

Brede verkenning naar de toekomstige wettelijke positie van de ouderparticipatiecrèches en andere maatschappelijke initiatieven van 'kinderopvang' tot 'opvang van kinderen'. (Bijlage bij de brief over de brede verkenning ouderparticipatiecrèches)

Inleiding

In de brede verkenning zijn vijf verschillende mogelijkheden uitgewerkt. In de eerste paragraaf worden de verkenningsrichtingen toegelicht. In paragraaf 2 worden de overwegingen bij de verkenning aangegeven. In paragraaf 3 worden de verkenningsrichtingen nader toegelicht in voor- en nadelen in relatie tot de overwegingen.

1. Toelichting verkenningsrichtingen

Verkenningsrichting 1

Een aparte categorie voor uitsluitend OPC's in de Wet kinderopvang, door uitsluitend onbezoldigde ouders. Dit gaat uit van maximaal kwaliteitsbehoud in het stelsel, waarbij OPC's een aan reguliere kinderopvang gelijkwaardige kwaliteit bieden, binnen een aantal beperkende voorwaarden om precedentwerking en kwaliteitsverlies in het stelsel te voorkomen.

Verkenningsrichting 2

Een uitzondering voor een categorie "breder dan OPC's" binnen de Wet kinderopvang. Dit komt neer op verkenningsrichting 1, maar dan breder ingezet, bijvoorbeeld ook voor andere ouderinitiatieven, vrijwilligersinitiatieven of initiatieven van sociaal ondernemers. Onder dezelfde randvoorwaarden en beperkingen als verkenningsrichting 1, namelijk dat kwaliteit van het stelsel behouden moet blijven. Hierbij zijn de consequenties groter, naarmate de afbakening van de doelgroep ruimer wordt.

Verkenningsrichting 3

De OPC's en soortgelijke initiatieven krijgen in deze verkenning een plek geven binnen de Wet kinderopvang door "bedrijfsmatige kinderopvang" en "illegale kinderopvang" scherp te omschrijven, zodat daartussen ruimte ontstaat voor informele collectieve opvang. Dit gaat uit van het idee, dat in de wet kan worden gedefinieerd wat kinderopvang is onder overheidsverantwoordelijkheid en wat absoluut niet mag. De categorie ertussen zou –beperkt- voor ouders en/of vrijwilligers dan wel maatschappelijke initiatieven kunnen worden opengesteld.

Verkenningsrichting 4

De OPC's en soortgelijke initiatieven krijgen in deze verkenningsrichting een plek binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), die is ontworpen voor burgerinitiatieven op het gebied van zorg en welzijn. Ervan uitgaande dat kinderopvang en 'opvang van kinderen' maar geen kinderopvang' formeel onder de WMO valt, is interessant om te bekijken of de OPC's, als initiatief voor opvang van kinderen (in plaats van bedrijfsmatige kinderopvang), ook onder deze wet een plek zou kunnen krijgen.

Verkenningsrichting 5

De OPC's worden in deze verkenning benadert als een vorm van collectieve 'center based' gastouderopvang. Het idee hierachter is het combineren van aspecten uit de regelgeving voor gastouderopvang met de regelgeving voor kinderdagverblijven. Als gastouder groepsopvang lijkt dit idee aan te sluiten bij het idee van een gastouderopvang. Tegelijkertijd heeft een ouderparticipatiecrèche de bedrijfsmatige kenmerken van dagopvang onder de Wet kinderopvang.

2. Relevante overwegingen bij de verkenningen

Bij de verkenning speelden de volgende overwegingen een rol bij de beoordeling van de verkenningsrichtingen.

- Komt de verkenningsrichting tegemoet aan initiatieven in de samenleving: vangt het nieuwe ontwikkelingen op en draagt het bij aan duidelijkheid?

- Is de gevonden oplossing goed af te bakenen? Bij het begrenzen van een nieuwe categorie geldt dat hoe scherper de begrenzing is, hoe minder:
 - risico op kwaliteitsverlies
 - concurrentievervalsing met laagwaardige alternatieven voor reguliere kinderopvang
 - kwaliteitsnormen ter discussie worden gesteld.

