

Reactie Belangenvereniging Ouderparticipatiecrèches (BOPC) en de gezamenlijke OPC's op het Wetsvoorstel Wijziging Wet Kinderopvang i.v.m. ouderparticipatiecrèches

De discussie over de wettelijke positie van de OPC's loopt inmiddels bijna tien jaar. Met dit wetsvoorstel, dat voortvloeit uit het regeerakkoord, komt er een einde aan een lange periode van onzekerheid voor de ouders bij deze crèches. De BOPC en de bestaande OPC's zijn dan ook verheugd met dit wetsvoorstel, waarin de positie van onze bijzondere manier van kinderopvang wordt erkend als volwaardige, formele en toeslagwaardige vorm van kinderopvang.

Eén punt van kritiek springt er echter uit. Dat betreft de voorgenomen aanlooperperiode voor nieuwe OPC's.

Aanlooperperiode nieuwe OPC's maakt nieuwe initiatieven onmogelijk

Hoewel we ons kunnen vinden in het merendeel van de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel, maken wij bezwaar tegen de aanlooperperiode van twee jaar, waarin ouders bij nieuwe OPC's geen kinderopvangtoeslag (KOT) mogen ontvangen. De periode van twee jaar is bijzonder lang en is o.i. arbitrair gekozen.

Het wetsvoorstel introduceert als criterium een 'bewijs van continuïteit', terwijl een dergelijk criterium niet geldt voor nieuwe commerciële kinderdagverblijven. Ons ontgaat de logica waarom verschillende maatstaven worden gehanteerd.

Een aanlooperperiode van twee jaar zonder KOT maakt nieuwe initiatieven effectief onmogelijk. Uit ervaring weten wij hoe bijzonder zwaar en lastig het is om een nieuwe OPC te starten en hoeveel uren ouders vrijwillig in een (op te richten) OPC steken. Zoals eerdere berekeningen hebben laten zien, betaalt het grootste deel van de ouders bij OPC's zonder KOT, netto meer dan in de commerciële opvang mét KOT. Het is dan ondenkbaar dat er een groep van circa 20-30 ouders een nieuwe OPC zal gaan oprichten. Omdat een kind maar tot zijn 4e jaar gebruik maakt van opvang en meestal niet vanaf de geboorte, is twee jaar zonder KOT bijna de hele periode waarvoor de startende ouders opvang nodig hebben. Een aanlooperperiode van twee jaar zorgt er de facto dan ook voor dat er geen nieuwe OPC's bij zullen komen. Dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Het lijkt niet in de geest van het regeerakkoord of in lijn met de discussie zoals die in de Kamer veelvuldig is gevoerd. Wij gunnen veel meer ouders op veel meer plekken in het land dit prachtige concept, dat bewezen heeft voor (veel) minder overheidsgeld uitstekende pedagogische kwaliteit te kunnen bieden. Nieuwe OPC's kunnen een mooie aanvulling zijn op het aanbod in de grote steden en zijn wellicht een levensvatbaar alternatief in regio's waar commerciële opvang dat niet (meer) is door lagere geboortecijfers en demografische krimp.

Wij hopen dan ook dat u bij de totstandkoming van de definitieve wetgeving de aanlooperperiode zal schrappen, of deze fors zal reduceren. De continuïteit van kwaliteit is immers reeds, net als in de commerciële opvang, geborgd door het toezicht volgens een streng kwaliteitskader waarbij het recht op KOT vervalt als de kwaliteit niet op niveau blijft.

In de bijlage gaan wij uitgebreider in op de historie, beargumenteren wij nader dat de aanlooperperiode van twee jaar voor nieuwe OPC's moet vervallen of worden gereduceerd en maken we ten slotte enkele opmerkingen bij de verschillende wetsartikelen.

