bedoeld in artikel 2.20, tweede en derde lid, tekortkomingen zijn geconstateerd de toezichthouder nadien een of meerdere nadere onderzoeken kan verrichten. Artikel 2.20 vervalt met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. In dat geval is er geen bepaling meer op grond waarvan de toezichthouder in het geval van een tekortkoming die is geconstateerd voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, na dat tijdstip een of meerdere nadere onderzoeken kan verrichten. Het voorgestelde artikel XX voorziet in een overgangsbepaling. Met dit artikel wordt bepaald dat in dat geval artikel 1.62, vijfde lid, van de Wet kinderopvang vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is.

Artikel XXI Overgangsbepaling niet afgerond inspectierapport

Op grond van artikel 2.11, tweede lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen informeert de houder de ouders en de bij de onderneming werkzame personen over een inspectierapport als bedoeld in artikel 2.21, eerste lid, van die wet. Artikel 2.11, derde lid, bepaalt op welke wijze dit informeren geschiedt. Artikel 2.17, zesde lid, bepaalt dat de houder het inspectierapport na vaststelling door de toezichthouder bespreekt met de oudercommissie. Artikel 2.21 bepaalt ondermeer dat de houder in de gelegenheid gesteld wordt van het ontwerprapport kennis te nemen en zijn zienswijze kenbaar te maken en de toezichthouder het inspectierapport aan de houder stuurt en uiterlijk drie weken na de vaststelling openbaar maakt. De artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het geval kan zich voordoen dat een inspectierapport op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet conform de verplichtingen van de artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 is afgerond. Met de onderhavige overgangsbepaling wordt voorgesteld dat in dat geval de artikelen 2.11, 2.17 en 2.21 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zoals die luiden de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, van toepassing blijven.

Artikel XXII Overgangsbepaling verlenging duur gegeven bevel

Op grond van artikel 2.23, derde lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kan de toezichthouder een schriftelijk bevel geven indien hij van oordeel is dat de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan leiden. Het bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen, welke door het college kan worden verlengd. In het geval de toezichthouder binnen zeven dagen voor de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een bevel heeft gegeven en dit bevel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wil verlengen, ontbreekt daarvoor de grondslag aangezien artikel 2.23 met dit wetsvoorstel komt te vervallen. Voor deze situatie is in het voorgestelde artikel XXII een overgangsbepaling opgenomen. In een dergelijk geval wordt het bevel beschouwd als ware het een bevel als bedoeld in artikel 1.65, derde lid, van de Wet kinderopvang. Artikel 1.81 van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

XXIII Overgangsbepaling exploitatieverbod

Het huidige artikel 2.24, eerste lid, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat het college de houder kan verbieden de exploitatie van een peuterspeelzaal voort te zetten, zolang hij een bevel of aanwijzing niet opvolgt en het opleggen van een last onder bestuursdwang niet mogelijk is. Het tweede lid van artikel 2.24 bepaalt dat het college de houder kan verbieden de peuterspeelzaal in exploitatie te nemen of te houden indien uit een onderzoek als bedoeld in artikel



2.20 of anderszins blijkt dat de peuterspeelzaal naar verwachting niet dan wel niet langer aan de bij of krachtens afdeling 2, paragraaf 2, van dit hoofdstuk gegeven voorschriften zal voldoen. Met het onderhavige artikel wordt geregeld dat een voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel opgelegd en dan geldend verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 2.24 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vanaf genoemd tijdstip wordt beschouwd als een verbod tot exploitatie als bedoeld in artikel 1.66. Artikel 1.81 van de Wet kinderopvang is van overeenkomstige toepassing.

Artikel XXIV Overgangsbepaling niet afgehandeld geschil

Op grond van het huidige artikel 2.24a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen kunnen aan de geschillencommissie geschillen worden voorgelegd als bedoeld in artikel 2.24a, eerste lid. De artikelen 2.24a en 2.24b vervallen met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er kunnen echter nog geschillen voorliggen bij de geschillencommissie van een peuterspeelzaal. Het voorgestelde artikel XXIV bepaalt dat met betrekking tot een geschil dat op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet is afgehandeld, de artikelen 2.24a en 2.24b van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die luiden voor dat tijdstip, van toepassing blijven.

Artikel XXV Overgangsbepaling vermelding onherroepelijk handhavingsbesluit

Artikel 2.28a van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bepaalt dat zodra een handhavingsbesluit onherroepelijk is geworden daarover een vermelding wordt opgenomen in het register peuterspeelzaalwerk. Met dit wetsvoorstel vervalt artikel 2.28a. De situatie kan zich voordoen dat er voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een handhavingsbesluit wordt genomen en dit na inwerkingtreding onherroepelijk wordt. In het voorgestelde artikel XXV is een overgangsbepaling opgenomen waarmee wordt geregeld dat in dat geval artikel 1.81 van de Wet kinderopvang van overeenkomstige toepassing is zodat het onherroepelijke handhavingsbesluit in het landelijk register kinderopvang dient te worden opgenomen.

