De geschiedenis van een omstreden burgercollectief

De ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches binnen het Nederlandse kinderopvangstelsel

Steven Bergwerff
3374939

Universiteit Utrecht
Master Politiek en Maatschappij in Historisch Perspectief

dr. G.G. (Geraldien) von Frijtag Drabbe Kuenzel

Masterscriptie
Juni 2015

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

Kinderopvang in Nederland *4*

Ouderparticipatiecrèches *5*

Onderzoeksvraag en opzet *6*

Historiografie en onderzoeksmethode *8*

I Bewust antiautoritair of bij gebrek aan alternatieven **10**

Kinderopvang in de jaren zestig *10*

Ruimte voor nieuwe initiatieven *11*

Het ontstaan van de ouderparticipatiecrèches *14*

Resumerend *17*

II De ouderparticipatiecrèches op weg naar professionaliteit **19**

Het belang van het kind en de kracht van het peuterspeelzaalwerk *19*

Beginnende overheidsbemoeienis *20*

Gemeentelijke verantwoordelijkheid *21*

Welzijnswet en Stimuleringsmaatregelen *24*

Decentraal kinderopvangbeleid in de jaren negentig *27*

Resumerend *31*

III Van gelijkwaardig alternatief tot slachtoffer van de regeldruk **33**

Een eigen wettelijk regime *33*

De Wet kinderopvang *35*

De wettelijke erkenning van de ouderparticipatiecrèches *37*

De dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches *40*

De strijd om lijfsbehoud *44*

Resumerend *51*

Conclusie **54**

Bronnen en literatuur **59**

Inleiding

In september 2013 introduceerde koning Willem-Alexander in de Troonrede het begrip 'participatiesamenleving'. De Koning constateerde een langzame omslag van de klassieke verzorgingsstaat naar een samenleving waarin burgers actiever participeren. De noodzaak om het overheidstekort terug te dringen en het feit dat mensen graag zelf keuzes maken, maakte volgens de Koning dat aan de burgers in toenemende mate gevraagd wordt verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen leven en de eigen omgeving.[1] De Koning sloot hierbij aan op een intentie die het Kabinet-Rutte II reeds in het Regeerakkoord van oktober 2012 had neergelegd, namelijk om meer ruimte te willen maken voor maatschappelijk initiatief en ondernemerschap.[2] Sinds de introductie van de term participatiesamenleving in de Troonrede is het begrip veelvuldig gebruikt in de politiek en de media, en is het woord zelfs gekozen tot woord van het jaar 2013.[3]

Dat de laatste jaren zowel in de media als in de politiek gesproken wordt van maatschappelijk initiatief en de participatiesamenleving, komt niet geheel uit de lucht vallen. Tine de Moor, hoogleraar Instituties voor Collectieve Actie in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht, stelde in haar oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in 2013 dat in dit kader sprake is van een reactie in het politieke discours op een ontwikkeling die sinds ongeveer 2005 waar te nemen valt. De Moor constateerde dat er op grote schaal en op tal van terreinen samenwerkingsverbanden ontstaan zijn, geïnitieerd door en voor gewone burgers, die zij "instituties voor collectieve actie" of kortweg "burgercollectieven" noemde. Samenwerking en zelfregulering zouden hierbij het uitgangspunt voor de dagelijkse praktijk zijn en burgers zouden zelf het heft in handen nemen om lokale problemen aan te pakken.[4] De Moor noemde kinderopvangcentra als een van de voorbeelden van dergelijke burgercollectieven, maar juist over burgercollectieven op het gebied van kinderopvang is de laatste jaren veel te doen geweest. Ouderparticipatiecrèches, kinderopvangcentra waar ouders de opvang van hun kinderen zelf organiseren, worden vaker genoemd als toonbeeld van de participatiesamenleving, maar worden tegelijkertijd ook bekritiseerd. Hoewel de minister van Sociale Zaken en

[1] *Troonrede 2013*, 17 september 2013, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[2] *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*, 29 oktober 2012, p. 1.
[3] 'Participatiesamenleving wint titel', *NOS*, 16 november 2013, www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[4] Tine de Moor, *Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving* (Utrecht 2013), p. 7-9.

Werkgelegenheid de ouderparticipatiecrèches herhaaldelijk een sympathiek initiatief heeft genoemd, worden de ouderparticipatiecrèches op grond van de huidige wet- en regelgeving in hun voortbestaan bedreigd.[5]

De recente ontwikkelingen ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches wekken de suggestie dat voor burgerinitiatieven in de kinderopvang geen of althans slechts beperkt ruimte zou zijn. Een zekere discrepantie lijkt dus te bestaan tussen de participatiesamenleving die van overheidswege wordt gepropageerd en de mogelijkheden om hieraan in de praktijk gevolg te geven. Dit maakt het fenomeen ouderparticipatiecrèches tot een interessant onderzoeksobject; niet in de laatste plaats vanuit historisch perspectief.

Kinderopvang in Nederland

Ouderparticipatiecrèches zijn een van de verschijningsvormen van de hedendaagse kinderopvang.[6] Hoewel een wettelijk kinderopvangregime in Nederland pas sinds 2005 bestaat, is het professionele kinderopvangstelsel niet zomaar van de een op de andere dag ontstaan. De georganiseerde kinderopvang kent een geschiedenis die teruggaat tot de eerste helft van de negentiende eeuw. Vanaf de jaren 1840 werden in Nederland de eerste zogeheten bewaarscholen opgericht, die erop gericht waren een betere vorm van opvang en opvoeding te bieden aan kinderen uit arme gezinnen, om zedeloosheid en criminaliteit te voorkomen. De bewaarscholen werden gefinancierd en beheerd door verenigingen van burgers.[7] Na de Tweede Wereldoorlog werden de eerste moderne kinderdagverblijven opgericht, waar eerst vooral nog kinderen met opvoedingsproblemen werden opgevangen. In de jaren zestig en zeventig raakten kinderdagverblijven geleidelijk ook meer in trek bij werkende moeders en ontstonden eveneens de eerste peuterspeelzalen. Vanaf de jaren tachtig kwam de kinderopvang op de politieke agenda te staan; aanvankelijk vooral als instrument voor emancipatiedoeleinden en later ook meer met het oog op de kwaliteit en het pedagogische aspect van kinderopvang.[8]

De kinderopvang in Nederland vandaag de dag is onder te verdelen in formele en informele opvang. Formele opvang is bij wet geregeld en betreft het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot het tijdstip waarop het basisonderwijs voor kinderen eindigt.[9] In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wet kinderopvang) is opgenomen aan welke kwaliteitseisen de formele opvang moet voldoen. Houders van formele kinderopvanginstellingen dienen daarbij geregistreerd staan in het Landelijk Register Kinderopvang en

[5] *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31 322, nr. 232, p. 33.
[6] 'Welke vormen van kinderopvang zijn er?', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/welke-vormen-van-kinderopvang-zijn-er.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[7] Lily E. van Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang* (Nijmegen 1981), p. 76; Johanna van Doorne-Huiskes, Frances Hulsker en Cobi Twisk, *Witte vlekken in de kinderopvang. Een onderzoek naar voorzieningen voor 0- tot 16-jarigen* (Den Haag 1997), p. 22.
[8] Van Doorne-Huiskes, *Witte vlekken in de kinderopvang*, p. 22.
[9] T.B. Sijtema, M.J. Toet en N.J. van de Vrie, *Wet kinderopvang* (Deventer 2004), p. 21.

Peuterspeelzalen (hierna: LRKP). Het is voor ouders mogelijk kinderopvangtoeslag te krijgen, een bijdrage van overheidswege in de kosten van kinderopvang. Formele kinderopvang bestaat uit dagopvang in een kinderdagverblijf of crèche, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en opvang in een ouderparticipatiecrèches. Informele opvang is alle opvang die niet als formeel wordt aangemerkt. Dit is opvang die in de meeste gevallen zelf (incidenteel) geregeld dient te worden. Meest voorkomende vormen van informele kinderopvang zijn peuterspeelzalen, tussenschoolse opvang en opvang door middel van vrienden- en familiediensten, incidentele oppas en au-pairs.[10]

Ouderparticipatiecrèches zien op een vorm van kinderopvang waarbij een groep ouders op georganiseerde wijze bij toerbeurt hun eigen kinderen opvangt. Minstens één van beide ouders verzorgt onbezoldigd (dat wil zeggen: zonder dat er een vergoeding tegenover staat) minimaal één dagdeel in de week de opvang op de crèche. Er bestaan in Nederland zeven ouderparticipatiecrèches met in totaal ongeveer 120 kindplaatsen.[11] Vijf daarvan zijn gevestigd in Utrecht en twee in Amsterdam. Zes van de zeven staan in het LRKP ingeschreven als kindercentrum en één als peuterspeelzaal. De oudste ouderparticipatiecrèche bestaat al ruim veertig jaar, waarmee de geschiedenis van de ouderparticipatiecrèches teruggaat tot de jaren zeventig, en de jongste ouderparticipatiecrèche opende in april 2012 haar deuren. Volgens Stichting OOK-kinderopvang, de stichting die tot doel heeft kinderopvang op basis van ouderparticipatie te initiëren en te ondersteunen, is het concept van de ouderparticipatiecrèche daarom "tegelijkertijd oeroud en springlevend."[12]

Ouderparticipatiecrèches

De opvang van kinderen in een ouderparticipatiecrèches is een van de erkende vormen van formele kinderopvang. Voor ouderparticipatiecrèches gelden alle eisen die worden gesteld aan professionele kinderopvangcentra, met uitzondering van de opleidingseisen voor beroepskrachten en de verplichting een oudercommissie te hebben. Ouderparticipatiecrèches dienen als formele kinderopvanginstellingen ingeschreven staan in het LRKP en ouders die gebruik maken van opvang in een ouderparticipatiecrèche komen net als andere gebruikers van formele kinderopvang in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.[13] In tegenstelling tot de andere vormen van formele kinderopvang zijn ouderparticipatiecrèches echter niet als zodanig expliciet in de wet opgenomen.[14]

[10] 'Welke vormen van kinderopvang zijn er?', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/welke-vormen-van-kinderopvang-zijn-er.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[11] 'Duidelijkheid over toekomst ouderparticipatiecrèches', 5 maart 2014, www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/03/05/duidelijkheid-over-toekomst-ouderparticipatiecreches.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[12] Stichting OOK-kinderopvang, www.ookkinderopvang.nl, geraadpleegd op 30 september 2014.
[13] 'Welke vormen van kinderopvang zijn er?', www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/welke-vormen-van-kinderopvang-zijn-er.html, geraadpleegd op 30 september 2014.
[14] Het begrip "ouderparticipatiecrèches" komt in het geheel niet voor in de Wet kinderopvang. Wel wordt als onderdeel van de bepalingen over de eisen aan de kwaliteit van kindercentra, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus in artikel 1.57 gesproken over de situatie waarin "de kinderopvang in een kindercentrum geschiedt uitsluitend en onbezoldigd door ten minste een van de ouders van de in die voorziening opgevangen kinderen".

De positie van de ouderparticipatiecrèches staat sinds enkele jaren hevig ter discussie. De ouderparticipatiecrèches voldoen niet volledig aan de wettelijke kwaliteitseisen, waardoor recentelijk is besloten dat voor de ouderparticipatiecrèches niet langer een uitzondering wordt toegestaan op de bestaande regelgeving. Op het moment van het schrijven van dit onderzoek worden de ouderparticipatiecrèches door de overheid gedoogd tot uiterlijk 31 december 2015. Met het oog op de mogelijkheid het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches te garanderen, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer bij brief van 5 maart 2014 geïnformeerd over de brede verkenning die hij heeft uitgevoerd naar de toekomstige wettelijke positie van de ouderparticipatiecrèches. Hij heeft in deze brief aangegeven dat de ouderparticipatiecrèches op dit moment niet voldoen aan de eisen in de Wet kinderopvang en dat de bestaande gedoogsituatie derhalve niet in stand kan blijven. De minister gaf daarbij aan te willen werken aan passende wetgeving om de ouderparticipatiecrèches een eigen wettelijke positie te geven binnen de Wet kinderopvang.[15] Naar aanleiding van de brief van de minister is in samenspraak met de betrokken organisaties gewerkt aan een afwijkend wettelijk kader voor de ouderparticipatiecrèches, waartoe op 9 september 2014 conceptwetsvoorstel voor consultatie is gepubliceerd. Naar verwachting zal het wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches op 1 januari 2016 in werking treden.[16]

Onderzoeksvraag en opzet

De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches brengt met zich mee dat er per 1 januari 2016 een einde zal komen aan een reeds lange tijd bestaande situatie. Na een periode van gedogen zal de opvang in een ouderparticipatiecrèche (definitief) niet langer gezien worden als een van de gelijkwaardige vormen van reguliere kinderopvang. Waar de ouderparticipatiecrèche decennialang probleemloos als volwaardige kinderopvangcentra lijken te hebben bestaan, wordt nu een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de reguliere kinderopvang en de opvang in ouderparticipatiecrèches. Deze constatering roept de vraag op in hoeverre sprake is van continuïteit of juist discontinuïteit in de manier waarop tegen de ouderparticipatiecrèches in het bredere spectrum van de kinderopvang is aangekeken. Om een gedegen antwoord te kunnen geven op deze vraag, is historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches nodig, waarbij de spiegeling van de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches aan de ontwikkeling van de reguliere opvang centraal dient te staan.

De achterliggende onderzoeksvraag in dit schrijven is de vraag in hoeverre de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches een bredere trend volgt in het denken over kinderopvang in Nederland. Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen, zal aan de hand van verschillende

[15] *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31 322, nr. 232.
[16] 'Internetconsultatie Wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches', www.internetconsultatie.nl/ouderparticipatiecreches, geraadpleegd op 30 september 2014.

deelvragen aandacht worden besteed aan een drietal cruciale factoren in het denken over kinderopvang. Allereerst zal worden bekeken welke ideeën ten grondslag lagen aan de oprichting van de ouderparticipatiecrèches, in hoeverre deze motieven met de tijd zijn veranderd en hoe deze motieven zich verhouden tot de reguliere kinderopvang. Ten tweede is van belang te kijken naar de vraag hoe op politiek niveau, zowel landelijk als lokaal, tegen de ouderparticipatiecrèches aan is gekeken en hoe de ouderparticipatiecrèches in de loop van de tijd politiek zijn gewaardeerd. Tot slot is van belang te kijken naar de vraag in hoeverre sprake is geweest van publieke waardering voor de ouderparticipatiecrèches.

In de ontwikkeling van de kinderopvang in Nederland zijn verschillende periodes te onderscheiden. Dit onderzoek is zo opgebouwd dat voor elk van deze te onderscheiden periodes geprobeerd zal worden een antwoord te formuleren op de genoemde deelvragen. Daarbij zal voor iedere periode een beeld geschetst worden van de ontwikkeling van de kinderopvang in bredere zin, waarna gepoogd wordt de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches binnen het kader van de meer algemene ontwikkeling te plaatsen. In het eerste hoofdstuk zal de periode van de jaren zestig tot aan de jaren tachtig centraal staan. In deze periode ontstonden de eerste professionele kinderopvangorganisaties en werden ook de eerste ouderparticipatiecrèches opgericht. In het tweede hoofdstuk staan de late jaren tachtig en de jaren negentig centraal, de periode waarin kinderopvang definitief op de politieke agenda kwam te staan. In het derde hoofdstuk zal gekeken worden naar de periode van 2005 tot heden, vanaf het moment waarop de Wet kinderopvang van kracht werd en ouderparticipatiecrèches een eigen plaats binnen de wet kregen tot aan de ontwikkelingen van vandaag de dag. Tot slot zal in de conclusie het geschrevene worden samengebracht en zal geprobeerd worden een antwoord te formuleren op de vraag in hoeverre de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches een bredere trend volgt in het denken over kinderopvang in Nederland.