Namens de BOPC

Daan Smolders, voorzitter

Namens de gezamenlijke OPC's

De Bombardon, Daan Smolders, voorzitter

De Krakeling, Aart van der Maas, voorzitter

De Oase, Joost van Hoorn, voorzitter

Samen Opvoeden, Saskia Heusèr, voorzitter

De Villa, Sabine van Roosmalen, voorzitter

Tolkresj, Mara Vissers, voorzitter

Joop Gilliamse, Imre Kleinlugtenbelt, voorzitter

Bijlage bij reactie Belangenvereniging Ouderparticipatiecrèches (BOPC) en de gezamenlijke OPC's op het Wetsvoorstel Wijziging Wet Kinderopvang i.v.m. ouderparticipatiecrèches

Ouderparticipatiecrèches: al decennia een werkend concept

OPC's zijn kindercentra die volledig en onbezoldigd door de ouders van de kinderen worden georganiseerd. Het bijzondere aan deze vorm van kinderopvang, die al ruim 40 jaar in Nederland tot volledige tevredenheid van kinderen, ouders, toezichthouders en lagere scholen bestaat, is dat de dagelijkse opvang niet door beroepskrachten wordt verzorgd, maar door de ouders zelf. Sinds jaar en dag opereren deze kinderdagverblijven probleemloos binnen het stelsel van formele kinderopvang, genieten ze wettelijke erkenning en zijn ze geregistreerd in het Landelijk Register Kinderdagopvang en Peuterspeelzalen. Met dit wetsvoorstel wordt deze crèches dan ook in feite niets nieuws gegund; slechts een omissie uit het verleden wordt hersteld.

Ontstaan van het (juridische) probleem

Sinds 2010, bij de introductie van de Wet Kwaliteit Kinderopvang, kunnen bij algemene maatregel van bestuur vanuit het verantwoordelijk Ministerie van SZW kwaliteitseisen opgelegd worden aan kindercentra. Vanuit het Ministerie is daarover steeds goed overleg gevoerd met de 'convenantpartijen'. Echter, de OPC's zijn niet vertegenwoordigd in het convenant en hebben daardoor ook niet kunnen meepraten. Met de convenantpartijen zijn bij inwerkingtreding van de wet diverse nadere kwaliteitseisen overeengekomen. Veel daarvan worden probleemloos ook in OPC's gehandhaafd. Echter, aan twee daarvan kunnen OPC's, gewoon vanwege de specifieke aard van de opvang, niet voldoen. Dat betreft de opleidingseis voor medewerkers en de zogenaamde vaste-gezichtenregel.

Blijkens diverse moties van de Eerste en Tweede Kamer was het nooit de bedoeling van de wetgever om OPC's buiten te sluiten, maar sindsdien loopt er een discussie over de positie van OPC's. Zij voldoen niet aan deze twee regels (wel aan alle andere regels) en voldoen met de invoering ervan dan ook formeel niet aan het volledige wettelijk kader. Dat is echter zo buiten hun schuld en zonder dat dit ook de bedoeling van de wetgever is geweest. De omstandigheid dat OPC's de twee wettelijke eisen niet letterlijk kunnen naleven, betekent niet dat de kwaliteit waarop de beide regels toezien, in OPC's niet geborgd is. Op andere wijze borgen zij pedagogische kwaliteit en stabiliteit voor de kinderen.

Het ministerie stelde zich lang op het standpunt dat OPC's zouden mogen blijven bestaan, maar dat het niet voldoen aan de twee regels reden zou zijn om het recht op KOT in te trekken. Afgezien van het feit dat dit de doodsteek voor de OPC's zou betekenen, zou dat scheve verhoudingen opleveren in een stelsel waarin ouders een recht op KOT hebben wanneer zij gebruik maken van geregistreerde, erkende en onder toezicht gestelde opvang. Er zou dan een vorm van opvang ontstaan die wel erkend, geregistreerd en onder toezicht zou staan, maar desondanks voor de ouders geen recht op KOT zou opleveren.

Wij hebben ons tegen die zienswijze met succes verzet. Bovendien is inmiddels met het onderzoek van Prof. R.G. Fukkink e.a. (Universiteit van Amsterdam, 2017¹) ook vast komen staan dat de kwaliteit in OPC's een recht op toeslag meer dan rechtvaardigt. Op basis van het resultaat van dit onderzoek heeft ook voormalig minister Asscher aangegeven geen rechtvaardiging meer te zien voor het intrekken van het recht op KOT voor deze vorm van kinderopvang. Voorliggend wetsvoorstel beoogt nu de positie van OPC's mét een recht op KOT voor de ouders goed in de wet te verankeren.

