

Aan de Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
De heer mr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
8 december 2015

Onderwerp
Consultatie
Wetsvoorstellen
Wijziging van de Wet
kinderopvang

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/2015/141

Bijlage(n)

Geachte heer Asscher,

Op 11 november 2015 is een internetconsultatie geopend voor de wetsvoorstellen 'Het nieuwe Toezicht' en 'Wijziging Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen".

De essentie van de beide wetsvoorstellen is om procedures, voorwaarden en eisen voor kinderopvang en peuterspeelzalen te harmoniseren. Dit gebeurt onder meer door peuterspeelzalen onder de definitie van kinderopvang te brengen. Het doel is om tot een kwaliteitsverhoging in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk te komen en een andere invulling aan het toezicht te geven. Zij hebben voor ouders van kinderen op peuterspeelzalen belangrijke gevolgen. Eveneens zijn er belangrijke gevolgen voor de administratieve organisatie en bedrijfsvoering van de peuterspeelzalen. Gezien de effecten voor de regeldruk geven wij u graag onze zienswijze op de consultatieversie van de beide wetsvoorstellen. Deze treft u in deze brief aan. Onze reactie geeft per wetsvoorstel onze adviespunten aan.

Wij stellen het belang van een goede en betrouwbare kinderopvang voorop. Kinderen vormen een kwetsbare groep in de samenleving en verdienen vanuit dat oogpunt goede bescherming. Die bescherming moet van een gedegen wettelijke basis zijn voorzien. Tegelijkertijd past het in het kabinetsbeleid dat de wettelijke eisen niet onnodig belastend zijn. Dat geldt ook voor de wijze waarop het toezicht invulling krijgt. Vanuit dit perspectief hebben wij naar de beide wetsvoorstellen gekeken. Wij hebben daarbij in aanmerking genomen dat voor een volledig beeld van impact en effecten soms inzicht nodig is in de nadere invulling die lagere regelgeving gaat geven. Die lagere regelgeving is nog niet beschikbaar.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Wij beoordelen de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Onze reactie richt zich met name op beantwoording van de vragen 2 en 3 van het toetsingskader.

Wetsvoorstel Het Nieuwe Toezicht

Harmonisatie, herijking en inrichting nieuw toezicht bieden kansen op minder regeldruk

Dit wetsvoorstel beoogt de grondslag te bieden voor een herijking en harmonisatie van de eisen die aan kinderopvang en peuterspeelwerk worden gesteld, en van het hierop uit te oefenen toezicht. Harmonisatie en herijking moeten de verschillen in eisen wegnemen. Bovendien moeten zij het mogelijk maken dat bij beoordeling en toezicht de geboden kwaliteit centraal komt te staan. Zo worden de toezichthouders in staat gesteld om een kwaliteitsoordeel over de pedagogische praktijk te geven.¹

De harmonisatie is op een zodanige wijze vormgegeven dat eisen die voor de kinderopvang gelden, ook voor peuterspeelzalen gaan gelden. De herijking is ingevuld door aan de bestaande wet concrete pedagogische doelen toe te voegen. Uit de toelichting op de beide wetsvoorstellen blijkt niet of en in welke mate de regeldruk bij deze keuzes een rol speelt. De weging ten opzichte van andere belangen ontbreekt in de toelichting. Dat is een gemis, omdat het toevoegen van nieuwe eisen en het uitbreiden van het aantal eisen tot meer regeldruk leiden. De toelichting besteedt verder ook geen aandacht aan het feit dat er andere keuzes denkbaar zijn. Minder belastende alternatieven zijn het opteren voor het lichtere regiem van het peuterspeelzaalwerk (waar op dit moment minder organisatorische eisen gelden) of het stellen van pedagogische kwaliteitsdoelen onder het gelijktijdig laten vervallen van organisatorische randvoorwaarden die geen rol spelen bij het kwaliteitsoordeel. Wij constateren dat in wet en toelichting deze alternatieven niet aan bod komen en dus ook niet gewogen zijn.

Wij adviseren u bij de keuzes die in de harmonisatie en herijking worden gemaakt, ook de minder belastende alternatieven te betrekken en deze in de toelichting expliciet op regeldruk en andere belangen te wegen.