Hierin is van belang:

- Wel/geen begrenzing van de doelgroep.
- Wel/geen begrenzing van toeslag.
- Wel/geen begrenzing kwaliteitseisen (in dit verband, dus geen regeldrukvermindering in algemene zin).
- Welke regiemogelijkheden heeft de overheid om het huidige stelsel te beschermen en negatieve ontwikkelingen bij te sturen? Bijvoorbeeld het risico dat kinderen uit de formele voorschoolse voorzieningen gaan en worden opgevangen in situaties met minder kwaliteit en ontwikkelingskansen. Kan Nederland in dat geval nog en voldoen aan de bepalingen in het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind¹?
- Hoe zit het met de financiële beheersbaarheid wat betreft toeslag- en toezichtkosten?

3. Toelichting per verkenningsrichting

Verkenningsrichting 1

Een aparte categorie voor uitsluitend OPC's met uitsluitend onbezoldigde ouders in de Wko.

Voordelen:

- Dit is een relatief kleine ingreep: het ligt dicht bij de kinderopvang-kwaliteitseisen, het is afbakenbaar en het is een kleine ingreep in de Wet kinderopvang.
- Voor de opleidingseis kan een alternatief kwaliteitskader worden ontwikkeld, om (tenminste) gelijkwaardige kwaliteit te garanderen, eventueel met (jaarlijkse) kwaliteitsmeting.
- De mogelijkheid om met vrijwilligers of stagiaires te werken vervalt of kan alleen boventallig.
- Aan het vaste gezichten criterium moet worden voldaan.
- Het is financieel beheersbaar zolang er geen toeslagrecht wordt toegekend, er zijn geen personeelskosten in een OPC, dus de voornaamste kostenpost valt weg.
- Dan is er een relatief geringe toezichtslast.

Nadelen:

- Precedentwerking: het biedt geen structurele oplossing voor nieuwe initiatieven die in de toekomst ook een uitzondering willen.
- Het biedt geen antwoord op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving, maar dient de huidige status quo.
- Het risico is dat het toestaan van zo'n categorie de huidige kwaliteitsnormen in de reguliere kinderopvang ter discussie stelt, afhankelijk van de degelijkheid van het alternatieve kwaliteitskader voor de beroepskwalificatie-eis.

¹ Artikel 3 Belang van het kind

Het belang van het kind moet voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen.

Verkenningrichting 2

Binnen de Wet kinderopvang komt een aparte categorie voor 'initiatieven'.

Variant 2a: Begrensd tot ouderinitiatieven door eigen ouders.

- Voor uitsluitend eigen ouders van kinderen worden de mogelijkheden om een alternatief voor reguliere kinderopvang op te zetten verruimd, zodat ook andere initiatieven dan de van ouders dan de huidige ouderparticipatiecrèches bestaansrecht kunnen krijgen.
- Wel met maximale bescherming voor kinderen.
- De opleidingseis vervalt voor eigen ouders, in plaats daarvan komt er een alternatief kader om de kwaliteit te waarborgen.
- De mogelijkheid om met vrijwilligers of stagiaires te werken vervalt.
- Aan het vaste gezichtscriterium moet worden voldaan.

Voordelen:

- Draagt bij aan duidelijkheid. Ouders zijn direct belanghebbenden bij kinderen en dit biedt meer veiligheid voor kinderen dan mensen met een groter risico op oneigenlijke belangen.
- Verdedigbaar vanuit ouderrechten.
- Minimaal loslaten, met maximaal handhaven van kwaliteitsnormen.
- Maximale regiemogelijkheden voor verantwoorde kinderopvang in het stelsel (controle op concurrentievervalsing).
- Het is financieel beheersbaar zolang er geen sprak is van toeslag.