Naast het bredere verhaal van de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches in meer algemene zin, waarbij vooral gekeken wordt naar de ontwikkelingen op landelijke schaal, zal in dit onderzoek de ontwikkeling van de Utrechtse ouderparticipatiecrèches in het bijzonder worden belicht. De keuze hierin voor Utrecht is voor de hand liggend, nu het merendeel van de bestaande ouderparticipatiecrèches in Utrecht gelokaliseerd is en de geschiedenis van de Utrechtse ouderparticipatiecrèches teruggaat tot de jaren zeventig. Waar het gemeentelijk beleid ten aanzien van de kinderopvang in het geding is, zal derhalve voornamelijk worden gekeken naar het kinderopvangbeleid van de gemeente Utrecht.

Ter afbakening van het onderzoeksobject wordt tot slot nog uitdrukkelijk gewezen op de door ouders overgenomen kinderdagverblijven, waarbij de ouders de dagelijkse leiding van de opvanglocatie in handen laten van geschoolde pedagogisch medewerkers.[17] Verwarring zou kunnen

[17] Marianne Velsink, '0-4-opvang: van opc's tot gastouderopvang', *Kinderopvangtotaal*, 13 augustus 2014, www.kinderopvangtotaal.nl/Kinderdagverblijven/Actueel/2014/8/0-4-opvang-van-opcs-tot-gastouderopvang-

ontstaan of het hier gaat om hetzelfde of een vergelijkbaar concept als bij de ouderparticipatiecrèches. Nu de ouders bij ouderparticipatiecrèches de opvang zelf verzorgen en de ouders in een door ouders overgenomen kinderdagverblijf de dagelijkse leiding aan professionals overlaten, bestaat een fundamenteel verschil tussen beide vormen van kinderopvang. Nu het voor de Wet kinderopvang niet uitmaakt wie de eigenaar van een kinderopvangorganisatie is, verschillen de door ouders overgenomen kinderdagverblijven verder niet van andere kinderdopvangcentra. In tegenstelling tot de ouderparticipatiecrèches staat hun positie dan ook niet ter discussie.[18] In dit onderzoek zal derhalve niet nader worden ingegaan op de door ouders overgenomen instellingen.

Historiografie en onderzoeksmethode

De ontwikkeling die de kinderopvang heeft doorgemaakt wordt ook wel als stormachtig getypeerd.[19] In de wetenschappelijke literatuur over kinderopvang spelen maatschappelijke en politieke ontwikkelingen dan ook een belangrijke rol. De discussies binnen de kinderopvang zien voornamelijk op de doelen die kinderopvang zou moeten dienen (stimulering van de arbeidsparticipatie en borging van de pedagogische kwaliteit) en de eventuele rol die markt en overheid hebben op het gebied van kinderopvang. Niet alleen vanuit pedagogisch, maar ook vanuit historisch perspectief worden discussies over kinderopvang gevoerd. Het historisch onderzoek naar kinderopvang kent doorgaans een algemene inslag, waarbij de ontwikkeling van de kinderopvang in algemene zin centraal staat. De ouderparticipatiecrèches als autonoom fenomeen komen hierbij slechts zeer zelden aan bod. Onderzoek gericht op de ouderparticipatiecrèches in historisch perspectief is niet voor handen, en de spaarzame aandacht die aan het onderwerp is besteed, betreffen voornamelijk politiekgeoriënteerde en pedagogische pleidooien die de laatste jaren onder invloed van de politieke discussie rondom de ouderparticipatiecrèches zijn geschreven. In dit onderzoek zal geprobeerd worden de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches te beschrijven en deze te spiegelen aan de bestaande discussies die binnen de historiografie over kinderopvang worden gevoerd, mede in het licht van de bredere discussie die gevoerd over de ontwikkeling van de participatiemaatschappij. Dit onderzoek levert daardoor niet alleen een bijdrage aan de bestaande historiografie door een overzicht te geven van de geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang vanaf de jaren zestig tot de recente ontwikkelingen van vandaag de

---

1576141W/, en 'Hoe een groep ouders in opstand kwam en de crèche overnam', *De Correspondent*, 24 maart 2014, decorrespondent.nl/909/Hoe-een-groep-ouders-in-opstand-kwam-en-de-creche-overnam/62903709-4727f4c2. Beide geraadpleegd op 30 oktober 2014. Ouders kiezen er bijvoorbeeld voor een kinderdagverblijf over te nemen omdat zij een dreigende sluiting willen voorkomen of omdat ze het niet eens zijn met de huidige bedrijfsvoering, omdat de nadruk bij grotere, commerciële kinderopvangorganisaties in hun ogen vaak meer ligt op financiële belangen dan op het welzijn van kinderen.

[18] Marianne Velsink, 'Ouders die het zelf doen? Niks mis mee', *Kinderopvangtotaal*, 14 augustus 2014, www.kinderopvangtotaal.nl/Management/Actueel/2014/8/Ouders-die-het-zelf-doen-Niks-mis-mee-1577311W/, geraadpleegd op 30 oktober 2014.

[19] Aart Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*. *Geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang* (Amersfoort 2005), p. 9.

dag, maar meer nog door te voorzien in een leemte door in het bijzonder aandacht te schenken aan de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches binnen het Nederlandse kinderopvangbestel.

Naast bestaande literatuur is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van archiefmateriaal en ander primair bronnenmateriaal (met name Kamerstukken) en voor een niet onbelangrijk deel ook van *oral history*. Zeker met betrekking tot de eerste twee hoofdstukken is onvoldoende bronmateriaal voor handen om de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches te kunnen beschrijven, waardoor *oral history* mede de aangewezen bron is om informatie uit te vergaren. De afwezigheid van geschreven bronmateriaal is niet alleen te wijten aan het feit dat de ouderparticipatiecrèches zelf weinig archiefmateriaal hebben opgebouwd, maar ook omdat de ouderparticipatiecrèches lange tijd ongeregistreerd hebben bestaan, waardoor veel ander bronmateriaal evenmin voor handen is. Bovendien kan betoogd worden dat ouderparticipatiecrèches gezien de kleine schaal waarin zij voorkomen, meer met mensen dan met instituties te maken hebben, waardoor *oral history* ook om die reden als een goede onderzoeksmethode kan worden gezien.

De toepassing van *oral history* brengt gevaren met zich mee. Een mondelinge weergave is altijd gekleurd door een eigen interpretatie en een zekere subjectiviteit van de geïnterviewde en bovendien bestaat het gevaar dat de herinnering deels vergeten of anders voorgesteld wordt.[20] Hierdoor is het noodzakelijk de informatie uit *oral history* verkregen nauwkeurig af te zetten tegen het aanvullend bronnenmateriaal, zij het slechts beperkt aanwezig, en moet er altijd een bewustzijn bestaan van de gevaren van *oral history* en het beroep dat hierdoor wordt gedaan op het analytisch vermogen van de historicus.[21] Door niet alleen betrokkenen bij de ouderparticipatiecrèches zelf, maar ook met de GGD als toezichthouder op de kinderopvang en de gemeenten Amsterdam en Utrecht als verantwoordelijke voor de handhaving en het gemeentelijk beleid te spreken, wordt beoogd een gedegen en zo compleet mogelijk beeld te kunnen schetsen van de ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches.

[20] John Tosh, *The pursuit of history: aims, methods and new directions in the study of modern history* (Harlow 2006), p. 318-319.
[21] Ibidem, p. 320.

HOOFDSTUK I

Bewust antiautoritair of bij gebrek aan alternatieven

De jaren zestig van de twintigste eeuw worden gekenmerkt door ingrijpende veranderingsprocessen in de Nederlandse samenleving. Net zoals op tal van andere gebieden hebben de jaren zestig ook in de kinderopvang veel teweeg gebracht. Onder invloed van deze ontwikkelingen veranderde de politieke en maatschappelijke visie op kinderopvang, nam de behoefte aan kinderopvang sterk toe en ontstonden verschillende nieuwe vormen van kinderopvang.[22]

Kinderopvang in de jaren zestig

Zeker tot aan de jaren zestig speelde kinderopvang slechts een marginale rol van betekenis in de Nederlandse samenleving. Ingegeven door zowel kerk als staat werd het gezin gezien als de belangrijkste sociale institutie en zou een stabiel gezinsleven een belangrijke voorwaarde zijn voor het herstel na de Tweede Wereldoorlog. Ook de pedagogische inzichten van die tijd wezen op het belang van familierelaties en de hechting van een kind aan zijn moeder. Hierdoor bestond een breed gedragen afkeurende houding ten aanzien van kinderopvang.[23]

De bestaande kinderdagverblijven (tot aan de jaren vijftig nog kinderbewaarplaatsen geheten) waren met name bedoeld voor kinderen van moeders die uit economische noodzaak werkten en kinderen uit gezinnen met opvoedingsmoeilijkheden.[24] Van landelijk beleid, centrale wetgeving of rijkssubsidie was in deze jaren nog geen sprake. De kinderdagverblijven werden gefinancierd uit ouderbijdragen en spaarzame gemeentelijke subsidies in het kader van de Armenwet, gericht op kinderen in noodsituaties of bedreigende omstandigheden; de liefdadigheidsfinanciering waar de kinderdagverblijven tot aan de oorlog voornamelijk op gesteund hadden, behoorde tot het verleden. Het kleine aantal bestaande kinderdagverblijven kampte met een voortdurend geldgebrek.[25]

De sociale veranderingen in de jaren zestig hebben een grote impact gehad op het gezinsdenken. Onder invloed van zowel toenemende individualisatie, emancipatie en secularisatie, als

[22] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 203.
[23] Aafke Raaijmakers, *Take care. Responding to Institutional Complexity in Dutch Childcare* (Tilburg 2013), p. 52-56.
[24] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 207. Na de oorlog werden de werkzaamheden in de kinderbewaarplaatsen niet meer alleen als 'bewaren' gezien, maar ook ter bijdrage aan de lichamelijke en pedagogische ontwikkeling van de kinderen. Zodoende begon men vanaf de jaren vijftig niet langer van kinderbewaarplaatsen te spreken, maar van kinderdagverblijven. Zie Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 17-18.
[25] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 208, 232, 243.

door de afbreuk van religieuze en sociale controle, kwam de traditionele visie op het gezin en de rol van vrouw steeds meer ter discussie te staan. Daarbij veranderde ook de visie op opvoeden: het kind kwam meer centraal te staan, opvoeding werd minder autoritair en de strikte gezinshiërarchie vervaagde. Daarnaast vonden steeds meer vrouwen toegang tot de arbeidsmarkt. Waar vrouwen tot de jaren vijftig enkel uit financiële noodzaak werkten, werden persoonlijke ontwikkeling en de behoefte aan sociale contacten een belangrijke drijfveer voor vrouwen om hun traditionele gezinsrol te verruilen voor een baan.[26] Doordat een toenemend aantal moeders ervoor koos arbeid en ouderschap te combineren, nam de vraag naar kinderopvang in deze periode gestaag toe en groeiden de wachtlijsten voor bestaande opvangplekken. Ondanks de toenemende arbeidsparticipatie werden vrouwen in de jaren zestig zowel in het politieke als in het publieke debat echter wel nog steeds gezien als de aangewezen ouder om op de kinderen te passen.[27]

In verschillende dagbladen werd eind jaren zestig aandacht besteed aan de groeiende behoefte aan kinderdagverblijven. Met cijfers werd aangetoond dat de opvanglocaties helemaal vol zaten en dat het aantal kinderen dat op een wachtlijst stond even groot was als het aantal bezette opvangplekken.[28] Behalve dat bestaande opvanglocaties overvol zaten, bestonden in veel gemeenten, zeker buiten de grote steden, in het geheel geen kinderopvanginstellingen. Daarbij stonden veel van de bestaande opvanglocaties niet open voor kinderen van moeders die niet uit economische noodzaak hoefden te werken en voor wie om die reden opvang noodzakelijk was. Geleidelijk ontstond hier en daar ruimte voor studerende moeders en moeders die niet uit economische noodzaak werkten, maar dat bleven uitzonderingen.[29] Hoewel de behoefte aan opvanglocaties groot was, mislukten de meeste initiatieven tot oprichting van kinderdagverblijven door een gebrek aan financiële middelen.[30] Gemeenten waren in de meeste gevallen evenmin bereid de stichting en exploitatie van nieuwe voorzieningen mogelijk te maken. De bestaande opvanglocaties, ooit gestart met een charitatief kapitaal, slaagden er daarentegen doorgaans wel in met hulp van de spaarzame overheidssubsidie in stand te blijven.[31]

Ruimte voor nieuwe initiatieven

In het spanningsveld van groeiende behoefte aan kinderopvang en een tekort aan kinderopvangvoorzieningen ontstonden talrijke initiatieven die moesten voorzien in een behoefte waarin door kinderopvanglocaties niet kon worden voorzien.[32] Ondernemingen richtten bedrijfscrèches op, organisaties van algemeen welzijn of gezondheidszorg ontwikkelden opvangmogelijkheden en persoonlijke commerciële initiatieven ontstonden doordat particulieren in

[26] Raaijmakers, *Take care*, p. 58-62.
[27] Ibidem, p. 64.
[28] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 204.
[29] Raaijmakers, *Take care*, p. 64; Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 207.
[30] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 21.
[31] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 260.
[32] Raaijmakers, *Take care*, p. 64.

hun eigen huis een crèche begonnen.[33] Ook ontstonden initiatieven van groepen ouders die gezamenlijk vormen van kinderopvang schiepen. Doordat in toenemende mate afspraken werden gemaakt, bepaald werd welke ouders en hoeveel kinderen er mee mochten doen en meer gestreefd werd naar continuïteit, ontstond geleidelijk een zekere vorm van institutionalisering van het reeds langer bestaande gebruik van de opvang van elkaars kinderen. Vanaf de jaren zestig gingen deze zogenaamde 'speelgroepen aan huis' zich meer organiseren. Omdat dit verschijnsel zich echter geheel in de privésfeer heeft afgespeeld, is de omvang van dergelijke speelgroepen aan huis lastig te bepalen. Afhankelijk van het sociale milieu en de behoeften, motieven en ideeën van deze speelgroepen, zijn hieruit zowel de collectieve opvoedingscrèches als de peuterspeelzalen ontstaan.[34]

Initiatieven van collectieve opvoeding ontstonden doordat een aantal ouderparen besloot zich gezamenlijk in te zetten voor de opvoeding van hun kinderen. Een dergelijk initiatief kende daardoor een enigszins besloten karakter. Peuterspeelzalen daarentegen werden door ouders opgericht voor hun eigen kinderen, maar stonden open voor alle kinderen. Daarbij kenden de speelzalen geen verplichte deelname van de ouders in het collectief. In de jaren zestig werden onafhankelijk van elkaar verspreid over het land enkele peuterspeelzalen opgericht, veelal op initiatief van een kleine groep (studerende) vrouwen. De speelzalen kenden beperkte openingstijden en hadden een vooral sociale oorsprong: kinderen werden in de gelegenheid gesteld in een veilige, sociale omgeving en onder verantwoorde leiding met leeftijdsgenoten te spelen. Omdat de speelzalen uitdrukkelijk een open karakter hadden, werd de speelgroep niet bij een ouder thuis, maar in een neutrale en meer geschikte ruimte georganiseerd. De kosten voor de huur van een opvanglocatie, de personeelskosten van de leidsters en de overige onkosten werden gedragen door de ouders, die slechts zeer zelden ook zelf bijdroegen aan de opvang. Ouders bemoeiden zich over het algemeen weinig met de speelzalen.[35]

Hoewel de afkeurende houding ten aanzien van kinderopvang nog steeds breed gedragen werd, werden peuterspeelzalen zowel voor de overheid als in het publieke debat acceptabel geacht. Doordat peuterspeelzalen slechts beperkt open waren, kinderen dus maar kort van hun moeder gescheiden waren en vooral een socialiserend doel werd gediend, werd de traditionele rol van de vrouw door de peuterspeelzalen niet aangetast. Daarbij raakten ook steeds meer mensen ervan overtuigd dat het voor de algehele ontwikkeling van peuters goed zou voor enkele uren per week te spelen met leeftijdsgenoten.[36] Tot slot waren de peuterspeelzalen goedkoop, wat het voor gemeenten aantrekkelijk maakte subsidie te verlenen. In korte tijd ontstonden zo vele honderden peuterspeelzalen.[37]

[33] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 214-219.
[34] Ibidem, p. 220.
[35] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 221, 290; Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 27.
[36] Raaijmakers, *Take care*, p. 63.
[37] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 27.