Pedagogische kwaliteit huidige OPC's gemiddeld hoger dan commerciële kinderopvang

Met de opleidingseis voor medewerkers en de vaste-gezichtenregel beoogt de wetgever pedagogische kwaliteit en sociaal-emotionele veiligheid ofwel stabiliteit voor de kinderen te waarborgen. Zoals met het rapport van Fukkink is aangetoond, wordt die kwaliteit en stabiliteit in OPC's geborgd op andere dan de wettelijk voorgeschreven wijze. Het onderzoek laat zien dat de kwaliteit bij OPC's uitstekend is en dat OPC's in vergelijking met de recente IKK kwaliteitsmonitor op alle 7 onderzochte dimensies hoger scoren dan het gemiddelde in de commerciële kinderopvang.

De kwaliteit van OPC's wordt geborgd doordat er in OPC's maximale transparantie naar ouders en volledige zeggenschap van ouders is, waardoor de belangen van ouders en kinderopvangorganisatie samenvallen. OPC's bieden een bijzondere en stabiele omgeving voor de kinderen.

¹ [Fukkink, Sluiter, Gevers Deynoot-Schaub, Helmerhorst, De pedagogische kwaliteit van de ouderparticipatiecrèches in 2016: Draaiers en hun relaties met kinderen in beeld, maart 2017.](#)

Het wetsvoorstel biedt nu het formele kader waarbinnen de OPC's kunnen bevestigen dat zij op alternatieve wijze ook invulling geven aan de kwaliteitsaspecten die de wetgever beoogt met de opleidingseis en de vaste-gezichtenregel.

Er is, kortom, geen sprake van gehele vrijstellingen. De pedagogische kwaliteit en de sociaal-emotionele veiligheid borgen we in erkende OPC's op een andere, gelijkwaardige en voor deze vorm van opvang passende wijze. Ten slotte geldt dat OPC's – anders dan de gastouderopvang – gewoon voldoen aan alle 77 andere bepalingen uit het toezichtkader voor kindercentra.

Aanlooperperiode nieuwe OPC's maakt nieuwe initiatieven onmogelijk

Het wetsvoorstel bevat één element waarover de BOPC zich ernstig zorgen maakt. Dat betreft de zgn. aanlooperperiode voor nieuw op te richten OPC's. Zoals het voorstel nu luidt, hebben ouders van nieuwe OPC's gedurende de eerste twee jaar geen recht op kinderopvangtoeslag (*artikel 19d. Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang*). Op deze manier worden naar onze mening nieuwe initiatieven op voorhand onmogelijk gemaakt. Twee jaar zonder kinderopvangtoeslag zorgt er de facto voor dat er geen nieuwe OPC's bij zullen kunnen komen.

Uit ervaring weten wij hoe bijzonder zwaar en lastig het is om een OPC te starten. Dit gebeurt, in tegenstelling tot de commerciële kindercentra, zonder dat er een commerciële investeerder achter zit die de aanloopkosten kan financieren. Er is dus veel intrinsieke motivatie van ouders nodig om alles zover te krijgen en een OPC op te starten. Er moet enorm veel werk worden verzet en daarbij ligt de prioriteit van ouders vanzelfsprekend bij een goede en veilige locatie voor hun kinderen, bij het werven van ouders/mededraaiers, pedagogisch alle ouders opleiden, etc. Ook financieel is het een uitdaging om een OPC van de grond te trekken. Een ruimte inrichten en geschikt maken voor kinderopvang is kostbaar en er zijn veel eenmalige opstartkosten die de startende ouders voor hun rekening moeten nemen, terwijl zij (en hun kinderen) zelf er maar relatief kort baat van hebben. Bij de meeste OPC's zijn de ouders/leden immers maar 2 tot 3 jaar actief; vanaf dat hun kind 1 jaar is, totdat het 4 jaar is en naar school gaat.

De OPC's en de BOPC hebben kwaliteit en verantwoorde kinderopvang hoog in het vaandel. Vanuit dat oogpunt begrijpen en delen wij de wens van de wetgever dat nieuwe OPC's die kwaliteit bewijzen. Echter, dat kan – zoals ook bij nieuwe commerciële partijen het geval is – gedurende de exploitatie, waarbij al wel een recht op KOT bestaat. Toezicht en niet het uitstellen van de toeslag is het instrument.