Nadelen:

- Komt minimaal tegemoet aan bredere ontwikkelingen in de samenleving, maar bedient wel de meest relevante groep (ouders).
- Stelt enkele belangrijke kwaliteitseisen ter discussie, dus geeft risico op kwaliteitsverlies.
- De ouders hebben doorgaans geen relevante opleiding.
- Op dit moment zijn er geen voorbeelden van 'andere ouderinitiatieven' dan ouderparticipatiecrèches voorhanden.

Variant 2b: Ruimere categorie.

- Ruim begrensd: Alternatieven voor reguliere kinderopvang mogen behalve door eigen ouders, ook worden geïnitieerd door gastouders, vrijwilligers, burgers, maatschappelijke en commerciële organisaties.
- Feitelijk is de bescherming van kinderen dan minimaal geregeld in het Internationaal verdrag inzake de Rechten van het Kind, wat kan worden uitgebreid met RI&E, VOG, en pedagogisch plan. Dat laatste is al vrijwel gelijk aan de minimumeisen in de Wet kinderopvang.
- Er is dan maximaal ruimte voor betrokkenen om eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Voordelen:

- Biedt ruimte aan diverse initiatieven en laat veel verantwoordelijkheid aan betrokkenen.
- Nog enige regie vanuit de overheid op ontwikkelingen in het maatschappelijk veld, doordat de kwaliteitseisen vanuit de wet kinderopvang worden bepaald.
- Financieel beheersbaar zolang er geen recht is op kinderopvangtoeslag, dat geldt echter niet voor toezichtkosten die in deze variant zeer hoog zullen zijn.

Nadelen:

- Draagt niet bij aan duidelijkheid.
- Betekent kwaliteitsverlies voor veel kinderen en concurrentievervalsing voor de sector.
- Bemoeilijkt professionalisering: stelt kwaliteitseisen ter discussie.
- Geeft "Schijnregelvrijheid": minimum kwaliteitseisen zijn een minimum, alleen de controle en handhaving (verplicht onder internationale wetgeving) wordt veel moeilijker en duurder.

Variant 2c: Tussenvariant 'Hinnepykje'

- De mogelijkheid tot alternatieven voor reguliere kinderopvang en peuterspeelzalen voor ouders wordt uitgebreid met de mogelijkheid om met uitsluitend opgeleide onbezoldigde vrijwilligers te werken: zoals 't Hinnepykje in Sneek.

Voordelen:

- Dit komt tegemoet aan de wensen van onopgeleide ouders (OPC's) en opgeleide vrijwilligers ('t Hinnepykje) die *op dit moment* verondersteld verantwoord voor kinderen in voorschoolse voorzieningen werken.

Nadelen:

- Maakt onbetaald werk door professionals in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, in weerwil van de CAO, tot iets normaal.
- Dit betekent verdringing op de arbeidsmarkt, medewerkers die onder druk worden gezet (tijdelijk) zonder loon te werken en als gevolg hiervan mogelijk continuïteitsproblemen en kwaliteitsverlies. De maatregel is daarom niet geschikt voor algemeen beleid.
- Schept onduidelijkheid, er zijn immers ook nog betaalde en onbetaalde onopgeleide vrijwilligers. Wordt dat de volgende uitzonderingscategorie?
- Het is een incident-gestuurde maatregel die haaks staat op het beleid van de afgelopen jaren voor professionalisering, kwaliteit en eenduidigheid.

Verkenningrichting 3

OPC's en soortgelijke initiatieven krijgen een plek binnen de Wet kinderopvang door "bedrijfsmatige kinderopvang" en "illegale kinderopvang" scherp te omschrijven, zodat daartussen ruimte zou kunnen ontstaan voor informele collectieve opvang.