Wetswijziging duidt eerder op toename dan afname van de regeldruk

Volgens de toelichting op de wet zijn de effecten voor de regeldruk in deze fase van het wetgevingsproces slechts op hoofdlijnen aan te geven. Zoals hiervoor reeds vermeld wijzen de keuzes in het wetsvoorstel eerder op een toename dan op een afname van de regeldruk:

¹ Blz. 7 concept-memorij van toelichting

- Bij de harmonisatie van de grondslagen voor de eisen is er voor gekozen om de (grondslag voor de) eisen die nu voor de kinderopvang gelden, in de toekomst ook voor peuterspeelzaalwerk van toepassing te laten zijn. Dat betekent een uitbreiding van de eisen aan het peuterspeelzaalwerk (ook al heeft een aantal gemeenten een dergelijke ontwikkeling nu al met behulp van verordeningen in gang gezet). De toelichting geeft niet aan waarom deze verzwaring van de eisen nodig is en waarom niet het minder vergaande regiem van het peuterspeelzaalwerk volstaat.
- Het wetsvoorstel heeft de doelen van verantwoorde kinderopvang en peuterspeelzaalwerk anders en concreter geformuleerd. Het heeft tot doel:
 - fysieke en emotionele veiligheid bieden aan kinderen;
 - persoonlijke competentie van kinderen bevorderen;
 - sociale competentie van kinderen bevorderen, en
 - de socialisatie van kinderen bevorderen.

Deze concrete(re) doelen maken het mogelijk om de beoordeling van en toezicht op kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in de toekomst meer op kwaliteit (resultaat) en minder op de (organisatorische) randvoorwaarden te richten. Dit is volgens de toelichting een bewuste keuze, die het de toezichthouder mogelijk moet maken om tot een kwaliteitsoordeel te komen.² Langs deze weg is een beweging in gang gezet om resultaat in termen van kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in beoordeling en toezicht centraler te stellen. Bij een dergelijke ontwikkeling past beperking van de wettelijk verplichte organisatorische randvoorwaarden. Dit wetsvoorstel kiest daar echter niet voor: er worden vooralsnog geen organisatorische eisen geschrapt. De wet biedt zelfs een grondslag om de organisatorische eisen uit te breiden met eisen over aantal, inzet, coaching en opleiding van de pedagogisch medewerkers. Zo geeft de toelichting bijvoorbeeld nu al aan dat er eisen gaan komen om tot een betere HBO-MBO mix van deze medewerkers te komen. Ook wijzigt de wet de grondslag voor de inzet van het aantal beroepskrachten zodanig dat vrijwilligers in het vervolg niet meer formatief mogen worden meegerekend.

Het bovenstaande laat zien dat het wetsvoorstel het nieuwe aan het oude lijkt 'vast te plakken'. Daarmee lijken nieuwe eisen op oude (bestaande) eisen gestapeld te worden, zonder dat duidelijk wordt waarom de verzwaring van eisen nodig is. Hierdoor neemt de regeldruk in de sector toe.

Wij adviseren u de introductie van een wettelijke grondslag voor meer op resultaat gerichte beoordeling en toezicht gepaard te laten gaan met het laten vervallen van organisatorische eisen.

² Blz. 7 concept-memorie van toelichting

Onderbouw dat ruimte voor maatwerk tot minder regeldruk leidt

De toelichting op het wetsvoorstel geeft aan dat de kwaliteitseisen in lagere wetgeving op onderdelen meer ruimte voor maatwerk aan instellingen moeten bieden: "De huidige eisen schrijven gedetailleerd voor hoe een instelling de opvang moet vormgeven. Dit brengt regeldruk met zich mee. Door op onderdelen minder specifiek voor te schrijven hoe een instelling de opvang moet vormgeven, ontstaat meer ruimte voor maatwerk op basis van de behoeften van kinderen en ouders en kan de regeldruk voor instellingen worden verminderd."³ Wet en toelichting maken echter niet inzichtelijk welke onderdelen en eisen minder specifiek kunnen of zullen worden. Daardoor is niet verifieerbaar of ruimte voor maatwerk bij deze wetsvoorstellen ook daadwerkelijk tot minder regeldruk zal gaan leiden. Een nadere onderbouwing van deze passage in de toelichting is aangewezen.

Wij adviseren in de toelichting op dit wetsvoorstel nader toe te lichten welke onderdelen en eisen minder specifiek zullen worden en aan te geven in hoeverre en op welke wijze hierdoor ruimte voor maatwerk én minder regeldruk zal ontstaan.

Aanvulling van de beschrijving de regeldruk nodig

De beschrijving van de structurele effecten voor de regeldruk van dit wetsvoorstel is vrijwel volledig. Alleen de regeldrukgevolgen van de nieuwe eis om tot aanstelling van een pedagogisch beleidsmedewerker over te gaan zijn niet volledig benoemd. Deze gevolgen bestaan namelijk niet alleen uit de kosten van werving en selectie van deze nieuwe medewerkers. Ook de loonkosten van de medewerkers zijn bij een wettelijk verplichte aanstelling inhoudelijke nalevingskosten. De aanstelling gaat bovendien gepaard met additionele kosten voor begeleiding, coaching en management van de nieuwe medewerkers. Met bijna 3.200 ondernemingen, ruim 6.000 locaties voor dagopvang en ruim 2.800 peuterspeelzalen⁴ zal het om een zeer substantieel bedrag aan inhoudelijke nalevingskosten gaan. Alleen al vanwege de te verwachten omvang van deze financiële verplichtingen mag een vermelding in de toelichting van deze kostenpost niet achterwege blijven.