In tegenstelling tot de al snel sterk uitbreidende peuterspeelzalen bleef de collectieve opvoeding slechts een beperkt verschijnsel.[38] Meest bekende uitingsvormen van het collectieve opvoeden vormen 'het Witte Kinderen Plan' en de zogenaamde antiautoritaire crèches, die overeenkomsten met elkaar vertonen maar toch veelal als aparte uitingsvormen worden getypeerd. Het Witte Kinderen Plan is eind jaren 1960 opgezet door de provo's en de initiatiefnemers kwamen vooral uit intellectuele en artistieke hoek. Het concept zette zich af tegen de autoritaire structuur van de kinderopvang die geen ruimte liet voor persoonlijke verantwoordelijkheid, onderlinge betrokkenheid en medezeggenschap. Bovendien was binnen de bestaande kinderopvang geen ruimte voor het concept van ouderparticipatie, waardoor gezamenlijk opvoeden onmogelijk was. De gezamenlijke opvang werd daarom geen crèche genoemd, maar in lijn met alle Witte Plannen van de provo's werd het Witte Kinderen Plan in het leven geroepen.[39] Doordat de Witte Kinderen Plan-groepen echter vooral een Amsterdams verschijnsel waren, is hun invloed beperkt gebleven. De antiautoritaire crèches daarentegen hadden een groter landelijk bereik. De oprichting van deze crèches, oorspronkelijk geschreven als 'kresjes', is terug te leiden op de gemeenschappelijke onvrede die eind jaren zestig bestond over de toenmalige samenleving, die ontplooiingskansen en de vrijheid van individuen en groepen onvoldoende zou waarborgen. Vanuit deze onvrede werd gezocht naar een alternatief, dat werd gevonden in het collectief opvoeden, bewust van eigen waarden, vooroordelen, stemmingen en autoriteit. De visie was dat juist in de opvoeding een basis gelegd kon worden voor het laten ontstaan van een nieuwe maatschappij.[40] Het waren met name linksgeoriënteerde studenten die in de jaren 1969 en 1970 de antiautoritaire crèches oprichtten.[41] Het model voor de antiautoritaire crèches was afkomstig uit Duitsland; het begrip 'autoritair' werd ontleend aan de theorie van de Duitse sociaalfilosoof Theodor Adorno, die stelde dat het optreden van de ouders als autoriteiten en de traditionele rolverhouding in het gezin de voornaamste oorzaken waren van het verknipte soort persoonlijkheden, waarop het nationaalsocialisme gesteund had.[42] Niet langer de autoritaire verhoudingen, maar de gelijkwaardigheid tussen mannen, vrouwen en kinderen zou het uitgangspunt worden van het nieuwe vrije opvoeden dat moest bijdragen aan de nieuwe, verbeterde maatschappij.[43]

Na de oprichting van de eerste antiautoritaire crèche in 1969 in Nijmegen volgden al snel ongeveer vijftien vergelijkbare crèches, met name in en rond de universiteitssteden. Doordat de antiautoritaire crèches vrij geïsoleerd functioneerden, heeft elke crèche een min of meer eigen karakter opgebouwd. Wat de crèches met elkaar deelden, was dat de verantwoordelijkheid voor de crèche bij alle ouders gezamenlijk lag. Beslissingen werden in algemene vergaderingen genomen en de ouders

[38] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 230.
[39] Ibidem, p. 222.
[40] Sjef Schuurman, *Discussiestukken van De Kleine Witte. Een anti-autoritaire crèche* (Den Haag 1972), p. 5.
[41] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 224.
[42] Jan H. Visser, *Anti-autoritaire kresjes. Op weg naar groepsopvoeding* (Amsterdam 1979), p. 6, 15.
[43] Jos van der Lans, '1969. Op zoek naar modern ouderschap. Democratisering van de opvoeding', in: Jos van der Lans (red.), *Canon zorg voor de jeugd* (Amsterdam 2013), 69-72, p. 69.

begeleidden de kindergroepen zelf volgens een roulatiesysteem, waaraan deelname meestal verplicht was. De opvang vond soms plaats bij een van de roulerende ouders in huis, maar meestal in een geïmproviseerde ruimte. Stimulering van de spontane creativiteit van de kinderen stond centraal en gepoogd werd zo min mogelijk beperkingen op te leggen in hun wensen en driften. Van een zekere mate van pedagogisch bewustzijn lijkt daarbij sprake geweest te zijn, nu ouders de kinderen doelbewust observeerden en de gedragingen van zowel de kinderen als dat van de ouders met elkaar bespraken. De antiautoritaire crèches ontvingen doorgaans geen gemeentelijke subsidies, omdat zij niet voldeden aan de gestelde normen.[44]

Antiautoritair opvoeden bleek in de praktijk een uiterst lastige opgave. In sommige crèches werd het een totale puinhoop en kregen ouders grote onenigheid over de juiste manier van opvoeden. Regels en een zekere mate van corrigerend optreden bleken uiteindelijk zelfs voor de antiautoritaire crèches onvermijdelijk. Onder meer in Delft, Leiden en Rotterdam verdwenen de antiautoritaire crèches alweer binnen een jaar, als gevolg van discussies, meningsverschillen en ouderlijke onvrede.[45] Eind jaren zeventig kwam er in het geheel min of meer een einde aan het zogenaamde antiautoritaire tijdperk, nu de radicale ideeën grotendeels naar de achtergrond verdwenen en bovendien het verband van de crèches met de studentenbewegingen verloren ging.[46] De korte en roerige geschiedenis van het collectief opvoeden stond aan het begin van een nieuw hoofdstuk.

Het ontstaan van de ouderparticipatiecrèches

Zeker in de tweede helft van de jaren zeventig was de radicale inslag van de antiautoritaire crèches grotendeels verdwenen. De term antiautoritaire crèche kwam daardoor geleidelijk meer te staan voor kinderopvang met groepsopvoeding en ouderparticipatie, dan voor de radicale politieke en sociale geladenheid van de jaren zestig.[47] Zeker ook bij de oudercollectieven die vanaf de late jaren zeventig ontstonden, raakte de term antiautoritaire crèches langzaam in onbruik, nu van de ideologische inslag die bij de antiautoritaire crèches cruciaal was, nog weinig over was.[48] De nieuwe initiatieven hebben zeker rechtstreeks voortgebouwd op de traditie van de antiautoritaire crèches, maar kunnen niet echt

[44] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 225-229.
[45] Jos van der Lans, '1969. Op zoek naar modern ouderschap', p. 70-72; Wietske Blokker, 'Anti-autoritair opvoeden', *Historisch Nieuwsblad* 7 (2000).
[46] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 224; Raaijmakers, *Take care*, p. 62; Visser, *Anti-autoritaire kresjes*, p. 15.
[47] Reeds in 1974 werd in een stuk over de ondergang van het antiautoritaire crèchewezen in *De Groene Amsterdammer* gesteld dat de term antiautoritaire opvoeding beter vervangen zou moeten worden door groepsopvoeding, zie Peter van Lieshout, 'Hoe de Westduitse school wordt "gezuiverd"', *De Groene Amsterdammer*, 24 april 1974.
[48] In de eerder aangehaalde doctoraalscriptie van Visser uit 1979 worden de dan reeds bestaande ouderparticipatiecrèches (de voorlopers van De Villa) niet genoemd in een inventarisatielijst van bestaande antiautoritaire crèches. Voorzichtig zou hieruit geconcludeerd kunnen worden dat de ouderparticipatiecrèches ook in de late jaren zeventig klaarblijkelijk niet als antiautoritaire crèches werden gezien. Kanttekening hierbij is wel dat het ook goed mogelijk is dat deze crèches vanwege het informele karakter niet opgemerkt zijn in het onderzoek. Visser stelt in zijn voorwoord dat het ondoenlijk was alle relevante gegevens in het kader van zijn onderzoeksterrein op te sporen, waardoor het eveneens goed mogelijk is dat de voorlopers van De Villa onbewust buiten zijn onderzoek zijn gebleven.

als antiautoritaire crèches worden getypeerd.[49] De huidige ouderparticipatiecrèches laten zich derhalve goed typeren als een voortzetting van de vroegere antiautoritaire crèches.[50]

De oudst bekende nog bestaande ouderparticipatiecrèche is ouderparticipatiecrèche De Villa in Utrecht. De Villa is in 2005 opgericht uit een fusie van de drie voormalige crèches Stichting Utrechts Kinderplan (hierna: SUK), Crèche Katrien en Crèche Piggelmee. De oudste van deze initiatieven begon met een klein groepje ouders dat in januari 1972 in een kleine zolderruimte aan de Lange Nieuwstraat in Utrecht een eigen 'kresje' opzette: Het Utrechts Kinderplan, geïnspireerd door het Witte Kinderplan van Provo uit 1969. In november 1973 werd officieel een stichting opgericht en verhuisde SUK naar een schoollokaal in de montessorischool aan de Monseigneur van de Weteringstraat 13. Bij de oprichters speelde duidelijk een ideologisch motief mee, nu zij de huidige samenleving als beperkend zagen voor de ontwikkeling van hun kinderen. De doelstelling van de crèche was dan ook de ontwikkeling van kinderen te stimuleren en de mogelijkheid te scheppen ouders in hun opvoedingstaak te helpen. De crèche werd gefinancierd uit maandelijkse ouderbijdragen die werden berekend naar inkomen. Respectievelijk in 1973 en in 1976 vestigden ook Crèche Piggelmee en Crèche Katrien zich in het pand aan de Monseigneur van de Weteringstraat 13. Hoewel de drie crèches een verdieping, toiletten en een speelplein deelden, hadden zij in de beginjaren niet veel met elkaar op. Meer dan de andere twee crèches had SUK zeker in de beginjaren een duidelijke ideologische inslag, hoewel een echt antiautoritair karakter twijfelachtig is. Discussies over andere manieren van opvoeden waren in ieder geval wel aan de orde van de dag. Hoewel de drie crèches zich in 1991 verenigden in een gezamenlijke huurstichting, zou het nog tot na de eeuwwisseling duren voor de drie crèches officieel zouden fuseren tot De Villa.[51]

Elders in hetzelfde schoolgebouw aan de Monseigneur van de Weteringstraat vestigde zich in 1979 een ander collectief: Kresj SOP (Samen Opvoeden). Deze crèche ontstond uit een initiatief van enkele vrouwen die de wens hadden hun kinderen in zekere mate gezamenlijk op te voeden en die daarom de opvang van hun kinderen samen wilden organiseren. Het gedachtegoed van SOP was geïnspireerd op dat van de drie bestaande crèches in het gebouw, al heeft SOP dit op een eigen manier verder ontwikkeld. In tegenstelling tot de andere drie crèches, die aanvankelijk slechts halve dagopvang aanboden, bood SOP hele dagopvang aan, waarbij bovendien kinderen van alle leeftijden werden opgevangen. Essentieel voor SOP was de voorwaarde dat beide ouders in min of meer gelijke verhouding in de opvang participeerden. SOP koesterde een duidelijk emancipatorische visie dat opvoeden en opvangen een taak was van moeders en vaders gezamenlijk. Kinderen zouden hierdoor

[49] Micha de Winter, hoogleraar pedagogiek aan de Universiteit Utrecht en voormalig participerend ouder bij De Krakeling in de jaren tachtig, op 3 november 2014.
[50] Pieter Hilhorst en Michiel Zonneveld, 'De doe-het-zelfcrèche', *De Volkskrant*, 8 november 2008.
[51] Barbara Slagman, *Samen doen! 40 jaar betrokkenheid en plezier. Ouderparticipatiecrèche de Villa 1973-2013* (Utrecht 2013), p. 7-18. SUK betrof van oorsprong een ochtendgroep, waardoor het SUK-lokaal in de middag kon worden gebruikt door de babygroep 'Het Kresjnest'. Reeds in de jaren tachtig was Het Kresjnest echter opgegaan in SUK, waardoor Het Kresjnest in dit schrijven verder buiten beschouwing blijft.

als vanzelfsprekend opgroeien met mannelijke en vrouwelijke rolmodellen, wat hen een breed referentiekader zou geven.[52]

Aanvankelijk meer praktisch ingegeven was de oprichting van De Krakeling in de zomer van 1980. Er was in de jaren tachtig nagenoeg nog geen professionele kinderopvang in Utrecht en vooral onder studenten en jongafgestudeerden bestond een grote behoefte aan kinderopvang. Onderhandelingen met de Universiteit Utrecht over de noodzaak tot oprichting en subsidiëring van een kinderopvangvoorziening liepen echter steeds op niets uit. Onder eigen verantwoordelijkheid en met eigen financiële middelen besloot een groep ouders, voornamelijk studenten en jonge alumni, een crèche te starten. De ouders kraakten een leegstaand pand op het toenmalig terrein van de faculteit Diergeneeskunde, dat vanaf september 1980 dienst deed als crèche De Krakeling.[53] Naast praktische redenen speelden ook bij De Krakeling ideologische redenen een rol, nu zelf een crèche oprichten en op eigen, niet-schoolse wijze de opvang vormgeven goed in de tijdsgeest paste. Omdat de ouders het pand gekraakt hadden, heeft De Krakeling lange tijd formeel niet bestaan. Van subsidiëring of GGD- of brandweerinspectie was in de begintijd dan ook geen sprake.[54] Noodzaak tot subsidiëring was er ook nog niet echt: huisvestings- en energiekosten hoefden niet te worden betaald en de overige kosten werden voldaan uit inkomensafhankelijke ouderbijdragen en inzamelingsacties.[55]

Het ontstaan van De Bombardon in het najaar van 1981 vertoont grote gelijkenissen met de oprichting van SOP. Een aantal ouders, voornamelijk afkomstig uit de Vogelenbuurt, paste reeds langere tijd op elkaars kinderen, maar doordat de huiskamers te klein bleken en er behoefte kwam aan meer regelmaat, ontstond de behoefte aan een meer vaste vorm van opvang. Het oudercollectief zocht zodoende een externe locatie waar op meer georganiseerde wijze de opvang op de eigen kinderen in de ochtenduren kon worden gefaciliteerd. Omdat voor de betrekking van een pand rechtspersoonlijkheid was vereist, werd op 11 juni 1982 een vereniging opgericht, De Bombardon. Na aanvankelijk een niet gebruikt klaslokaal in een basisschool in Tuindorp te hebben gebruikt, werd na enkele jaren het huidige pand aan de Bouwstraat betrokken.[56] De eigenaar van het pand was bereid om het tijdelijk leegstaande pand ter beschikking te stellen, maar wilde aanvankelijk geen huurcontract aangaan vanwege de verplichtingen die aan de rol van verhuurder vastzaten. Uiteindelijk werden na enig onderhandelen wel afspraken gemaakt over de vergoeding van de energiekosten.[57] Besloten werd om vast te houden aan het concept van ouderparticipatie, net zoals de ouders dat voorheen gedaan hadden