Uitwerking "wit, zwart en grijs":

- "Bedrijfsmatige kinderopvang" (wit, met toeslagrecht voor ouders) en "illegale kinderopvang" (zwart, verboden en geen toeslag) worden ruim (of krap) omschreven. De overblijvende categorie zgn: "informele collectieve opvang" (grijs, geen toeslag, wel bestaansrecht) kan dan kleiner of groter worden afhankelijk van de afbakening van "zwart" en "wit".
- Toezicht en handhaving gebeurt dan door Jeugdzorg en GGD, bij misstanden op basis van signalen en is niet langer het domein van de Wet kinderopvang.
- Het Internationale Verdrag Rechten van het Kind, dat de overheid verantwoordelijk is voor kwaliteit van jonge kinderen in voorschoolse opvangvoorzieningen, blijft onverminderd van kracht.
- Kinderopvangtoeslag is niet aan de orde.
- Zowel OPC's als 't Hinnepykje krijgen in de overblijvende, ongedefinieerde categorie "informele collectieve opvang" dan een plek, zonder toeslagrecht voor ouders.

Voordelen:

- Het biedt op het eerste oog duidelijkheid over wat mag en wat niet mag. Het overgebleven gebied laat een grote eigen verantwoordelijkheid aan betrokkenen.
- Het laat burgers ruimte voor informele initiatieven en geeft huidige arrangementen in die ruimte een duidelijke status, zonder financiering en overheidsbemoeienis.

Nadelen:

- Dit is een stelselwijziging, daarmee een zware ingreep. De markt heeft behoefte aan rust.
- Het is een moeilijke afbakeningsproblematiek in zowel de wet, als in de praktijk (risico op gaten langs beide definitieranden). Dit kan de gepercipieerde duidelijkheid weer teniet doen.
- Het betekent kwaliteitsverlies en kinderopvang in laagwaardige, concurrerende alternatieven voor reguliere kinderopvang.
- Hierdoor ontstaat een nieuwe categorie laagwaardige opvangmogelijkheden. De laatste jaren is dit juist met financiering door het Rijk teruggedrongen om de sector te professionaliseren.
- Aan de randen van de wet zullen, net als nu, opnieuw incidentele casussen zich melden bij gemeenten met vraag om een legale status, terwijl er dan al een kwaliteitsverlaging heeft plaatsgevonden.

- Er zijn minder regiemogelijkheden vanuit de Wet kinderopvang op (kwaliteitverlagende, concurrentievervalsende) ontwikkelingen.
- Hoewel signaalgestuurd kan er toch sprake zijn van een grote stijging van toezichtlast voor het Rijk als geheel, wanneer incidenten opstapelen. Daarmee neemt de regeldruk ook toe.
- Hoe groot of klein de 'vrije ruimte' is, is minder vrij invulbaar dan het theoretisch lijkt. De ruimte tussen wat echt niet mag op basis van het Internationale verdrag voor de Rechten van het Kind en overige veiligheidseisen, wetgeving en de minimumeisen uit de Wet Kinderopvang is erg klein.

Verkenning 4

OPC's en soortgelijke initiatieven een plek geven binnen de WMO.

Uitwerking OPC's en andere burgerinitiatieven onder de WMO:

- De WMO is bij uitstek ontworpen is voor zichzelf organiserende burgerinitiatieven en biedt ruimte voor gemeentelijk maatwerk in zorg- en welzijnsarrangementen, als ook kinderverwelzijnswerk.
- De WMO is decentraal opgezet en gaat uit van eigen kracht en organisatietalent van burgers, waarin maatwerkmogelijkheden denkbaar zijn.

Voordelen:

- Deze mogelijkheid past in modernere opvattingen over de verantwoordelijkheid van burgers en staat. Maatwerkgericht.
- Bij 'niet-bedrijfsmatige opvang van kinderen' en 'kinderverwelzijnswerk' wordt niet langer naar de Wet kinderopvang gekeken als systeemoplossing voor "alles met kinderen" in lokale initiatieven. Dit schept duidelijkheid in verantwoordelijkheden voor gemeentelijk handhavingsbeleid.

