

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

De afspraak uit het regeerakkoord 'Bruggen slaan' om onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer op elkaar af te stemmen, vormt de aanleiding voor dit wetsvoorstel. Daar is afgesproken dat de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (WKO) wordt gebracht. De bestaande gemeentelijke financiering wordt daarbij betrokken.

2. Wie zijn betrokken?

Voor het project, waarvan dit wetsvoorstel onderdeel is, bestaat een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie wordt geïnformeerd en geconsulteerd over de uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord (meedenken). Aan de begeleidingscommissie nemen de Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, BOinK, VNG en de PO-raad deel als vertegenwoordiging van hun achterban. De MOgroep vervult daarnaast een rol bij het implementatietraject waarbij ondernemers en beroepskrachten worden voorbereid op de nieuwe situatie.

Voor uitvoeringstoetsen worden Belastingdienst/Toeslagen, DUO, de VNG en GGD gevraagd. Deze partijen zijn betrokken vanwege hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

3. Wat is het probleem?

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk groeien sinds de introductie van de Wet OKE steeds meer naar elkaar toe. Een belangrijk verschil tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, ook na de Wet OKE, is de wijze van financiering. 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 er 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.

Peuterspeelzaalwerk omzetten naar kinderopvang is de afgelopen jaren eenvoudiger geworden doordat peuterspeelzaalwerk op kwalitatief vlak is toegroeid naar kinderopvang. Deze omvorming zorgt voor een besparing op de financiering van peuterspeelzaalwerk voor gemeenten, maar zorgt voor extra uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor het Rijk. Gemeenten gaan de afgelopen jaren steeds vaker over tot omvorming van hun peuterspeelzaalwerk naar kinderopvang. In 2012 en 2013 zijn er jaarlijks circa 300 peuterspeelzalen omgevormd naar kindercentrum. De verwachting is dat het aantal peuterspeelzalen in de komende jaren alleen nog maar verder zal afnemen.

4. Wat is het doel?

Het doel van het wetsvoorstel is om een betere basis voor peuters te bieden door peuterspeelzaalwerk en kinderopvang 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 alle voorschoolse voorzieningen dezelfde eisen en voorwaarden gelden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Op dit moment bestaan er nog verschillen in de kwaliteitseisen en de financieringsstructuur tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. De gelijkschakeling van de kwaliteitseisen gebeurt via het wetsvoorstel Het Nieuwe Toezicht. Het verschil in financieringsstructuur voor peuterspeelzalen en kinderopvang zorgt voor een verschil in kosten tussen de voorzieningen. Dit zorgt ervoor dat werkende ouders (soms) uit kostenoverwegingen kiezen voor (gedeeltelijke) opvang in een peuterspeelzaal. Deze prijsprikkel vanwege een verschil in de financieringsstructuur tussen peuterspeelzalen en kinderopvang verstoort de keuze van ouders voor een voorschoolse voorziening. De keuze van ouders voor een voorschoolse voorziening zou gebaseerd moeten zijn 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. Overheidsinterventie is daarom gerechtvaardigd om te zorgen dat de publieke belangen 'combineren van arbeid en zorg' en 'de ontwikkeling van kinderen' weer centraal staan. Met dit wetsvoorstel wordt één type voorziening voorgesteld met dezelfde eisen en voorwaarden waarin door werkende ouders kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd.

6. Wat is het beste instrument?

Om peuterspeelzaalwerk en kinderopvang onder dezelfde definitie te brengen en zo te komen tot één financieringsstructuur voor voorschoolse voorzieningen, is een wijziging van de Wko nodig. Daarnaast worden in het kader van het project, waarvan dit wetsvoorstel onderdeel is, niet-wetgevende instrumenten ingezet voor de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, zoals een implementatietraject om peuterspeelzalen te begeleiden.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Burgers

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 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, waardoor geen algemene uitspraak te doen is over het effect van dit wetsvoorstel op de regeldruk in deze situatie. Het is echter waarschijnlijk dat het regime van de kinderopvangtoeslag voor deze ouders geen verzwaring van de administratieve lasten inhoudt.

Werkende ouders die momenteel alleen gebruik maken van peuterspeelzaalwerk, zullen straks kinderopvangtoeslag moeten aanvragen. Extra administratieve lasten komen niet zozeer voort uit de aanvraag zelf, maar zijn wel een gevolg van het aanvraagproces. Zo moeten ouders een inschatting maken van hun huidige inkomen, worden ze zelf verantwoordelijk voor het betalen van de kosten van de opvang en kunnen ze te maken krijgen met een verrekening achteraf. De beoogde nieuwe financieringsystematiek voor de kinderopvang zal echter een groot deel van deze

complexiteit wegnemen.

Instellingen

Als gevolg van dit wetsvoorstel komen peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag te vallen. Peuterspeelzalen zullen die transitie moeten maken. Welke inspanning dit vraagt zal verschillen per organisatie. Zo hoeven bijvoorbeeld peuterspeelzalen die nauw samenwerken met kinderopvang of onderdeel zijn van een kinderopvangorganisatie minder te investeren in de overgang naar kinderopvang dan zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties. Ook kunnen grotere peuterspeelzaalorganisaties beter de kosten schalen dan kleinere organisaties.

In de transitie van peuterspeelzaal naar kinderopvang, zullen peuterspeelzalen eenmalig hun administratie moeten aanpassen. In de nieuwe situatie verloopt een deel van de financiering via de kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat organisaties klanten zullen moeten omzetten, ook het debiteurenbeheer moeten aanpassen en ook de tarieven opnieuw moeten vaststellen. Daarnaast zullen eigenaren van peuterspeelzalen het personeel en ouders moeten informeren over de wijzigingen. 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 peuterspeelzaalorganisaties.

Daarnaast leidt dit wetsvoorstel ook tot structurele aanpassingen voor de peuterspeelzaalorganisaties. Het gaat om het investeren van meer tijd in het werven van klanten en om ouders wegwijs te maken in bijvoorbeeld het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Dit leidt tot structureel dezelfde situatie bij peuterspeelzalen als voor kinderopvangorganisaties al het geval is.

Overheid

Als gevolg van de voorgestelde wetwijziging kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor peuterspeelzaalwerk. Hierdoor zal het aantal aanvragen voor kinderopvangtoeslag en daarmee de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag op grond van de Wet kinderopvang vanaf de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2018 toenemen. Het Rijk neemt daarmee de financiering van het reguliere peuterspeelzaalwerk voor kinderen van werkende ouders over van gemeenten. De kosten aan extra kinderopvangtoeslag van alle ouders die vanaf 2018 ook voor het peuterspeelzaalwerk toeslag kunnen aanvragen, worden geraamd op structureel circa € 43 miljoen. Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor de circa 32.500 kinderen van werkende ouders die naar verwachting in 2018 gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal.

Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor toezicht en handhaving. Peuterspeelzalen staan straks niet meer als zodanig geregistreerd in het landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen (lrkp), maar als kinderopvang. Om de gevolgen voor toezicht en handhaving in kaart te brengen zijn de GGD, VNG en DUO om uitvoeringstoets gevraagd.