[52] Zienswijze houder kindercentrum in GG&GD Utrecht, Inspectierapport S.O.P. (9 december 2013), p. 39-40; Marja Ankoné, voormalig participerend ouder en een van de oprichters van SOP, op 3 november 2014. De voorwaarde bij SOP dat beide ouders participeren, bestaat overigens tot op de dag van vandaag.
[53] Danielle Serdijn (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee? Uitgave ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van Ouderparticipatiecrèche De Krakeling* (Utrecht 2000), p. 5.
[54] Micha de Winter (3 november 2014).
[55] Serdijn (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee?*, p. 7; Micha de Winter (3 november 2014).
[56] Ontstaan van De Bombardon in het beleidsplan van 1991 (6 oktober 1991). Archief De Bombardon (Utrecht).
[57] Ben Simmes, voormalig participerend ouder bij De Bombardon in de jaren tachtig, op 3 november 2014; Leo en Toos Bedaux, voormalig participerend ouders bij De Bombardon in de jaren tachtig, op 4 november 2014.

bij het oppassen op elkaars kinderen. De keuze voor deze opzet was zowel principieel als praktisch ingegeven, om ook voor minder draagkrachtige ouders betaalbaar te zijn.[58] Nu De Bomdardon lange tijd geen enkele vorm van gemeentelijke subsidie ontving, werden de kosten volledig gedragen door de ouderbijdragen.[59]

Net zoals in Utrecht ontstonden in dezelfde tijd ook in Amsterdam enkele ouderparticipatie-initiatieven. Wat betreft opzet vergelijkbaar, maar op grond van andere motieven, werd reeds in september 1970 in Amsterdam de Tolkresj opgericht. Door de slechte woonsituatie in de buurt hadden de initiatiefnemers thuis te weinig speelruimte en de tendens naar kleinere gezinnen zorgde ervoor dat kinderen steeds meer behoefte kregen aan speelkameraadjes buiten het gezin om. De betrokken ouders zochten daardoor naar een opvanglocatie buiten de drukke binnenstad. Middenin een stadstuin in de Amsterdamse Pijp ontstond derhalve Tolkresj.[60]

Meer in lijn met de Utrechtse oudercollectieven werd begin jaren tachtig door de bewoners van Prins Hendrikkade 165 besloten het souterrain van het appartement om te toveren tot een crèche.[61] Onder invloed van de provobeweging en Het Witte Kinderen Plan was er aan de Prins Hendrikkade al sinds de late jaren zestig sprake van een zekere vorm van georganiseerde opvang, maar in de jaren tachtig werd besloten de opvang meer gestructureerd op te zetten. De crèche werd vernoemd naar Joop Gilliamse, het eerste kind dat in de crèche werd opgevangen. Zo ontstond de Joop Gilliamse Crèche.[62] Het collectief kreeg een vergunning van de gemeente Amsterdam als oudercollectief en draaide mee in de cyclus van controle en inspectie, maar kreeg lange tijd geen subsidie.[63]

Resumerend

De jaren zestig hebben veel teweeg gebracht in de Nederlandse samenleving. Onder invloed van de sociale veranderingen ontstond onder meer een toenemende behoefte aan kinderopvang. Het gebrek aan opvangplekken leidde ertoe dat er ruimte ontstond voor tal van nieuwe initiatieven. Een van deze initiatieven was het collectief opvoeden, waarvan de antiautoritaire crèches lange tijd het meest toonaangevend waren.

Zeker in de tweede helft van de jaren zeventig vervaagde de ideologische inslag van deze crèches. Het concept van collectief opvoeden en ouderparticipatie bleef daarentegen wel bestaan.

[58] Ontstaan van De Bombardon in het beleidsplan van 1991 (6 oktober 1991). Archief De Bombardon; Ben Simmes (3 november 2014).
[59] Leo en Toos Bedaux (4 november 2014).
[60] De Tolkresj, Ontstaan, www.detolkresj.nl/ontstaan.html, geraadpleegd op 4 november 2014.
[61] Marjan Beijering, 'Particuliere Kinderopvang Prins Hendrik', in: Peter W. Voogt en Harry Broekman, *De grote kleine-kansen atlas* (Den Haag 2003), 127-129, p. 127. Net zoals de Joop Gilliamse Crèche aan de Prins Hendrikkade 165 ontstond op de Prins Hendrikkade 166 een vergelijkbaar collectief. Anno 2002 deden acht kinderen en dus acht ouderparen mee aan de kinderopvang in het pand aan de Prins Hendrikkade 166. Heden ten dage bestaat deze ouderparticipatiecrèche niet meer.
[62] 'Na 30 jaar terug op de JG Crèche', 28 januari 2014, Blog Joop Gilliamse Ouderparticipatiecrèche, www.oudercreche.info/Blog.html, geraadpleegd op 4 november 2014.
[63] Andrea Balk, inspecteur kinderopvang Amsterdam 1981-1987, consulent kinderopvang Amsterdam 1987-1990 en beleidsadviseur jeugd/kinderopvang stadsdeel Centrum 1990-2011, op 28 oktober 2014.

Voortbouwend op in ieder geval de traditie van de door de ouders gezamenlijke verzorging van de opvang van de kinderen ontstonden in Utrecht en Amsterdam verschillende ouderparticipatiecrèches. Het ontstaan van de ouderparticipatiecrèches kan gezien worden als een tweede golf van collectief opvoeden, nu de meer radicale, vooral ideologische eerste golf van de jaren zestig voorbij was.

Belangrijk motief voor het ontstaan van de ouderparticipatiecrèches was het feit dat er weinig alternatieven voor handen waren. Professionele kinderopvang stond zeker tot aan de jaren tachtig nog in de kinderschoenen en de vraag naar kinderopvangplekken was vele malen groter dan het geringe aanbod. Daarnaast is er in meer of mindere mate een ideologisch motief te onderscheiden, waarbij rechtstreeks is voortgebouwd op de traditie van de antiautoritaire crèches, maar waarbij de radicaliteit van de jaren zestig verdwenen was. Ouders geloofden in het collectieve opvoeden en in het concept van ouderparticipatie, waarbij vaak zowel vaders als moeders meedraaiden. Het paste in de tijdsgeest zelf het heft in handen te nemen en zelf voorzieningen op te zetten. Bovendien bestond er een wens onder ouders om hun kinderen in een groep op te laten groeien en de opvang met andere ouders samen te verzorgen. Ouders konden een hechte band opbouwen met de andere ouders en kinderen en konden hierdoor meer bij hun kinderen zijn. Tot slot is er een financieel motief te onderscheiden, nu met elkaar kinderen opvangen een stuk goedkoper was dan de professionele opvangmogelijkheden.

Hoewel duidelijke overeenkomsten in de motieven zijn te ontwaren, verschilden de ouderparticipatiecrèches onderling toch ook sterk van elkaar. Zeker bij De Villa speelden bijvoorbeeld duidelijke meer ideologische argumenten een rol, terwijl Joop Gilliamse, SOP en De Bombardon vooral voortzettingen van een reeds bestaande, meer informele situatie waren. SOP had bovendien ook een duidelijk meer emancipatoire visie dan de andere crèches. De Krakeling en de Tolkresj waren meer praktisch ingegeven, nu voor studenten geen andere opvangmogelijkheden bestonden of de slechte woonsituatie tot alternatieve speelruimte noodzaakte.

Zeker in de beginjaren fungeerden de ouderparticipatiecrèches bijna geheel in het informele circuit. Van enige politieke bemoeienis, lokaal of centraal, was lange tijd geen sprake en ook de publieke waardering is moeilijk te wegen. Onderscheid met de bestaande kinderopvang lag vooral in het feit dat de crèches op eigen initiatief bestonden, dat zij het concept van ouderparticipatie hanteerden en in het feit dat de crèches lange tijd geen enkele vorm van externe financiering of toezicht kenden, al was dit voor de bestaande kinderopvanginstellingen ook maar beperkt. Nu het antiautoritaire tijdperk in de jaren zeventig voorbij was en de crèches zonder verdere navolging uitsluitend in Utrecht en Amsterdam voorkwamen, bestond er ook in het publieke debat weinig aandacht voor de ouderparticipatiecrèches. Ouderparticipatiecrèches waren vooral een vrij initiatief en vormden landelijk gezien slechts een marginaal verschijnsel.

HOOFDSTUK II

De ouderparticipatiecrèches op weg naar professionaliteit

De jaren zestig introduceerden tal van initiatieven en vernieuwingen in de kinderopvang en lokten tal van acties en reacties uit, die van invloed waren op het publieke denken over kinderopvang. Geleidelijk leek een omslag plaats te hebben gevonden waardoor de afkeurende houding richting kinderopvang bijdraaide. Ook in het politieke debat kwam kinderopvang steeds meer op als beleidsterrein.

Het belang van het kind en de kracht van het peuterspeelzaalwerk

Eind jaren zestig werd kinderopvang een steeds belangrijker item voor de vrouwenorganisaties, nu gedegen kinderopvang werd gezien als een absolute voorwaarde voor vrouwenemancipatie. Het streven naar goede kwaliteit en betaalbare of gratis opvangvoorzieningen werd vanaf de jaren zeventig bijgezet met het propageren van wetgeving, rijkssubsidie en toezicht. Een verhoging van de ouderbijdragen voor kinderdagverblijven als gevolg van de omzetting van de Armenwet in de Algemene Bijstandswet in 1965, leidde eind jaren zestig tot de zogenaamde 'crècheoproer'. Met onder meer demonstraties, handtekeningenacties, actiedagen en het organiseren van een gratis openluchtcrèche op het Beursplein in Amsterdam werd aandacht gevraagd voor kinderopvang.[64]

De focus van de crècheacties lag vooral op het belang van moeders en de toename van het aantal opvangplaatsen werd noodzakelijk geacht zodat vrouwen (al dan niet voltijd) deel konden nemen aan de arbeidsmarkt. Positieve publicaties in verschillende dagbladen wekten de schijn dat de nieuwe initiatieven en acties met maatschappelijke instemming werden begroet, maar in werkelijkheid hadden geluiden van weerstand en verontwaardiging over kinderopvang nog steeds de overhand. Vooral binnen de welzijnssector en uit psychologische en pedagogische hoek klonken veel negatieve reacties. Niet het belang van de vrouw, maar het belang van het kind diende centraal te staan. Peuterspeelzaalwerk werd publiekelijk steeds meer toegejuicht, nu deze vorm van opvang pedagogisch gezien goed zou zijn voor het kind. Dagopvang diende echter enkel en alleen een noodvoorziening te blijven.[65]

Zeker ook in het politieke debat bleef een breed draagvlak bestaan voor een behoudende visie ten aanzien van kinderopvang. Wettelijke regelingen werden in overweging genomen, maar alleen het

[64] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 231-232.
[65] Ibidem, p. 238-239.

belang van het kind mocht hierin centraal staan. Emancipatiebevordering speelde nog geen enkele rol. Beleidsadviezen waren doorgaans beperkend van aard en wezen unaniem richting een kwaliteitsverhoging voor de kinderopvang, extra aandacht voor risicokinderen en een afremming van de hele dagopvang.[66] Overschaduwd door de dominante mening in de politieke en maatschappelijke discussie ebde ook bij de vrouwenbeweging langzaam de inzet voor dagopvang weg. Het belang van het kind bleef boven het belang van de vrouw worden gesteld en de voornaamste focus op het gebied van kinderopvang werd daarom gelegd bij het peuterspeelzaalwerk.[67]

Beginnende overheidsbemoeienis

In tegenstelling tot de politieke terughoudendheid van de jaren zestig en vroege jaren zeventig, kwam kinderopvang in de loop van de jaren zeventig blijvend als onderwerp op de politieke agenda te staan. Als gevolg van de toenemende behoefte aan kinderopvang leek langzaam enige ruimte te ontstaan voor een centraal kinderopvangbeleid. In toenemende mate leek de politiek vanuit het oogpunt van jeugdwelzijn, emancipatie en werkgelegenheid het belang in te zien van gedegen kinderopvang. Wel bleef zeker tot in de jaren tachtig grote politieke verdeeldheid bestaan over de wenselijkheid van kinderopvang en over de vraag in hoeverre kinderopvang een staatsverantwoordelijkheid zou moeten zijn.[68] Ondanks de politieke verdeeldheid over het onderwerp kwam de financiering en regelgeving op het gebied van kinderopvang vanaf de jaren zeventig langzaam tot ontwikkeling. Naast het belang van het kind kwam nu ook steeds meer aandacht voor het belang van de vrouw. Vanaf de jaren zeventig begon de zogenaamde moederschapsideologie langzaam te veranderen, waardoor de combinatie van moederschap en arbeidsparticipatie meer dan in de voorgaande decennia maatschappelijke acceptatie vond.[69] Niet langer alleen het peuterspeelzaalwerk, maar ook de dagopvang werd hierbij steeds meer geaccepteerd.

Na een eerste poging tot een voorontwerp van een wet op de kinderopvang in 1973, volgden halverwege de jaren zeventig daadwerkelijk de eerste, maar zeer beperkte landelijke regelingen voor de kinderopvang. Via de Interim Rijksbijdrageregeling plaatselijk jeugd- en jongerenwerk konden peuterspeelzalen vanaf 1975 bij de gemeente een jaarlijkse rijkssubsidie van 2.500 gulden aanvragen.

[66] Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 240-245. Met uitzondering van de korte onderbreking van het meer progressieve Kabinet-Cals (1965-1966) werd Nederland van 1958 tot 1973 geregeerd door liberaal-confessionele coalities. Het mag dan ook niet verwonderlijk heten dat de meerderheid van het parlement geen grote hervormingen voorstond. Het Kabinet-Den Uyl (1973-1977) was het eerste kabinet waarin progressieve ministers in de meerderheid waren, alhoewel het kabinet in het parlement niet op een linkse meerderheid kon steunen. Zie Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam 1999), p. 306-310.

[67] Kea Tijdens en Saskia Lieon (red.), *Kinderopvang in Nederland. Organisatie en financiering* (Utrecht 1993), p. 14; Rijswijk-Clerckx, *Moeders, kinderen en kinderopvang*, p. 238, 262.

[68] Raaijmakers, *Take care*, p. 65. Vanaf het begin van de jaren zeventig werd hiertoe op rijksoverheidsniveau onder meer actief ingezet op een langetermijnbeleid ten aanzien van het verbeteren van de achterstallige maatschappelijke positie van vrouwen. Zie *Kamerstukken II*, 1971-1972, 11 500 XV, 24.

[69] Dies Wilbrink-Griffioen, Ineke van Vliet en Anne Elzinga, *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen* (Den Haag 1987), p. 12.

Kinderdagverblijven kregen in 1975 eveneens een eigen tijdelijke regeling, die in 1977 werd omgezet in een definitieve subsidieregeling.[70] Beide regelingen dienden de financiering vanuit de Algemene Bijstandswet te vervangen. Met de rijkssubsidie zouden de personeelskosten van kinderdagverblijven volledig kunnen worden gefinancierd.[71] De overige kosten dienden te worden gefinancierd met aanvullende gemeentelijke subsidie en inkomensafhankelijke ouderbijdragen, waartoe dan ook berekeningsvoorschriften in de regeling waren opgenomen.

De kinderdagverblijven dienden aan een aantal rijksvoorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor de rijksbijdrage. Deze voorwaarden hadden onder meer betrekking op de personeelsbezetting, de ouderbetrokkenheid en de administratie. Als kinderdagverblijf werden kindercentra aangemerkt die minstens acht aaneengesloten uren per dag gedurende vijf dagen per week geopend waren, waarbij ten minste tien kinderen opgevangen werden en de gemiddelde verblijfsduur van de kinderen minstens zes uur per dag bedroeg. Naast financiële bepalingen omvatte de regeling eveneens een aantal kwaliteitsrichtlijnen voor kinderdagverblijven, onder meer over de groepsgrootte en het opleidingsniveau van leidsters, en een voorrangsbepaling voor kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties, het zogeheten 'indicatiebeleid'.[72] De rijksbijdrageregelingen zouden van kracht blijven tot aan de invoering van de Welzijnswet in 1987.