De beschrijving van de regeldrukgevolgen gaat verder niet in op de eenmalige kosten. Deze omvatten de kennisnemingskosten die instellingen moeten maken om met alle wijzigingen die de wet tot gevolg heeft bekend te worden, en de kosten van het aanpassen van de administratieve organisatie en van de toepasselijke handboeken en handleidingen.

Wij adviseren de kwalitatieve beschrijving van de structurele effecten aan te vullen en tevens een kwalitatieve beschrijving van de eenmalige regeldrukeffecten op te nemen.

³ Blz. 7 concept-toelichting op het wetsvoorstel

⁴ Cijfers 2014, zie blz. 5 en 19 van het Brancherapport Kinderopvang 2014: feiten, cijfers & ontwikkelingen.

Berekening regeldruk ontbreekt

In de toelichting op het wetsvoorstel ontbreekt de berekening van de effecten voor de regeldruk. Hoewel de precieze effecten afhankelijk zijn van de invulling in lagere regelgeving is een aantal voornemens toch voldoende concreet om deze van een berekening te voorzien, zoals de aanstelling van een pedagogisch beleidsmedewerker en de kennisnemingskosten van de wet. Daarom is het aangewezen om ook al in de toelichting op de wet een berekening op te nemen.

Wij adviseren u om alle gevolgen voor de regeldruk te berekenen en in de toelichting bij de wet op te nemen.

Wetsvoorstel Wijziging Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen

Harmonisatie zou ook aanleiding moeten geven om bestaande eisen te heroverwegen

Dit wetsvoorstel neemt alle resterende verschillen in procedures, voorwaarden en eisen tussen kinderopvang en peuterspeelzaal weg. Om dat te bereiken wordt peuterspeelzaalwerk in de wet onder de definitie van kinderopvang gebracht. Dat betekent dat de eisen en voorwaarden die nu aan de kinderopvang worden gesteld, maar nog niet voor peuterspeelzaalwerk gelden, ook voor deze instellingen gaan gelden. Een uitzondering hierop vormen de eisen en voorwaarden die uit de andere wijze van financiering van de peuterspeelzalen gaan volgen. Dat laatste komt doordat voor de peuterspeelzalen nu ook financiering uit een kinderopvangtoeslag mogelijk wordt en de subsidies van gemeenten aan de peuterspeelzalen zullen worden beëindigd. De wijze waarop de harmonisatie invulling krijgt, leidt er naar verwachting toe dat de eisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk per saldo zullen toenemen. Dat komt doordat de huidige eisen voor peuterspeelzaalwerk worden aangevuld met eisen die nu alleen nog voor de kinderopvang gelden. Er zijn geen verplichtingen die voor peuterspeelzaalwerk (en kinderopvang) komen te vervallen (behoudens dan die voor bepaalde groepen ouders door de andere financiering). Vanuit regeldrukperspectief biedt de harmonisatie een goed moment om kritisch te bekijken of bestaande verplichtingen kunnen vervallen of kunnen worden vereenvoudigd. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze mogelijkheid. Daarmee wordt een kans gemist om de regeldruk te verminderen. Om een voorbeeld te noemen: de gelijkenschakeling van peuterspeelzaalwerk met kinderopvang leidt er toe dat er in het peuterspeelzaalwerk ook een schriftelijke overeenkomst tussen instelling en ouders moet zijn, naast of in plaats van de huidige simpele aanmelding.

Wij adviseren u om u om ter gelegenheid van de harmonisatie van de overige eisen en voorwaarden nog eens kritisch naar de bestaande eisen en voorwaarden te kijken om deze zo mogelijk te laten vervallen of te vereenvoudigen.

Samenloop van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in één centrum biedt mogelijkheden op minder regeldruk

De toelichting geeft aan dat kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in toenemende mate onder één dak (één centrum) voor handen zijn. Dat biedt de mogelijkheid, wanneer ouders en hun kinderen gebruik maken van beide faciliteiten, met een eenmalige nakoming van verplichtingen (aanmelding, overeenkomsten, aanvraag toeslag en dergelijke) te volstaan. Daarvoor is het wel nodig in wetsvoorstel en uitvoering het principe van een eenmalig nakoming van verplichtingen consequent door te voeren. Dat dient overigens ook voor de verplichtingen in de overgangsfase te gelden. Als ouders reeds verplichtingen in het kader van de kinderopvang zijn nagekomen, dan is het niet meer nodig dat zij opnieuw die verplichtingen moeten nakomen, alleen vanwege het feit dat peuterspeelzaalwerk onder de kinderopvang is komen te vallen. Het verdient aanbeveling dit principe voor alle verplichtingen wettelijk te verankeren. De (eenmalige) regeldruk voor ouders kan hierdoor beperkt blijven.