We voelen ons hierbij nog gesteund door de plannen van het kabinet (volgens het regeerakkoord) om ruimte te bieden aan initiatieven vanuit de samenleving door via een *right to challenge*-regeling burgers en verenigingen de mogelijkheid te geven om collectieve voorzieningen in hun directe omgeving op alternatieve, vaak efficiëntere en goedkopere wijze te regelen. Genoemd onderzoek van Fukkink e.a. (2017) en van Leseman e.a. (2018²) heeft uitgewezen dat OPC's objectief gemeten een betere kwaliteit leveren tegen substantieel lagere kosten voor ouders én overheid. OPC's passen dan ook naadloos in de definitie van de *right to challenge*-regeling, zij het dat met een nieuwe OPC burgers niet de overheid maar juist de gesubsidieerde, commerciële partijen uitdagen. Wat ons betreft zou dat op een *'level playing field'* en in een eerlijke concurrentie met de commerciële opvang moeten kunnen en we hopen dat deze regering eventuele nieuwe OPC's dit *'right to challenge'* ook gunt. Want als OPC-opvang een prima oplossing is voor ouders en kinderen in Utrecht en Amsterdam (waar de 7 bestaande OPC's gevestigd zijn), dan is het dat, onder dezelfde voorwaarden en waarborgen, waarschijnlijk ook op andere plekken waar ouders willen kiezen voor een goedkopere en meer betrokken vorm van opvang. Ook ouders in de rest van Nederland hebben recht op een *'right to challenge'*. Maar dat vergt wel een gelijk speelveld ten opzichte van de commerciële opvang, die middels de KOT wel vanaf dag 1 gesubsidieerd wordt.

Een aanlooperperiode van twee jaar maakt een verdere verspreiding van dit bewezen kwalitatief sterke concept van kinderopvang de facto onmogelijk. Nieuwe initiatieven en een *'right to challenge'* worden zonder recht op KOT in de knop gebroken. De KOT kan oplopen tot boven de 90% van de kosten. Zonder KOT zijn *'bestaansrecht'* voor

² [Slot, Jepma, Muller, Romijn, Leseman. Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, gecombineerde metingen 2017-2018, LKK december 2018.](#)

bestaande en het *'right to challenge'* voor eventuele nieuwe OPC's slechts een loze kreet.

De vorm van kinderopvang die OPC's bieden sluit tenslotte naadloos aan bij de veel besproken participatiesamenleving. Wij gunnen meer ouders deze vorm van kinderopvang in meer wijken, dorpen en steden in Nederland. Sterker nog, wij weten dat er behoefte is aan ouderparticipatiecrèches in andere steden omdat de BOPC hier regelmatig vragen over krijgt. Een wachttijd van twee jaar zou deze ouders effectief de keuze voor een OPC ontzeggen.

Continuïteit als nieuwe eis voor nieuwe OPC's?

Verband houdend met het voorgaande is dat de wetgever stelt dat nieuw op te richten OPC's continuïteit en kwaliteit van de opvang moeten aantonen. Het bevreedt ons dat deze nieuwe eis van continuïteit nu voor OPC's wordt voorgesteld. Dit is immers geen eis voor commerciële partijen die een nieuwe kinderopvang starten. Zij kunnen tot exploitatie overgaan – en ouders hebben reeds dan een recht op KOT – wanneer de toezichthouder binnen 10 weken na de aanvraag oordeelt dat *"de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de gestelde regels"* (artikel 1.62, lid 1 van de huidige Wet kinderopvang). Daadwerkelijk bewezen kwaliteit wordt van nieuwe commerciële kindercentra derhalve niet vereist.

Conclusie: aanlooperperiode schrappen of anders inkleden

Vanuit het principe van een *'level playing field'* zou voor alle startende kinderopvangorganisaties dezelfde eis moeten gelden. Dus OF ook nieuwe commerciële kindercentra zouden eerst twee jaar zonder KOT continuïteit in de kwaliteit moeten aantonen, OF de aanlooperperiode voor nieuwe OPC's moet worden geschrapt. Wij zien niet in hoe de alternatieve kwaliteitsborging in OPC's wel een aanlooperperiode zou rechtvaardigen, terwijl niet zo'n "wachttijd" geldt voor het reguliere kwaliteitskader in de commerciële opvang. Het kader voor de OPC's wijkt immers slechts op 2 van de 79 punten af en er is voor OPC's géén sprake van gehele vrijstelling, maar van een eis tot alternatieve borging. Deze beperkende voorwaarde van een aanlooperperiode van twee jaar vormt o.i. een ontmoedigingsbeleid voor het oprichten van nieuwe OPC's.