Gemeentelijke verantwoordelijkheid

De subsidies uit de rijksbijdrageregelingen liepen via de gemeenten. Daarbij waren de gemeenten eveneens verantwoordelijk voor eventuele aanvullende subsidies en voor het toezicht op de kinderopvang. Van kwaliteitscontrole was echter feitelijk nog weinig sprake. Bij de rijksbijdrageregelingen waren slechts richtlijnen voor de kwaliteitseisen gegeven en slechts zelden was het kinderopvangbeleid op gemeentelijk niveau formeel geregeld. Eind jaren tachtig hadden slechts twintig gemeenten een specifieke kinderopvangverordening, waarbij de kwaliteitseisen bovendien veelal ontbraken. Van reguliere inspectie was nog vrijwel geen sprake en alleen in extreme situaties kwam het voor dat brandweer en GGD ingrepen en sluiting vorderden.[73]

In de gemeente Utrecht bestond reeds in de jaren vijftig een kinderopvangverordening. In de zogeheten "Verordening regelende het gemeentelijk toezicht op kinderbewaarplaatsen" van 28 januari 1954 werden als kinderbewaarplaats aangemerkt

> elke, al dan niet in een particuliere woning gevestigde inrichting, waarin uitsluitend of in hoofdzaak des daags kinderen, die uit vier of meer gezinnen afkomstig en jonger dan zeven jaar zijn, plegen te worden bewaard, met

[70] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 29-30.
[71] Vanaf 1982 werd de volledige dekking van de personeelskoten verlaagd tot 91,5 procent.
[72] *Kamerstukken II*, 1974-1975, 13 600, XVI, nr. 6, p. 2.
[73] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 206-207.

uitzondering van openbare en gesubsidieerde bijzondere inrichtingen voor kleuteronderwijs.[74]

In de twaalf artikelen kennende verordening waren een vergunningsplicht voor het houden van een kinderbewaarplaats en enkele kwaliteitseisen en veiligheidsvoorschriften opgenomen. Door middel van strafsancties hoopte de gemeente bepaalde eisen dwingend op te leggen aan houders van bewaarplaatsen. Al snel bleek echter dat houders door een gebrek aan financiële middelen niet in staat waren een goed, gezinsvervangend milieu aan te bieden. Slechts door een zeer soepele toepassing van de regels kon worden voorkomen dat een aantal bewaarplaatsen zou moeten sluiten. Het inzicht ontstond dat de gemeente, als het de bewaarplaatsen op een redelijk niveau wilde brengen, niet alleen regelend, maar ook subsidiërend zou moeten optreden.[75] Om die reden werd in 1964 bepaald dat kinderdagverblijven die zonder winstoogmerk een onmisbare sociale functie vervulden, op grond van de Bijzondere subsidieverordening maatschappelijk werk aanspraak konden maken op een subsidie van 200 gulden per kind per jaar.[76] In datzelfde jaar werd de verordening gewijzigd in de "Verordening regelende het gemeentelijk toezicht op kinderdagverblijven" en werd in de definitie van een kinderverblijf het voormalige "bewaren" vervangen door "verblijven", omdat het spreken van bewaarplaatsen vanaf de jaren zestig als verouderd werd gezien.[77] In 1970 volgde een nieuwe wijziging, omdat de veranderende functie van een kinderdagverblijf als gevolg van de toenemende vraag naar kinderopvang een aanpassing van de regelgeving en subsidiëring noodzakelijk maakte.[78] Het aantal artikelen werd uitgebreid naar achttien. Bovendien werd de subsidieverordening zodanig gewijzigd dat niet langer een vaste subsidie werd gegeven van 200 gulden per kind per jaar, maar dat de gemeente een subsidie zou verstrekken ter hoogte van 45 procent van de personeelskosten en 40 procent van de overige kosten.[79]

De rijksbijdrageregelingen van de jaren zeventig maakten een nieuwe aanpassing van de subsidieverordening noodzakelijk. Nu de rijksoverheid besloten had tot een volledige subsidiëring van de personeelskosten en de gemeente Utrecht het bestaande subsidiebeleid zoveel mogelijk wilde continueren, konden kinderdagverblijven vanaf 1 januari 1978 aanspraak maken op een subsidie van

[74] Verordening regelende het gemeentelijk toezicht op kinderbewaarplaatsen (28 januari 1954). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391 (Utrecht).
[75] Wijziging van de verordening regelende het gemeentelijk toezicht op de kinderdagverblijven en de bijzondere subsidieverordening maatschappelijk werk (13 januari 1970), p. 2. Het Utrechts Archief, 1338 - 14393 (Utrecht).
[76] Besluit van de Raad der gemeente Utrecht (15 augustus 1964). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391. Deze regeling gold uitsluitend voor dagverblijven. Het peuterspeelzaalwerk dat vanaf de jaren zestig opkwam, werd gefinancierd in het kader van een aparte regeling voor Buurtwerk.
[77] Verordening regelende het gemeentelijk toezicht op kinderdagverblijven (23 januari 1964). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391.
[78] Wijziging van de verordening regelende het gemeentelijk toezicht op de kinderdagverblijven en de bijzondere subsidieverordening maatschappelijk werk (13 januari 1970), p. 4, 8. Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.
[79] Verordening tot wijziging van de bijzondere subsidieverordening maatschappelijk werk (13 januari 1970). Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.

100 procent op de personeelskosten en maximaal 50 procent op de overige exploitatiekosten.[80] Met het oog op de kwaliteitsrichtlijnen die in de rijksbijdrageregeling waren opgenomen, zag de gemeente zich in 1976 eveneens genoodzaakt de kinderopvangverordening te wijzigen, afgestemd op de meest recente ontwikkelingen en aangepast aan de laatste normen. Door de enorme groei van de kinderopvang en de verschillende vormen van kinderopvang die ontstaan waren, diende de verordening in de toekomst niet langer alleen op kinderdagverblijven te zien, maar op alle vormen van kinderopvang. De verordening werd derhalve gewijzigd in de "Verordening op de kindercentra".[81] De gemeente hoopte met de aanpassing een efficiënte controle en een verbetering van het kwaliteitspeil van de kindercentra te verwezenlijken.[82] In een apart besluit werden hiertoe regels betreffende de kwaliteit opgenomen. Deze nadere regeling bevatte zeer gedetailleerde eisen ten aanzien van de locatie en inrichting van het kindercentrum, de verzorging van de kinderen, de medewerkers en de veiligheid. De beoogde wijziging van de verordening zou er pas in 1981 komen.[83]

De verordening en subsidieregeling hadden betrekking op de kindercentra in algemene zin. Er was geen onderscheid gemaakt naar soorten kinderopvangcentra en er bestond dus ook geen specifieke regeling die betrekking had op ouderparticipatiecrèches of andere collectieve vormen van kinderopvang. Hoewel de precieze mate waarin de ouderparticipatiecrèches of andere vormen van collectieve opvang eind jaren zeventig in Utrecht voorkwamen moeilijk te bepalen is, is het zeker dat er verschillende ouderparticipatiecrèches bestonden en dat de gemeente weet had van hun bestaan. In een overzicht van de kindercentra per 15 augustus 1977 dat bij de wijziging van de bijzondere subsidieverordening Maatschappelijk Werk werd bijgevoegd, waren de drie voorlopers van De Villa opgenomen, met de expliciete vermelding van "begeleiding door ouders".[84] In hoeverre de ouderparticipatiecrèches aanspraak maakten op subsidie is eveneens moeilijk te achterhalen. In principe vielen de ouderparticipatiecrèches binnen de kindercentradefinitie van de verordening, maar met betrekking tot de eisen voor medewerkers was opgenomen dat de leiding van elke kinderopvanggroep diende te berusten bij twee personen, waarvan ten minste een van beide een erkende opleiding had genoten, dan wel “een naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders hiermede overeenstemmende ontwikkeling, welke een goede verzorging en begeleiding van de in het kindercentrum opgenomen kinderen waarborgt.” Van een uitzondering op de werknemerseis voor de ouderparticipatiecrèches zou sprake kunnen zijn geweest, maar er is geen aanwijzing gevonden dat dit

[80] Wijziging bijzondere subsidieverordening Maatschappelijk Werk (17 november 1977). Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.
[81] Adviesnota van de chef Bureau Maatschappelijke Aangelegenheden betreffende de conceptverordening op de kindercentra (4 augustus 1980). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391.
[82] Brief van de Gemeentelijke geneeskundige- en gezondheidsdienst Utrecht aan het college van Burgemeester en Wethouders der gemeente Utrecht (24 juni 1976). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391.
[83] Brief van de gemeente Utrecht aan de besturen van kindercentra (15 september 1980). Het Utrechts Archief, 1338 - 14391.
[84] Wijziging bijzondere subsidieverordening Maatschappelijk Werk (17 november 1977). Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.

ook echt het geval is geweest.[85] Voor zover de ouderparticipatiecrèches in deze tijd dus al aanspraak konden maken op enige subsidie, zou deze subsidie in ieder geval gering zijn geweest, nu van personeelskosten geen sprake was en derhalve geen aanspraak gemaakt kon worden op de rijksbijdrageregeling. Hooguit kan sprake geweest zijn van enige aanvullende gemeentelijke subsidie voor de exploitatiekosten.[86]

Welzijnswet en Stimuleringsmaatregelen

In de jaren tachtig raakten de veranderingen in het denken die in de jaren zestig waren ingezet steeds meer verankerd in de Nederlandse samenleving. Ontzuiling, secularisatie, individualisme en emancipatie hadden het traditionele rolmodel van de vrouw in de maatschappij en het klassieke kostwinnersmodel blijvend aangetast. Door uitstel van moederschap, de beschikbaarheid van deeltijdbanen en de verandering van de publieke opinie ten aanzien van de combinatie van arbeid en moederschap, nam de arbeidsparticipatie van vrouwen enorm toe. Nu ook een toenemend aantal vrouwen na de geboorte van het eerste kind bleef doorwerken, nam bijna de helft van de Nederlandse vrouwen eind jaren tachtig deel aan de arbeidsmarkt.[87]

Ondanks het feit dat de maatschappelijke veranderingen hadden doorgezet en de behoefte aan kinderopvang alleen maar toenam, werd begin jaren tachtig fors bezuinigd op de rijksbijdrageregeling in de kinderopvang. Vanuit de Tweede Kamer klonk echter juist de roep om meer kinderopvang. Door middel van een kamerbreed aanvaarde motie werd er in maart 1982 bij de regering op aangedrongen, "uitgaande van de noodzaak tot uitbreiding van het aantal kinderopvangvoorzieningen, te komen tot één wettelijke en financiële regeling voor zo veel mogelijk vormen van kinderopvang."[88] Ter uitvoering van deze motie werd door de regering een Interdepartementale Werkgroep Kinderopvang aangesteld, die een eventueel kinderopvangbeleid van de overheid diende voor te bereiden.[89] De werkgroep kwam in april 1984 met een uitgebreid pleidooi voor een landelijke regeling. Om de economische crisis van de jaren tachtig te bestrijden, besloot het nieuwe Kabinet-Lubbers I (1982-1986) echter voor een nieuwe bezuinigingsronde op de rijksbijdragen.[90] Wel verklaarde het kabinet in een kabinetsstandpunt in 1984 het belang en de noodzaak van kinderopvang te erkennen, gezien de doelstellingen van het emancipatiebeleid en het jeugdwelzijnsbeleid. Als uitgangspunt stelde het kabinet recht te willen doen aan de keuzevrijheid van ouders voor de wijze waarop zij in de opvang

[85] Zoals verderop in dit hoofdstuk zal blijken, is het aannemelijk dat de ouderparticipatiecrèches pas vanaf de jaren negentig subsidie kregen. Bovendien stelt voormalig participerend ouder Mieke Lanen in het Jubileumboek van De Villa uit 2013 dat in de eerste periode geen subsidie werd ontvangen, zie Slagman, *Samen doen!*, p. 7.
[86] Waartoe huisvestingskosten en organisatiekosten gerekend werden, zie Verordening tot wijziging van de bijzondere subsidieverordening maatschappelijk werk (13 januari 1970). Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.
[87] Raaijmakers, *Take care*, p. 72-73; Tijdens en Lieon, *Kinderopvang in Nederland*, p. 22-23.
[88] *Kamerstukken II*, 1981-1982, 17 100, nr. 41 (motie Van Es c.s.).
[89] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 32; Wilbrink-Griffioen, *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen*, p. 19.
[90] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 33.

van hun kinderen wilden voorzien, hetgeen betekende dat de overheid zich in haar beleid diende te beperken tot het scheppen van voorwaarden waardoor ouders in staat werden gesteld hun kinderopvang zelf te kunnen realiseren. Om recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders, besloot het kabinet de rijksbijdrageregelingen af te schaffen en een fiscale voorziening in te voeren, om zo de uitbreiding van de opvangmogelijkheden te faciliteren. Verder wilde het kabinet de verantwoordelijkheid voor de kinderopvangvoorzieningen zoveel mogelijk bij lokale overheden leggen, zodat op plaatselijk niveau rekening gehouden kon worden met de specifieke behoefte aan verschillende vormen van kinderopvang. De kinderopvang zou hierdoor geen eigen wettelijk regime krijgen, maar zou worden ondergebracht in de in te voeren Welzijnswet.[91]

De Welzijnswet werd ingevoerd op 1 januari 1987. Op grond van de Welzijnswet werd een groot aantal specifieke welzijnsregelingen, waaronder op het gebied van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, overgeheveld naar de gemeenten. De decentralisatie van de kinderopvang ging gepaard met forse bezuinigingen. Gemeenten werden zelf verantwoordelijk voor de financiering van de welzijnsregelingen en de rijksoverheid droeg slechts bij door middel van een fiscale voorziening. Voor gemeenten was het behelpen. Bovendien raakte het kinderopvangbeleid sterk versnipperd, nu met de decentralisatie ook de centrale kwaliteitseisen kwamen te vervallen.[92]

In de late jaren tachtig en negentig kwam de verzorgingsstaat meer onder druk te staan, met name omdat deze te weinig efficiënt en te duur zou zijn. Burgers zouden te afhankelijkheid zijn geworden van de staat en nog slechts weinig ruimte was weggelegd voor de vrije markt en maatschappelijk initiatieven. Door de relatief lage arbeidsparticipatiegraad van de Nederlandse bevolking zou de verzorgingsstaat op lange termijn onhoudbaar zijn. Teneinde meer economische groei te bewerkstelligen, was verhoging van de arbeidsparticipatie geboden. Van overheidswege werd hiertoe met name ingezet op groepen die traditioneel minder deelnamen aan de arbeidsmarkt, in het bijzonder vrouwen. De mogelijkheid arbeid en ouderschap te combineren, kwam als gevolg hiervan centraler op de politieke agenda te staan. Kinderopvang werd gezien als cruciale voorwaarde voor de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De overheid zag voor zichzelf een rol weggelegd als stimulator van de kinderopvang, gebaseerd op een gedeelde verantwoordelijkheid van de staat, werkgevers en ouders. Doordat werkgevers deelden in de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang, werd kinderopvang uitdrukkelijk gekoppeld aan arbeid. Het idee van kinderopvang als basisvoorziening raakte hiermee van de baan.[93]

In 1989 stelde het kabinet een hernieuwd regeringsstandpunt op ten aanzien van het kinderopvangbeleid. De aanwezigheid van kinderopvangvoorzieningen werd hierin genoemd als een essentiële voorwaarde voor de bevordering van blijvende arbeidsparticipatie van vrouwen. Het kabinet

[91] *Kamerstukken II*, 1984-1985, 18 483, nr. 3, p. 2-6.
[92] Tijdens en Lieon (red.), *Kinderopvang in Nederland*, p. 21; Van Doorne-Huiskes, *Witte vlekken in de kinderopvang*, p. 22; Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 33, 51, 54.
[93] Raaijmakers, *Take care*, p. 75-79.