Wij adviseren u het principe van eenmalige nakoming van verplichtingen in de situatie dat ouders en kinderen van zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk gebruik maken, zowel in de wet als de uitvoering te verankeren.

Beschrijving van de regeldruk op handelingsniveau nodig

De beschrijving van de gevolgen voor de regeldruk is in de toelichting op hoofdlijnen opgenomen. Zij is voor de structurele effecten voor de regeldruk vrijwel volledig. Zij besteedt aandacht aan zowel de gevolgen voor de burgers (ouders) als die voor de instellingen (kinderopvang en peuterspeelzalen). Bij de thans opgenomen beschrijving past echter wel een aantal kanttekeningen:

- Er wordt geen aandacht besteed aan de (eenmalige) kennisnemingskosten van de nieuwe wet voor ouders en instellingen.
- De beschrijving van de wijziging in de financiering geeft aan dat alle ouders bij het aanvragen van financiering met slechts één loket te maken krijgen. Op zich is deze constatering correct. Het beeld dat het opwekt, is dat alle ouders daardoor met minder regeldruk te maken krijgen. Dat is niet correct, omdat er op dit moment ook ouders zijn die met geen enkel loket te maken hebben, omdat zij slechts van peuterspeelzaalwerk gebruik maken en hun gemeenten de peuterspeelzalen (volledig) financieren.
- De beschrijving maakt niet inzichtelijk of per saldo voor instellingen en ouders de regeldruk gaat toenemen of afnemen. Dit is het gevolg van het feit dat de eenmalige en structurele gevolgen voor beide doelgroepen niet op handelingsniveau zijn beschreven, zoals dat in het Handboek meting regeldruk wel is voorgeschreven. Een beschrijving op handelingsniveau is bij deze wet zeer goed mogelijk, omdat de invulling van de verplichtingen niet afhankelijk is van een nadere invulling door lagere regelgeving. Het ontbreken van een beschrijving op handelingsniveau bemoeilijkt de weging van de regeldruk bij besluitvorming over deze wet.
- De beschrijving gaat – overigens in zeer algemene termen – ook in op effecten die naar verwachting als gevolg van toekomstige wetten (wet directe financiering) zullen optreden.

Het gaat om wetten waarvan de concepten nog niet beschikbaar zijn. Op zich bestaat daartegen geen bezwaar als maar inzichtelijk is wat precies het effect (ook kwantitatief) van deze wet is en op welk moment deze gaat optreden. Voorkomen moet worden dat (toekomstige) effecten van andere wetwijzigingen aan deze wet worden toegerekend of in de effecten van deze wet worden verdisconteerd.

- De beschrijving vermeldt bij een aantal effecten of deze eenmalig of structureel zijn. Dat is echter niet gebeurd bij alle effecten, die de toelichting vermeldt.

Wij adviseren u de toelichting aan de hand van bovenstaande opmerkingen aan te passen en daarbij een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen eenmalige en structurele handelingen.

Berekening regeldruk ontbreekt

In de toelichting op het wetsvoorstel ontbreekt de berekening van de effecten voor de regeldruk. Deze omissie moet worden hersteld om de regeldruk te kunnen betrekken bij de besluitvorming over de wet. Wij tekenen hierbij aan dat een berekening zeer goed mogelijk is, omdat de verplichtingen van deze wet niet afhankelijk zijn van een concrete invulling door middel van lagere regelgeving.

Wij adviseren u om bij dit wetsvoorstel een berekening van de eenmalige en structurele effecten voor de regeldruk te maken en de uitkomsten ervan in de toelichting op te nemen.

Resumé

De beide wetsvoorstellen herijken en harmoniseren eisen en procedures van kinderopvang en peuterspeelwerk. Doel hiervan is om de instellingen in deze sectoren beter op hun kwaliteit en bereikte resultaten te kunnen beoordelen. De beide wetsvoorstellen kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van de regeldruk. Daarvoor is wel nodig om zeer kritisch naar de bestaande eisen en voorwaarden te kijken. De voorstellen lijken belangrijke mogelijkheden om de regeldruk te verminderen onbenut te laten. Ook moet de beschrijving van de effecten voor de regeldruk worden aangepast en moeten de gevolgen voor de regeldruk worden berekend.

In de verwachting u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,



J. ten Hoopen
Voorzitter



R.W. van Zijp
Secretaris