Artikel XXVI Overgangsbepaling bezwaar en beroep

Het voorgestelde artikel XXVI, eerste lid, bevat een overgangsbepaling voor de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een besluit als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Indien er op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld tegen een besluit als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, maar de mogelijkheid nog wel bestaat dan blijft het recht zoals dat gold de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing.

Met artikel XXVI, tweede lid, wordt voorgesteld dat de bezwaar- en beroepsschriften waarop op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog niet onherroepelijk is beslist en die betrekking hebben op een besluit dat is genomen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, worden afgehandeld op basis van het recht zoals dat luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel XXVII Overgangsbepaling inschrijving in het register peuterspeelzaalwerk

Peuterspeelzalen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in het register peuterspeelzaalwerk staan ingeschreven worden bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel automatisch ingeschreven als kindercentrum in het landelijk register kinderopvang. Voor omzetting op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel hoeven peuterspeelzalen geen aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen bij het college. Er worden derhalve ook geen leges geheven. Een peuterspeelzaal die niet wenst omgezet te worden in een kindercentrum dient het college door middel van een wijzigingsverzoek te verzoeken de inschrijving van de peuterspeelzaal voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te verwijderen uit het register peuterspeelzaalwerk. Gelet op de voorgenomen omzetting ligt het voor de hand dat indien er in de aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanvragen tot exploitatie van een peuterspeelzaal worden ingediend, het college de aanvrager zal verzoeken een aanvraag tot exploitatie van een kindercentrum in te dienen. Bij de omzetting van een peuterspeelzaal naar een kindercentrum wordt door het college een standaardbeschikking afgegeven. Dit is van belang in verband met het wetsvoorstel Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang waarmee expliciet in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen de mogelijkheid wordt opgenomen van het college om een beschikking, waarbij positief is beslist op de aanvraag tot exploitatie, in te trekken. De verwijdering uit het landelijk register kinderopvang is vervolgens een direct gevolg van de intrekking van de beschikking.



Artikel XXVIII Overgangsbepaling uitbreiding aantal kindplaatsen kindercentrum

Dit artikel bevat een overgangsbepaling voor het geval op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op een adres zowel een kindercentrum als een peuterspeelzaal van dezelfde houder zijn gevestigd. In deze situatie worden de peuterspeelzaal en het kindercentrum na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van rechtswege beschouwd als één kindercentrum waarbij het aantal kindplaatsen van de voor het tijdstip van inwerkingtreding bestaande peuterspeelzaal wordt toegevoegd aan het aantal kindplaatsen van het originele kindercentrum. De overgangsbepalingen uit dit wetsvoorstel gelden eveneens ten aanzien van een peuterspeelzaal die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gevestigd is op een adres met een kindercentrum van dezelfde houder. Indien bijvoorbeeld op het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een inspectierapport bij de peuterspeelzaal nog niet is afgerond conform de artikelen 2.11, 2.17 dan wel 2.21 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, dan zal dat na inwerkingtreding op grond van artikel XXI van dit wetsvoorstel alsnog moeten gebeuren. In sommige gevallen gaat de peuterspeelzaal automatisch aan de verplichting voldoen doordat het oorspronkelijke kindercentrum al aan de verplichting voldoet. Indien de peuterspeelzaal bijvoorbeeld op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog geen oudercommissie of reglement voor de oudercommissie heeft ingesteld, maar het oorspronkelijke kindercentrum (waarbij het aantal kindplaatsen van de peuterspeelzaal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt opgeteld) wel een oudercommissie heeft, volstaat dat indien ook dan aan de artikelen in hoofdstuk 1, afdeling 3, paragraaf 3, van de Wet kinderopvang wordt voldaan. Het onderhavige artikel XXVIII impliceert dat wanneer op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op een adres een peuterspeelzaal en een kindcentrum van twee verschillende houders zijn gevestigd deze na inwerkingtreding van de wet als twee afzonderlijke kindercentra worden beschouwd en met twee unieke nummers in het landelijk register kinderopvang staan ingeschreven.

Artikel XXIX Onderzoek toezichthouder na omzetting peuterspeelzaal

De op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in het register peuterspeelzaalwerk ingeschreven peuterspeelzalen worden voorafgaand aan de met dit wetsvoorstel beoogde omzetting naar een in het landelijk register kinderopvang ingeschreven kindercentrum niet onderzocht door de toezichthouder. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de omgezette peuterspeelzalen aan de voor kindercentra geldende bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Wet kinderopvang moeten voldoen. De onderhavige voorgestelde bepaling regelt dat de toezichthouder binnen een bij ministeriele regeling te bepalen termijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een onderzoek uitvoert bij de omgezette peuterspeelzalen. Gedacht wordt aan een termijn van circa drie maanden. Indien uit dat onderzoek blijkt dat de exploitatie niet in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikelen 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels kan het college besluiten de beschikking in te trekken en het kindercentrum uit het landelijk register kinderopvang te verwijderen.

Artikel XXXI

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de aanpassingen in de systematiek van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag zal de inwerkingtredingsdatum 1 januari van een kalenderjaar zijn. Daarbij wordt 1 januari 2018 beoogd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,