concludeerde dat de discrepantie tussen de vraag en het aanbod zoals in het regeringsstandpunt van 1984 was gesignaleerd, niet kleiner was geworden. Omdat het tot dusverre gevoerde beleid niet had geleid tot een vermindering van de kinderopvangproblematiek, achtte de overheid het noodzakelijk een verdergaand beleid ten aanzien van kinderopvang te voeren. Als uitgangspunten voor dit te voeren beleid hield het kabinet vast aan de eerstverantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding en de wijze van opvang van hun kinderen. De overheid diende slechts voorwaarden te scheppen. Daarbij zou kinderopvang meer een instrument van sociaaleconomisch beleid worden, waarmee kinderopvang ook voor arbeidsorganisaties van belang werd. Dit gemeenschappelijk belang diende daarom mede tot uitdrukking te komen in het kinderopvangbeleid. De regering besloot tot de invoering van een aanvullende rijksbijdrage via het instrument van een tijdelijke stimuleringsmaatregel, in ieder geval voor vier jaar, om het tekort aan opvangplaatsen te verkleinen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van de planning en financiering van algemene kinderopvangvoorzieningen bleef hierbij onverminderd van kracht. Het extra geld uit de stimuleringsmaatregelen dat aan de gemeenten werd uitgekeerd, zou moeten worden besteed aan kinderopvang, maar gemeenten konden naar eigen inzicht regelingen treffen ten aanzien van de keuze voor een bepaalde vorm van kinderopvang en de uiteindelijke vormgeving van de voorzieningen. Voorwaarde was wel dat vanuit het stimuleringsbedrag een nader vast te stellen aantal plaatsen kinderopvang zou worden gerealiseerd.[94]

Met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvangvoorziening ging het kabinet uit van zelfregulering. Houders zouden zelf uitstekend de kwaliteit kunnen bewaren. De overheid zag slechts een stimulerende rol voor zich weggelegd, en eventueel zouden vanuit het werkveld minimumeisen geformuleerd kunnen worden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten gaf een algemene richtlijn uit ten aanzien van kwaliteitsbewaking, maar deze was niet bindend en kon daarmee geen garantie bieden voor de waarborging van kwaliteit. Voor zover er al sprake was van gemeentelijke kwaliteitseisen, hield slechts de helft van de gemeenten in de jaren negentig daadwerkelijk enig toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. De kinderopvang raakte hierdoor verstrikt in een tendens van deregulering en decentralisatie enerzijds en de roep om duidelijke kwaliteitswaarborgen anderzijds.[95] Pas in de loop van de jaren negentig zouden gemeenten verplicht worden een kinderopvangverordening te hanteren en werd op centraal niveau toegewerkt naar een wettelijke regeling waarin de basisnormen voor de kinderopvangcentra zouden worden vastgelegd.[96]

Op 1 januari 1990 werd de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van kracht. De kinderopvang maakte door de extra investering een enorme groei door. De ruim 20.000 opvangplekken die Nederland in 1989 kende, verdubbelde in twee jaar en steeg naar bijna 68.000 plaatsen in 1993. Ook

[94] *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 180, nr. 1, p. 4, 11, 18-20.
[95] Ibidem, p. 22; Tijdens en Lieon, *Kinderopvang in Nederland*, p. 30, Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 210-211.
[96] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 212.

de landelijke spreiding veranderde enorm. Waar voor de Stimuleringsmaatregelen slechts 211 gemeenten, voornamelijk in het westen van het land, kinderopvangopvangvoorzieningen hadden, verdrievoudigde dit aantal naar 628 gemeenten eind 1991. Ondanks de spectaculaire resultaten bleek in 1993 opnieuw dat een verdubbeling van de opvangcapaciteit nodig was. De kinderopvang was dan wel fors gegroeid, maar de behoefte was nog veel groter geworden. Besloten wordt tot een tweede Stimuleringsmaatregel, voor de jaren 1994 en 1995. In 1998 zou nog een derde Stimuleringsmaatregel volgen, die voor vier jaar zou gelden.[97]

Ondertussen kwam ook langzaam de nieuwe kinderopvangwet in beeld. Deze wet zou een basis moeten leggen voor de financiering van de kinderopvang, voor de controle op de kwaliteit en voor een wettelijke regeling van de ouderbijdragen. Verantwoordelijk staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Margo Vliegenthart, stelde in 1998 dat kinderopvang nodig zou zijn voor zowel een gelijkwaardige arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen als voor een gezonde ontwikkeling van kinderen. 'Toegankelijkheid, bereikbaarheid en kwaliteit van kinderopvang' waren in haar ogen publieke belangen die wettelijk geregeld zouden moeten worden. Wat betreft de financiering beoogde Vliegenthart een model met de prikkels van een marktsysteem, waarmee kinderopvang een voorziening zou worden tussen markt en overheid in. Nu het kabinet van mening was dat de Stimuleringsregelingen niet eindeloos konden worden verlengd en zo spoedig mogelijk definitief invulling zou moeten worden gegeven aan de landelijke kwaliteitsregels, streefde het kabinet ernaar de nieuwe wet binnen enkele jaren in te voeren. Vanwege de vele discussiepunten over het te voeren beleid zou het echter tot 2005 duren voordat de nieuwe wet definitief in werking zou treden. De tijdelijke Stimuleringsregelen zouden tot die tijd van kracht blijven.[98]

Decentraal kinderopvangbeleid in de jaren negentig

Met de invoering van de Welzijnswet werd het kinderopvangbeleid volledig gedecentraliseerd. Pas eerst met de algemene kwaliteitsrichtlijn die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgaf ten tijde van de Rijksstimuleringsmaatregelen kwam voor het eerst weer enige centrale bemoeienis met het kinderopvangbeleid. De algemene kwaliteitsrichtlijn noodzaakte tot een wijziging van de op dat moment in de gemeente Utrecht geldende Verordening op de kinderdagcentra, laatstelijk gewijzigd in 1981. De gemeente kwam tot de conclusie dat de verordening niet meer voldeed en dat het haar taak was om minimale garanties voor de kwaliteit van kinderopvang te waarborgen. Zowel vanuit het oogpunt van deregulering en uitvoerbaarheid als om de ontwikkeling van allerlei vormen van kinderopvang niet onnodig te belemmeren, zou de noodzakelijke regelgeving echter zo sober mogelijk moeten zijn. De regelgeving werd om die reden beperkt tot waarborgen voor de veiligheid van het kind; regelgeving ten aanzien van de pedagogische kwaliteit werd niet noodzakelijk geacht. Ten

[97] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 66-89.
[98] Ibidem, p. 92.

aanzien van de financiering zag de gemeente eveneens geen noodzaak voorwaarden te stellen, maar gaf zij de voorkeur aan deregulering. Op 2 oktober 1989 werd de nieuwe Verordening op het oprichten en houden van Kindercentra van kracht.[99]

Vanwege de ingrijpende ontwikkelingen in de kinderopvang in de jaren negentig is de verordening van 1989 maar van korte duur geweest. De nieuw ontstane vormen van kinderopvang en het door ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 1995 uitgegeven Tijdelijk Besluit Kwaliteitsregel maakten dat halverwege de jaren negentig opnieuw enkele wijzigingen noodzakelijk waren. De gewijzigde verordening trad in 1998 in werking. Met de wijziging werd beoogd de kindercentra aan een aantal minimumkwaliteitseisen te laten voldoen. Bovendien werd de reikwijdte van de verordening opnieuw aangepast. Voor de nieuwe kinderopvangdefinitie werd aansluiting gezocht bij de definitie van een kindercentrum uit de verordening van 1989, waar gesproken werd van een ruimtelijke voorziening, waarin tegen geldelijke vergoeding onderdak en verzorging werd geboden. In de toelichting op de tekst van verordening werd hieraan toegevoegd dat opvang die door ouders zelf op informele basis geregeld werd in beginsel niet onder de werking van de Verordening zou vallen, maar dat in het geval gelijktijdig vijf of meer kinderen uit andere huishoudens zouden worden opgevangen, wel sprake zou zijn van een kindercentrum.[100] Deze verruiming van de kinderopvangdefinitie was van grote betekenis voor de ouderparticipatiecrèches. Voor het eerst zouden de ouderparticipatiecrèches formeel onder het bereik van een kinderopvangregeling komen te vallen en zouden zij erkend worden als officiële kindercentra.

In de jaren voorafgaand aan de gewijzigde kinderopvangverordening van 1998 hadden de ouderparticipatiecrèches nog altijd geen formele status gehad. Wel stelde de gemeente Utrecht in haar beleidsoverwegingen van 1988 al dat de oudercrèches een groep kinderdagverblijven vormde die met een relatief beperkte hoeveelheid middelen een niet onbelangrijk aantal kindplaatsen realiseerde. De gemeente gaf hierbij aan de oudercrèches te willen blijven ondersteunen.[101] In een interne nota van de gemeente Utrecht uit 1989 met betrekking tot de achtergronden van de opleidingen in kindercentra werden de oudercrèches echter nog wel uitdrukkelijk genoemd als ongesubsidieerde vorm van kinderopvang.[102]

Ouderparticipatiecrèches vormden in de jaren negentig een nog weinig voorkomend verschijnsel. Veel publieke aandacht, zeker op landelijk niveau, lijken de ouderparticipatiecrèches in die tijd niet te hebben gehad, nu enkel in lokale media enkele spaarzame voorbeelden zijn terug te

[99] Advies van de chef buro sociaal-cultureel betreffende de Herziening Toezichtsverordening Kindercentra (10 juni 1988). Het Utrechts Archief, 1338- 14394 (Utrecht); Ontwerp van de verordening op het oprichten en houden Kindercentra (2 oktober 1989). Het Utrechts Archief, 1338 - 14394.
[100] Gemeente Utrecht, Toezichtsverordening op de kindercentra 1998 (12 februari 1998), via decentrale.regelgeving. overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Utrecht%20(Utr)/51896/51896_1.html, geraadpleegd op 14 november 2014.
[101] Serdijn (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee?*, p. 5.
[102] Interne mededeling aan de wethouder van welzijn van de Gemeente Utrecht (7 september 1989). Het Utrechts Archief, 1338 - 14394.

vinden waaruit de publieke opinie over de ouderparticipatiecrèches zou kunnen worden afgemeten.[103] Pas eind jaren negentig is een eerste duidelijk voorbeeld terug te vinden van landelijke aandacht. In een artikel in *De Volkskrant* uit 1999 werden de ouderparticipaties een vrijwel uitgestorven overblijfsel uit de jaren zeventig genoemd, die enkel nog in Utrecht en in Amsterdam voorkwamen.[104] De strekking van het krantenartikel lijkt in die zin juist te zijn, dat de spreiding van de ouderparticipatiecrèches zich inderdaad beperkte tot beide genoemde gemeenten. Wel begonnen de ouderparticipaties in de jaren negentig juist meer gemeentelijke aandacht te trekken dan ooit tevoren. In die zin toonden de ouderparticipatiecrèches ondanks de beperkte omvang aan dat het concept nog steeds levend was. Op lokaal niveau wisten de ouderparticipatiecrèches zich steeds beter te vestigen in het lokale kinderopvangbeleid.

Met de invoering van de kinderopvangverordening van 1989 was kwaliteitswaarborging steeds belangrijker voor de gemeente geworden. Zodoende dat ook de slechts beperkt voorkomende ouderparticipatiecrèches binnen het speelveld van de kinderopvang niet langer onopgemerkt konden blijven. In ruil voor de oplegging van enkele eisen ten aanzien van met name de veiligheid, besloot de gemeente tot subsidieverlening aan de ouderparticipatiecrèches. Subsidie was aanvankelijk incidenteel en alleen gericht op de huisvestingskosten, nu van personeelskosten bij de ouderparticipatiecrèches geen sprake was. De grondgedachte voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van de subsidiëring van de kinderopvang was immers steeds geweest dat subsidie werd verstrekt voor personeelskosten en huisvesting en dat de rest uit ouderbijdragen zou moeten worden gefinancierd.[105] In ruil voor de subsidie verlangde de gemeente dat de ouderparticipatiecrèches net als alle andere vormen van gesubsidieerde kinderopvang aan allerlei regels zouden gaan voldoen. Uit inspecties van de GGD, brandweer en de Inspectie van het Onderwijs werd geconcludeerd dat er nogal wat veranderingen en aanpassingen noodzakelijk waren wilden de ouderparticipatiecrèches aan de eisen voldoen.[106] Nu de ouderparticipatiecrèches meer aan de regelgeving gingen voldoen en zij bovendien steeds meer hele dagopvang verzorgden, werden de ouderparticipatiecrèches gaandeweg de jaren negentig in de gemeente Utrecht steeds meer erkend als officiële kinderopvanginstellingen.

Hoewel de noodzakelijke vergunningverlening voor het houden van een kindercentrum op zich liet wachten tot de jaren negentig, bestond er al langer actieve bemoeienis van de gemeente met de ouderparticipatiecrèches. Op het moment De Krakeling begin 1985 het kraakpand op het universiteitsterrein moest verlaten, kreeg het na lang onderhandelen met de gemeente een nieuw onderkomen toegewezen aan de Bekkerstraat 24. De Utrechtse wethouder Velders-Vlasblom was persoonlijk aanwezig bij de officiële opening op 8 maart 1986. Vanwege de huisvestingskosten en

[103] Zie bijvoorbeeld ‘Ouders kraken pand universiteit voor crèche’, *Nieuw Utrechts Dagblad*, 30 september 1980 en ‘De Krakeling vecht voor voortbestaan’, *Utrechts Nieuwsblad*, 8 oktober 1985.
[104] Maria Hendriks, 'Oudercrèche mag volgens regels niet bestaan', *De Volkskrant* (9 januari 1999).
[105] Verslag van de werkgroep kinderdagverblijven met betrekking tot de subsidieverordening (3 maart 1986). Het Utrechts Archief, 1338 - 14393.
[106] Slagman, *Samen doen!*, p. 21.

energiekosten zag De Krakeling zich voor het eerst genoodzaakt subsidie aan te vragen. Bij wijze van experiment besloot de gemeente tot subsidieverlening en ging hierdoor een belangrijke rol spelen in het voortbestaan van De Krakeling. Voor de huur van het pand en het verkrijgen van een subsidie was het noodzakelijk dat De Krakeling rechtspersoonlijkheid zou verkrijgen. Op 3 juni 1986 werd hiertoe een vereniging opgericht. Vanaf 1991 werd De Krakeling meer structurele subsidie toegekend, gevolgd door een vergunning tot het houden van een kindercentrum in 1994.[107]

De andere ouderparticipatiecrèches kenden begin jaren negentig een vergelijkbare ontwikkeling als De Krakeling. De Bombardon werd op 9 oktober 1990 een vergunning verleend tot het houden van een kindercentrum.[108] Ook de drie crèches die later op zouden gaan in De Villa kregen vanaf 1990 een exploitatievergunning van de gemeente van 2.000 gulden per kindplaats per jaar.[109] Op grond van de toezichtsverordening op de kindercentra van 1998 kregen de Utrechtse ouderparticipatiecrèches een jaarlijkse waarderingssubsidie, een subsidie waarmee de gemeentelijke waardering voor de activiteiten van de ontvanger werd uitgedrukt en die naar eigen wens van de ontvanger mocht worden besteed.[110] De Amsterdamse crèches Joop Gilliamse en de Tolkresj tot slot, die reeds langere tijd incidentele subsidies kregen als daarvoor ruimte was op de gemeentebegroting, ontvingen van de gemeente Amsterdam in respectievelijk juni 1994 en juli 1997 een vergunning.[111]

Ondanks het feit dat de ouderparticipatiecrèches zich definitief wisten te vestigen in het gemeentelijk kinderopvangbeleid, dreigde eind jaren negentig alsnog het einde voor de ouderparticipatiecrèches. Op grond van een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die per 1 februari 1999 van kracht zou worden, zouden de ouderparticipatiecrèches formeel niet mogen bestaan, nu de participerende ouders niet voldeden aan de aldaar gestelde diploma-eisen. Nu de ouderparticipatiecrèches vooral een regionaal fenomeen waren en op centraal niveau geen aandacht voor dergelijke uitingsvormen van kinderopvang bestond, botsten landelijke regelgeving en het gemeentelijke beleid op dit gebied. De beide gemeenten Amsterdam en Utrecht stonden uiterst welwillend tegenover de ouderparticipatiecrèches en ook in de publieke opinie ontstond bijval voor het behoud van de zogenoemde oudercrèches. Het dreigende probleem kon op dit moment worden verholpen doordat beide gemeenten besloten tot een ontheffing van de opleidingseis voor de bestaande ouderparticipatiecrèches, waarbij afgesproken werd het aantal crèches met ongediplomeerde leiders te bevriezen.[112] Nu de gemeenten door de decentralisatie nog de

[107] Serdijn (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee?*, p. 7.
[108] Brief van de gemeente Utrecht aan Kindercentrum de Bombardon (11 oktober 2004). Archief De Bombardon.
[109] Slagman, *Samen doen!*, p. 21-23.
[110] Buitenhek Management & Consult, *Rapportage onderzoek toekomst Ouderparticipatie crèches in Utrecht* (Utrecht 2003), p. 2; Serdijn (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee?*, p. 7; Model algemene subsidieverordening VNG 2009, p. 18-19, via www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Minderregels/2009/20091130_Toelichting_Model_ASV_VNG_def.doc, geraadpleegd op 14 november 2014.
[111] Andrea Balk (28 oktober 2014); Mirjan Alsema, beleidsadviseur van de GGD Amsterdam, op 23 september 2014.
[112] Maria Hendriks, 'Oudercrèche mag volgens regels niet bestaan', *De Volkskrant*, 9 januari 1999; Nils de Kruijf, 'De Bombardon draait geheel op ouders', *Algemeen Dagblad*, 12 januari 1999; 'Utrecht wil door ouders gerunde crèches niet sluiten', *Algemeen Dagblad*, 12 januari 1999.

belangrijkste verantwoordelijkheid droegen voor de kinderopvang, kon op deze wijze het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches op regionaal gebied nog worden gegarandeerd.