Wij pleiten er dan ook voor om de bepaling over de aanlooperperiode helemaal uit het wetsvoorstel te schrappen.

Als deze extra beperking voor OPC's toch blijft bestaan, dan ligt voor de hand deze ook aan de niet-OPC's op te leggen. De gevolgde logica is daar immers dezelfde, althans een rechtvaardiging voor verschillende benadering ontbreekt.

Voorts lijkt ons, indien de aanlooperperiode in stand blijft, in ieder geval belangrijk dat de aanlooperperiode waarop er geen recht bestaat op KOT teruggaat naar maximaal 3 maanden. Die periode staat in een betere verhouding tot de periode van 2 tot 3 jaar dat ouders gemiddeld met hun kind actief zijn bij een OPC (of commercieel kindercentrum). Het is voor geen enkele (commerciële of OPC) kinderopvang anders vol te houden, hoe intrinsiek gemotiveerd de houders ook zijn. Het beschreven toetsmoment kan immers ook al na 3 maanden plaatsvinden waarna, wanneer voldoende kwaliteit is aangetoond, het college een positieve beschikking kan afgeven. Hierna moet een nieuwe OPC gewoon zoals de huidige OPC's worden beoordeeld met bijbehorend recht op KOT.

Opmerkingen bij artikelen van het Wetsvoorstel Wijziging Wet Kinderopvang ivm ouderparticipatiecrèches

In algemene zin merken wij op dat het wetsvoorstel technisch ingewikkeld in elkaar steekt, met vele kruisverwijzingen naar definities en regels in lagere besluiten. De strekking van de bepalingen is daardoor niet direct eenduidig, hetgeen de werking in de (handhavings)praktijk kan bemoeilijken. De Memorie van Toelichting maakt de bedoeling van de wetgever wel duidelijk.

Ad A, definitie "ouderparticipatieopvang"

De BOPC acht deze definitie passend. Van belang is op te merken dat het erom gaat dat de (participerende) ouders bij de OPC *onbezoldigd* zijn voor de werkzaamheden die zij in de OPC verrichten. De *kinderopvang* die geboden wordt vindt wel plaats *tegen vergoeding*; de ouders betalen de OPC voor de opvang van hun kinderen. Zoals ook in de Memorie van Toelichting, blz. 2 wordt vermeld, past de ouderparticipatieopvang daarmee binnen

de wettelijke definitie van "kinderopvang" zoals bepaald in artikel 1.1 van de wet ("het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint").

Ad C, artikel 1.6b

Dit artikel sluit de ouder die bezoldiging ontvangt voor zijn werkzaamheden in de OPC uit van het recht op de door hem of zijn partner betaalde kinderopvangtoeslag (KOT).

De BOPC kan dit artikel en de plaats ervan in het systeem van de wet niet helemaal doorgronden. Uit de definitie van "ouderparticipatieopvang" volgt dat een OPC enkel onbezoldigde ouders kent. Daarmee lijkt een "bezoldigde ouder" in de zin van artikel 1.6b reeds uitgesloten en lijkt artikel 1.6b niet noodzakelijk. Specifiek bezwaar tegen het artikel heeft de BOPC niet.

Opmerkingen bij Memorie van Toelichting

M.b.t. de aanlooperperiode voor nieuwe OPC's

Verwezen wordt naar onze eerdere opmerkingen over de aanlooperperiode.

M.b.t. de pedagogisch beleidsmedewerker, blz. 4 en 8

Hier lijkt een tegenstrijdigheid te staan. Op blz. 4 staat dat de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker gelijktijdig kan plaatsvinden met het draaien van een groep. Daarbij is de betrokkene dus participierend ouder en hoeft hij/zij niet boventallig te zijn, zoals ook expliciet vermeld.

Op blz. 8 staat met betrekking tot de pedagogisch beleidsmedewerker: "de ouder is op dat moment niet de participerende ouder". Is dit een vergissing, of hoe verhoudt dit zich tot hetgeen op blz. 4 staat?

Opmerkingen bij het Ontwerpbesluit Kwaliteit kinderopvang OPC en de Nota van Toelichting

M.b.t. artikel 19d inzake de tweejarige aanlooperperiode

Verwezen wordt naar onze eerdere opmerkingen over de aanlooperperiode.