Nadelen:

- Nadeel is dat het toezicht uitsluitend risicogestuurd en dus dun is.
- Dit gaat ten koste van kwaliteit aan kinderen die worden opgevangen in laagwaardigere concurrerende alternatieven voor kinderopvang, waar de overheid vervolgens wel verantwoordelijk voor is. Dat betekent nieuwe versnippering, die theoretisch ook nu onder de WMO al mogelijk is, maar in de praktijk onder de WMO op dit moment (nog) niet van onderaf van de grond komt. Dit laatste (van 'onderaf') is een uitgangspunt van de WMO.
- De toezichtlast voor de overheid als geheel stijgt, de kosten voor toezicht komen op diverse plekken terecht (Jeugdzorg, GGD en/of 'aangewezen' onder een WMO-domein).
- Er zijn geen regiemogelijkheden vanuit de Wet kinderopvang op (kwaliteitverlagende, concurrentievervalsende) ontwikkelingen.
- Kwaliteitsverlies is een risico, omdat er op termijn ook goedkopere alternatieven kunnen ontstaan, waardoor de druk om kwaliteitseisen los te laten stijgt.
- Het spanningsveld tussen minder regels enerzijds en een grote overheidsverantwoordelijkheid bij misstanden anderzijds wordt groter bij deze oplossing. Op termijn kan dit incident-gestuurde regeldruk in de hand werken.
- Er kunnen een (groot) aantal kwaliteitregels vervallen voor deze alternatieven, afhankelijk van wat men onder de WMO wenst te regelen. Bijvoorbeeld voor:
 - Beroepskwalificaties en bijbehorende bezoldiging
 - Het vaste gezichten criterium
 - Maximum aantal kinderen
 - Risico-inventarisatie
 - Etc.

Verkenningrichting 5

OPC's benaderen als een vorm van collectieve 'center based' gastouderopvang.

Uitwerking ouderparticipatiecrèches als collectieve gastouderopvang:

- Dit impliceert dat ouders aan de gastouder-kwaliteitseisen voldoen.
- Dit impliceert gastouderopvang-toeslag omdat aan de gastouderopvang kwaliteitseisen wordt voldaan.
- Dit impliceert dat ouders aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang voldoen, omdat het gaat om bedrijfsmatige groepsopvang.

Voordelen:

- Deze mogelijkheid lijkt aan te sluiten aan bij de laagdrempeligheid en beslotenheid, die ook de gastouderopvang kenmerkt.
- Op een paar punten, o.a. beroepskwalificatie, is er minder regelgeving.

Nadelen:

- Het is een nieuwe categorie met lagere kwaliteitseisen dan in de reguliere dagopvang, dat kan de kwaliteitseisen van de reguliere kinderopvang ter discussie stellen, zeker als er toeslag mee gemoeid is.
- Het lijkt laagdrempelig en heeft daardoor een aanzuigende werking op verkeerde types die de werkelijke kwaliteitseisen onderschatten, met kwaliteitsproblemen, terugvorderingen, frauderisico's, misbruik en oneigenlijk gebruik als gevolg.
- In het verleden is niet voor kozen voor een constructie met collectieve gastouderopvang, omdat dit een hoog risico gaf op onuitvoerbare en onbetaalbare toezicht- en handhavingproblemen in combinatie met het risico dat deze categorie onbeheersbaar omvangrijk zou worden.
- Het is in strijd met het signaal dat de overheid de afgelopen jaren heeft afgegeven, namelijk dat kwaliteit in kinderopvang belangrijk is.
- De groei van deze categorie is oncontroleerbaar, zeker bij economische tegenwind.
- Er zal, ondanks de schijnbare laagdrempeligheid, in de praktijk niet veel ruimte zijn om af te wijken van de minimumkwaliteitsnormen voor groepsopvang, zoals die in de Wet kinderopvang zijn neergelegd. Zo blijft stabiliteit en een goede sociaal emotionele ontwikkeling van kinderen uit pedagogisch oogpunt belangrijk bij groepsopvang en maakt daarmee vrijblijvendheid in het vormgeven van groepsopvang vrijwel onmogelijk.