Resumerend

Tot de jaren zeventig werd kinderopvang zowel maatschappelijk als politiek vooral nog gezien als noodoplossing en stond het belang van het kind centraal. Het peuterspeelzaalwerk werd als enige vorm van kinderopvang toelaatbaar geacht en het succes van de peuterspeelzaalbeweging heeft een remmende werking gehad op de op gang gekomen acties voor kinderdagverblijven. Langzaam vond vanaf de tweede helft van de jaren zeventig een verschuiving plaats waarbij ook het belang van de moeder centraal kwam te staan. Kinderopvang kwam meer in het licht te staan van vrouwenemancipatie, waarbij eventueel kinderopvangbeleid kon worden ingezet als arbeidsparticipatiemiddel.

Halverwege de jaren zeventig vestigde kinderopvang zich blijvend op de politieke agenda. Eind jaren zeventig besloot de rijksoverheid tot de zogeheten Rijksbijdrageregelingen, op grond waarvan kinderopvangcentra via de gemeenten een subsidie voor de personeelskosten konden aanvragen. Op de ouderparticipatiecrèches was deze maatregel niet van invloed, aangezien de ouderparticipatiecrèches door de afwezigheid van beroepskrachten geen personeelskosten maakten. Ouderparticipatiecrèches hadden hierdoor hooguit aanspraak kunnen maken op aanvullende gemeentelijke subsidie, maar er is geen aanwijzing gevonden om aan te nemen dat hier sprake van is geweest.

Met de Welzijnswet van 1987 werd de kinderopvang vervolgens gedecentraliseerd. Zowel het beleid als de financiering werd een gemeentelijke verantwoordelijk, waarbij de rijksoverheid slechts bijdroeg door middel van een fiscale maatregel. Nu al snel bleek dat de maatregelen in het kader van de Welzijnswet te weinig effect sorteerden om een einde te maken aan de oplopende wachtlijsten in de kinderopvang, concludeerde de rijksoverheid eind jaren tachtig dat een meer verdergaand beleid noodzakelijk was. Voor het eerst zag de rijksoverheid een rol voor zich weggelegd op centraal niveau als stimulator van de kinderopvang. Dankzij de Stimuleringsmaatregelen van de jaren negentig nam weliswaar de opvangcapaciteit enorm toe, maar vanwege de alsmaar stijgende vraag bleven de tekorten aan opvangplekken onverminderd groot.

Waar de antiautoritaire crèches een landelijke spreiding hadden gekend, waren de ouderparticipatiecrèches vooral een Utrechts en in mindere mate ook Amsterdams fenomeen. Doordat kinderopvang een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid was, bestond de mogelijkheid om op lokaal vlak ruimte voor de crèches te bieden. Vanaf de late jaren tachtig begonnen de beide gemeenten met incidentele subsidiëring van de ouderparticipatiecrèches. In de loop van de jaren negentig werd de subsidie meer structureel en werden de ouderparticipatiecrèches vergunningen voor het houden van een kindercentrum verleend. Uiteindelijk werden de ouderparticipatiecrèches in ieder geval in Utrecht

onder de kinderopvangverordening van 1998 formeel erkend binnen het gemeentelijk kinderopvangbeleid.

Het onderscheid met de reguliere kinderopvang vervaagde met de jaren. Waar de ouderparticipatiecrèches aanvankelijk buiten de kinderopvangregeling vielen en geen subsidie kregen, ontstond geleidelijk steeds meer erkenning voor de ouderparticipatiecrèches als uitingsvorm van kinderopvang, althans in Utrecht en Amsterdam. In ruil voor gemeentelijke subsidie dienden de ouderparticipatiecrèches aan steeds meer kwaliteiteisen te voldoen. Om te voldoen aan strengere regelgeving, werden de ouderparticipatiecrèches gedwongen meer kosten te maken. En doordat de kosten toenamen, werd de opvang duurder, waardoor de ouderparticipatiecrèches meer afhankelijk werden van gemeentelijke subsidies. Langzaam verloren de ouderparticipatiecrèches hun informele status en begonnen zij steeds meer op reguliere kinderdagverblijven te lijken, gesubsidieerd en onderworpen aan regelgeving en toezicht. Al bleven zij natuurlijk de gezamenlijke verantwoordelijk van de ouders en uitzondering van de opleidingseisen als voornaamste afwijkingen behouden.

Ondanks de professionaliseringsslag bleven de verschillen tussen de opvang in een ouderparticipatiecrèche en de reguliere opvang voor veel participerende ouders te groot om door te willen stromen naar het reguliere circuit. Uit zowel principiële als financiële overweging bleven ouders bewust de keuze maken voor de opvang in een ouderparticipatiecrèche. Nu het aanbod aan reguliere kinderopvang enorm was toegenomen, werd de meer pragmatische overweging van een gebrek aan alternatieven steeds minder valide. In tegenstelling tot de reguliere opvang konden ouders in een ouderparticipatiecrèche echter daadwerkelijk betrokken zijn bij het opvoeden en opvangen van hun kinderen en konden zij hun kinderen laten opgroeien in vertrouwde omgeving. Daarbij speelde niet zozeer nog een radicaalideologische overweging mee, maar was vooral van belang dat het reeds enige decennia bestaande concept aangetoond had te werken.

De publieke opinie met betrekking tot de ouderparticipatiecrèches is, zeker op landelijk niveau, lange tijd moeilijk te herleiden geweest. Ouderparticipatiecrèches waren zeker vanaf de jaren tachtig feitelijk immers niet meer dan een lokaal Utrechts en Amsterdams verschijnsel. Veel meer dan enkele voorbeelden van een artikel in een lokale Utrechtse krant lijkt er in de jaren tachtig aan media-aandacht niet te zijn geweest. Veel verder dan verslaglegging van het feit dat een groep ouders een pand van de universiteit gekraakt had of het feit dat een groep ouders in onderhandeling was met de gemeente om het vijfjarig bestaande initiatief te kunnen continueren, ging deze publieke aandacht ook niet. De aandacht voor de ouderparticipatiecrèches in het gemeentelijk kinderopvangbeleid, en in het bijzonder ook de aanwezigheid van de wethouder bij de officiële opening van De Krakeling in 1986, toont wel aan dat de ouderparticipatiecrèches, ondanks de beperkte verschijningsomvang en het gebrek aan media-aandacht, de gemoederen niet helemaal, en zeker lokaal niet, ongeroerd hebben gelaten.

HOOFDSTUK III

Van gelijkwaardig alternatief tot slachtoffer van de regeldruk

Als gevolg van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen was kinderopvang vanaf de jaren tachtig niet meer weg te denken van de landelijke politieke agenda. De totstandkoming van het eigen wettelijk regime zou echter tot het begin van de jaren 2000 op zich laten wachten. Hoewel de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang gezien kan worden als een sluitstuk van een langslepende ontwikkeling richting een centraal beleid, betekende de wet beslist geen einde aan de ontwikkeling van de kinderopvang in het algemeen en het kinderopvangbeleid in het bijzonder. Niet in de laatste plaats de ouderparticipatiecrèches hebben de impact van de grote veranderingen van na de Wet kinderopvang in alle hevigheid gevoeld.

Een eigen wettelijk regime

Vanaf de jaren negentig beschouwde de rijksoverheid kinderopvang als een belangrijk gemeenschappelijk belang en zag hierbij een gezamenlijke verantwoordelijkheid weggelegd voor ouders, overheid en werkgevers. Deze zogeheten tripartiete structuur zou daarom mede tot uiting moeten komen in de financiële opbouw van de kinderopvang. Door de toegenomen financiële inbreng van andere partijen dan de overheid zou de kinderopvang een belangrijke voorziening midden in de samenleving worden en zou het zich bovendien ontwikkelen van een welzijnssector naar een sector tussen markt en overheid in. De maatregelen die de rijksoverheid zou moeten nemen, zouden vanaf de late jaren negentig niet alleen meer moeten zien op een verhoging van de capaciteit, maar ook op een kwaliteitsverbetering.[113]

In het Regeerakkoord van 1998 introduceerde het Kabinet-Kok II (1998-2002) de Kaderwet Arbeid en Zorg. In lijn met de geconstateerde breed gedragen maatschappelijke behoefte werd met de Kaderwet ingezet op een versterking van de mogelijkheden arbeid en zorg beter te kunnen combineren. Als onderdeel van de samenhangende regeling introduceerde het kabinet de Wet basisvoorziening kinderopvang, waarmee een dekkend aanbod aan opvang van kinderen tot en met twaalf jaar zou moeten worden gerealiseerd.[114] De wet diende een regeling in te houden voor zowel de structuur, de verantwoordelijkheidsverdeling en de financiering van de kinderopvang, als voor de kwaliteit en het toezicht daarop. In een beleidsnota van juni 1999 presenteerde staatssecretaris

[113] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 86; *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 9.
[114] *Kamerstukken II*, 1997-1998, 26 024, nr. 10, p. 28.

Vliegenthart haar plannen voor de uitwerking van de kinderopvangvoorstellen uit het Regeerakkoord. De staatssecretaris schreef dat zij op korte termijn wilde inzetten op een forse capaciteitsuitbreiding in de periode van 1999 tot 2002 en dat zij op de langere termijn wilde werken aan de verkenning van de mogelijkheden voor een uniform financieringsmodel en de totstandkoming van de Wet basisvoorziening kinderopvang.[115]

Het wetgevingstraject verliep veel stroever dan op voorhand was beoogd. Zeker wat betreft het toekomstige financieringsmodel voor alle vormen van kinderopvang bleek het moeilijker tot een eenduidige structuur te komen.[116] Aanvankelijk was het de bedoeling dat het wetsvoorstel eind 2000 bij de Tweede Kamer zou worden ingediend, zodat de Wet basisvoorziening kinderopvang uiterlijk op 1 januari 2003 in werking zou kunnen treden. Vanwege de complexiteit van het gehele wetgevingstraject, de in acht te nemen zorgvuldigheid en de noodzakelijke voorbereidingstijd zoals ook door de partijen in de sector werd gevraagd, bleek er echter meer tijd nodig te zijn dan oorspronkelijk werd voorzien. De datum van inwerkingtreding van het nieuwe kinderopvangstelsel werd daarom uitgesteld tot 1 januari 2004, een datum die later ook niet realistisch zou blijken.[117]

Extra complicaties in het wetgevingstraject traden op als gevolg van de snelle wisselingen van de kabinetten aan het begin van de jaren 2000. In 2002 volgde het Kabinet-Balkenende I (2002-2003) het Kabinet-Kok II op, nadat laatstgenoemd kabinet een kleine maand voor de reguliere verkiezingen gevallen was. In het Regeerakkoord spraken de betrokken partijen af dat het dossier kinderopvang zou worden overgedragen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het kabinet gaf aan dat grote departementale herindelingen ongewenst waren, omdat zij de bestuurlijke en ambtelijke aandacht en energie af zouden leiden van de echte prioriteiten, maar dat dit een verschuiving was die wenselijk was voor een geïntegreerde en samenhangende beleidsvoorbereiding en uitvoering.[118] Binnen enkele maanden viel het Kabinet-Balkenende I. In afwachting van nieuwe verkiezingen werd door het demissionaire kabinet doorgewerkt aan de totstandkoming van de Wet basisvoorziening kinderopvang, maar vanwege de demissionaire status kon het kabinet geen beslissing nemen over de manier waarop een voorkomend tekort in de financiering van de wet diende te worden aangevuld. Een verantwoorde invoering van de wet per 1 januari 2004 zou daardoor niet meer mogelijk zijn. Besloten werd de beoogde invoeringsdatum nogmaals met een jaar uit te stellen.[119]

---

[115] *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 587, nr. 2, p. 2-3.
[116] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 88.
[117] In juni 2000 schreef de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang dat het wetsontwerp pas in de loop van 2001 aan de Kamer zou worden aangeboden, zie *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 587, nr. 9, p. 5. In een brief van december 2001 schreef zij vervolgens dat de geplande datum van inwerkingtreding zou worden doorgeschoven van 1 januari 2003 naar 1 januari 2004, zie *Kamerstukken II*, 2001-2002, 26 587, nr. 17, p. 1.
[118] *Werken aan Vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*, 3 juli 2002, p. 26. Bij besluit van 22 juli 2002, *Stb*. 2002, 417 werd de herindeling van de ministeriële taak met betrekking tot kinderopvang officieel bekrachtigd.
[119] *Kamerstukken II*, 2003-2004, 28 447, nr. 6, p. 1.

Begin 2004 werd het definitieve wetsvoorstel uiteindelijk naar het parlement toegezonden en door beide Kamers behandeld en aangenomen. Omdat de titel van het wetsvoorstel als misleidend zou kunnen worden opgevat nu van de creatie van een basisvoorziening geen sprake was, werd op verzoek van de Tweede Kamer het woord 'basisvoorziening' in de titel van de wet geschrapt.[120] De Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang, aangehaald als de Wet kinderopvang, zou uiteindelijk op 1 januari 2005 in werking treden.[121]

De Wet kinderopvang

De Wet kinderopvang bestond in de kern uit een regeling voor de tegemoetkoming in de kosten en de waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang. Voor het waarborgen van de kwaliteit was gekozen voor een stelsel met een globale normstelling, omdat de kinderopvangsector zo sterk in beweging was.[122] Beoogd was in een bij of krachtens de wet gestelde regeling nadere minimumkwaliteitseisen neer te leggen op het gebied van onder meer accommodatie, groepsgrootte, leidster/kind-ratio en opleidingseisen. De Tweede Kamer stemde echter tegen de voorliggende AMvB, nu een Kamermeerderheid overtuigd was van marktwerking in de kinderopvang en van mening was dat de kinderopvanginstellingen zonder de minimumeisen beter zouden moeten kunnen concurreren op prijs en kwaliteit. De invoering van beleidsregels was als gevolg daarvan de enige mogelijkheid om tot meer specifieke kwaliteitsregels te komen, nu hiervoor geen inmenging van de Kamer nodig was en de minister de bevoegdheid had naar eigen inzicht beleidsregels af te kondigen. Een groot deel van de concrete kwaliteitsregels voor de kinderopvang werd daarop vastgelegd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Voor gemeenten en GGD'en, die belast waren met het toezicht en de handhaving in de kinderopvang, betekende de beleidsregelconstructie een belangrijke complicatie, nu de bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie vanwege een overtreding van een voorschrift alleen bestaat bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen. Nu zonder AMvB geen wettelijke grondslag of toetsingskader bestond voor handhaving ingeval van overtreding van de beleidsregels, was onzeker in hoeverre nu sprake was van een effectieve handhaving van de kwaliteiteisen. Het zou tot 2012 duren voor de beleidsregels zouden worden omgezet in het Besluit en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen.[123]

De reikwijdte van de Wet kinderopvang was niet onbegrensd. Volgens de memorie van toelichting diende onder het wettelijk begrip van kinderopvang te worden verstaan 'het bedrijfsmatig

[120] *Kamerstukken II*, 2003, 2004, 28 447, nr. 87 (amendement Smilde) en *Kamerstukken II*, 2003-2004, 28 477, nr. 70, p. 46.
[121] *Stb.* 2004, 455.
[122] *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 2, 25-27.
[123] Verschuur e.a., *Professionele opvang gevraagd*, p. 221-223; *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 31. Op 21 december 2011 zou de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een hoger beroepszaak uitspreken dat een beleidsregel op zich geen grondslag biedt voor het opleggen van een sanctie vanwege een overtreding van een norm uit de kwaliteitsregels, zie *Stb*. 2012, 230 en *JB* 2012/33.

of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot het tijdstip waarop het basisonderwijs voor die kinderen eindigt.' Van belang hierbij was dat sprake moest zijn van een tegenprestatie, welke in de regel van financiële aard zou zijn, maar waar eventueel ook op andere wijze vorm aan kon worden gegeven. De wetgever verwees hierbij expliciet naar de ouderparticipatiecrèches, waarbij de tegenprestatie van de ouders lag in dienstverlening aan de kinderopvanginstelling. De wetgever onderscheidde de ouderparticipatiecrèches hiermee duidelijk van de situatie waarbij ouders afspreken elkaars kinderen gratis, op een niet bedrijfsmatige wijze, op te vangen, in welk geval geen sprake was van kinderopvang in de zin van de wet.[124]

De wet onderscheidde twee hoofdvormen van kinderopvang: gastouderopvang en de opvang in een kindercentrum. Peuterspeelzaalwerk viel vanwege het feit dat het geen reële mogelijkheid bood om arbeid en zorg te combineren en vanwege de afwijkende wijze van financiering buiten het bereik van de wet.[125] Samen met de dagopvang of crèches en de buitenschoolse opvang werden de ouderparticipatiecrèches gezien als een van de drie erkende vormen van opvang in een kindercentrum. Ouderparticipatiecrèches werden hierbij gedefinieerd als kindercentra waarbij in ieder geval de kinderopvang door de ouders zelf zou worden verzorgd en de verzorging en opvoeding van de kinderen dan ook uitsluitend en onbezoldigd door de ouders zou geschieden. Gezien hun bijzondere aard werden de ouderparticipatiecrèches van een aantal kwaliteitseisen, te weten de opleidingseisen die werden gesteld aan beroepskrachten en de verplichting een oudercommissie te hebben, vrijgesteld. Desondanks werden zij als volwaardig kindercentrum in de zin van de wet erkend.[126]

Het volume van ouderparticipatiecrèches was op het moment van het tot stand komen van de wet landelijk gezien gering. Een grove schatting van de wetgever gaf een percentage van 0,1 tot 0,3 procent van het totale landelijke volume aan georganiseerde kinderopvang. Op enige schaal zouden de ouderparticipatiecrèches voorkomen in de gemeente Utrecht, terwijl zij in de rest van het land slechts bij wijze van hoge uitzondering zouden bestaan.[127] Aanvankelijk leek het er echter niet op dat de ouderparticipatiecrèches een zodanige wettelijke positie zouden verkrijgen. In de nota 'Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang' van 16 juni 2000 kwamen de ouderparticipatiecrèches in het geheel niet voor en er was geen enkele aanleiding om aan te nemen dat zij een plaats in de wet zouden krijgen.[128] Pas gaandeweg het wetgevingsproces waren de ouderparticipatiecrèches in het wetsvoorstel verschenen. In reactie op een Kamervraag vanuit de fractie van D66 in december 2000 kwamen de ouderparticipatiecrèches voor het eerst op in de landelijke politieke discussie. Verwijzend naar het systeem van kinderopvang dat zou teruggaan tot de jaren zeventig, waarbij ouders gezamenlijk een

[124] *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 10-11.
[125] Overigens werd reeds voor de totstandkoming van de Wet kinderopvang bezien of het peuterspeelzaalwerk in de toekomst onder de reikwijdte van de Wet Kinderopvang zou kunnen worden gebracht, zie de Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk, *Kamerstukken II*, 2001–2002, 27 190, nr. 9.
[126] *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 11-13.
[127] Sijtema, *Wet kinderopvang* (2004), p. 23.
[128] *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 587, nr. 9.

kinderdagopvang beheerden, werd de toenmalig staatssecretaris gevraagd naar de mogelijkheid om deze vorm van kinderopvang in het wetsontwerp mee te nemen. In reactie gaf de staatssecretaris aan dat het kabinet erover nadacht om deze zogenaamde ouderparticipatiecrèches onder de reikwijdte van de wet te brengen. Daarbij gaf zij uitdrukkelijk aan wel aanvullende voorwaarden te willen stellen om de kwaliteit van deze afwijkende vorm van opvang te waarborgen.[129] Ook door de ouderparticipatiecrèches zelf werd een inmiddels een lobby gevoerd om de ouderparticipatiecrèches in het wettelijk stelsel opgenomen te krijgen. Vanuit de Utrechtse ouderparticipatiecrèches zijn meerdere bezoeken gebracht aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is veelvuldig gecorrespondeerd, teneinde de ouderparticipatiecrèches onder de aandacht te brengen en mee te denken over de precieze invulling van hun wettelijke positie.[130] Zelfs in de landelijke media verscheen in deze periode berichtgeving over de ouderparticipatiecrèches en de mogelijke verankering van deze kinderopvanginstellingen in de nieuwe Wet kinderopvang.[131]

In het voorstel van wet dat in juni 2002 aan de Tweede Kamer werd toegezonden, was in artikel 53 een uitzonderingsbepaling opgenomen die betrekking had op de situatie waarin 'de kinderopvang in een kindercentrum uitsluitend en onbezoldigd geschiedt door de ouders van de in die voorziening opgevangen kinderen.'[132] Waar alle overige kwaliteitseisen onverminderd van toepassing waren, werd voor de ouderparticipatiecrèches een uitzondering gemaakt op de opleidingseisen voor beroepskrachten en de verplichting een oudercommissie te hebben. De ouderparticipatiecrèches hadden zich hiermee definitief in het beoogde kinderopvangbestel gevestigd.[133]

<u>De wettelijke erkenning van de ouderparticipatiecrèches</u>

De wetgever ging er bij de totstandkoming van de Wet kinderopvang vanuit dat de ouderparticipatiecrèches slechts op enige schaal voorkwamen in de gemeente Utrecht, en verder in de rest van het land bij wijze van hoge uitzondering.[134] Deze hoge uitzondering lijkt feitelijk alleen betrekking te hebben gehad op Amsterdam, nu buiten Utrecht alleen een tweetal ouderparticipatiecrèches (waarvan in werkelijkheid een peuterspeelzaal was op basis van ouderparticipatie) in Amsterdam bekend is. Elders in Nederland lijkt het concept van de

[129] *Kamerstukken II*, 2000-2001, 26 587, nr. 14, p. 22.
[130] Slagman, *Samen doen!*, p. 40; brief namens de gezamenlijke ouderparticipatiecrèches aan het programmabureau WBK van februari 2003. Archief Stichting OOK-kinderopvang (Utrecht); verslag bezoek programmabureau WBK van 31 maart 2003. Martin Pikaart, voormalig participerend ouder bij De Villa en huidig voorzitter van de Stichting OOK-kinderopvang, stelde op 9 oktober 2014 dat mede van belang geweest is dat een van de medewerkers aan het wetsvoorstel uit Utrecht afkomstig was en toevallig bekend was met de ouderparticipatiecrèches.
[131] 'Draaiouders redden de doe-het-zelf-crèche', *Trouw*, 16 oktober 2002.
[132] *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28 447, nr. 2, p. 17.
[133] Bij de Tweede Nota van Wijziging werden aanvankelijk nog twee leden aan het oorspronkelijk twee leden tellende wetsartikel toegevoegd, teneinde de mogelijkheid te openen bij AMvB aanvullende eisen te stellen om de kwaliteit van de ouderparticipatiecrèches te kunnen waarborgen, zie *Kamerstukken II*, 2003-2004, 28 447, nr. 16, p. 8 en 20. In het uiteindelijke voorstel van wet werd deze aanpassing echter toch geschrapt en werd het artikel met betrekking tot de ouderparticipatiecrèches als artikel 57 in de Wet kinderopvang opgenomen, zie *Stb.* 2004, 455.
[134] *Kamerstukken II*, 2001–2002, 28 447, nr. 3, p. 12.

ouderparticipatiecrèche geen voet aan de grond te hebben gekregen. Voornaamste oorzaak hiervoor lijkt te moeten worden gezocht in de kwetsbaarheid van het concept. Door steeds verdergaande regelgeving op het gebied van kinderopvang werd het steeds moeilijker om als ouderparticipatiecrèche te kunnen blijven voortbestaan. Niet alleen lijken veel initiatieven hierop gestrand te zijn, maar ook de bestaande ouderparticipatiecrèches kregen door deze ontwikkeling te maken met een terugloop. Verder was het concept van de ouderparticipatiecrèches op beleidsniveau buiten Utrecht en Amsterdam totaal onbekend, waardoor elders bij de totstandkoming van eerdere regelgeving geen enkele mogelijkheid was geboden voor een plaats voor de ouderparticipatiecrèches binnen het kinderopvangbestel. Tot slot was ook het aanbod van de reguliere kinderopvang vanaf eind jaren negentig sterk toegenomen, waardoor de noodzaak om de opvang als ouders met elkaar te organiseren, grotendeels wegviel.[135]

Ondanks de terugloop bleef het concept van ouderparticipatie voor de meeste participerende ouders in de bestaande ouderparticipatiecrèches een principekeuze waarvoor zij doelbewust hadden gekozen.[136] Veel ouders bleven onverminderd idealistisch en enthousiast, streefden naar betrokkenheid bij de opvang en opvoeding van hun kinderen en bij de crèche in bredere zin, en geloofden meer in de gemeenschappelijke opvang met andere ouders samen dan in de capaciteiten van professionele kinderopvangleidsters. Nadelen als de tijdsinvestering en de mogelijke onrust die kinderen konden ervaren als gevolg van de veelvoud van verschillende oppasouders, werden hierbij op de koop toe genomen.[137] De motieven die de ouders hadden waren daarmee in grote lijnen onveranderd ten opzichte van de motieven van de participerende ouders in de voorgaande decennia, maar zeker vanaf de late jaren negentig vergde het meer van de ouders dan vroeger om het concept overeind te houden. De kwaliteitsslag waar door de overheid op was ingezet, maakte het moeilijker simpelweg de opvang op elkaars kinderen te verzorgen, en bovendien maakte de noodzaak aan strenge regelgeving te voldoen het eens zo goedkope concept een stuk duurder. Hoewel de ouderparticipatiecrèches vanwege het ontbreken van personeelskosten in de regel tegen lagere kosten aanliepen dan reguliere kinderopvanginstellingen, stegen de kosten voor de ouderparticipatiecrèches waardoor zij zich genoodzaakt zagen de ouderbijdragen op te schroeven. De aantrekkingskracht van de ouderparticipatiecrèches vanwege de lagere kosten werd hierdoor geleidelijk minder, en zeker zonder een nieuwe bron van inkomsten leek het moeilijk de ouderparticipatiecrèches in de toekomst overeind te houden.[138]

---

[135] Marian van der Klein, Jessica van den Toorn en Dick Oudenampsen, *Voor wat hoort wat? Ervaringen met vrijwilligers als wederdienst* (Utrecht 2013), p. 91. Verder ook Mark Sanders, voormalig participerend ouder bij De Krakeling en penningmeester van Stichting OOK kinderopvang, op 2 september 2014 en Martin Pikaart (9 oktober 2014).

[136] Brief namens de gezamenlijke ouderparticipatiecrèches aan het programmabureau WBK (1 februari 2003). Archief De Bombardon.

[137] 'Draaiouders redden de doe-het-zelf-crèche', *Trouw*, 16 oktober 2002; Slagman, *Samen doen!*, p. 35.

[138] Micha de Winter (3 november 2014).

De centralisatie van het kinderopvangbeleid op grond van Wet kinderopvang zorgde voor verdere moeilijkheden voor de ouderparticipatiecrèches. Niet alleen konden de ouderparticipatiecrèches niet langer rekenen op de welwillende houding van de gemeente en GGD in Utrecht en Amsterdam, maar ook op financieel gebied had de invoering van de Wet kinderopvang grote invloed. Met de Wet kinderopvang was als onderdeel van het kinderopvangbeleid ook de subsidiëring niet langer een taak van de gemeente, maar zouden de tegemoetkomingen vanuit het Rijk worden geregeld. Gevolg hiervan was dat de gemeentelijke waarderingssubsidie en in veel gevallen ook de verkapte huursubsidie die het mogelijk maakte dat de ouderparticipatiecrèches ver onder de marktprijs een opvanglocatie konden huren, zouden komen te vervallen. De officiële erkenning in de wet dreigde ertoe te leiden dat het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches op de tocht kwam te staan.[139]

Met het oog op de dreigende financiële problematiek had de gemeente Utrecht in het voorjaar van 2002 besloten de ouderparticipatiecrèches extra ondersteuning te bieden ter voorbereiding op de situatie van na de invoering van de nieuwe wet. Omdat het er aanvankelijk op leek dat de ouderparticipatiecrèches niet als officiële kinderopvangvorm erkend zouden worden, was het in eerste instantie de bedoeling om de ouderparticipatiecrèches te begeleiden in de overgangssituatie naar een subsidieloos bestaan. Medio 2002 werd echter duidelijk dat de ouderparticipatiecrèches toch als erkende vorm in de wet verankerd zouden worden, waardoor in opdracht van de gemeente de doelstelling van het begeleidingstraject werd aangepast. Voor de korte termijn diende erop te worden ingezet de ouderparticipatiecrèches klaar te maken om volledig te kunnen gaan voldoen aan de eisen die de nieuwe wet aan kinderopvanginstellingen stelde, en op de langere termijn moest worden uitgedacht hoe het bestaansrecht van de ouderparticipatiecrèches ook na de inwerkingtreding van de wet kon worden gegarandeerd.[140] Uit het begeleidingstraject werd geconcludeerd dat er in grote lijnen geen onderlinge verschillen bestonden in de wijze waarop de ouderparticipatiecrèches waren vormgegeven, zodat een uniform beleid ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches mogelijk moest zijn. Bovendien bleek dat de ouderparticipatiecrèches alle bereid waren zich maximaal in te spannen om ook in het nieuwe kinderopvangbestel hun plek te behouden.[141]

Tegen de achtergrond van de invoering van de Wet kinderopvang vond in Utrecht de oprichting plaats van ouderparticipatiecrèche De Villa. Op verzoek van de gemeente waren de drie voormalige crèches SUK, Katrien en Piggelmee (welke later zou worden omgedoopt tot Crèche Hannah) al in 1991 verenigd in de gezamenlijke huurstichting Stichting aan de Gang (STAG). De crèches bleven autonoom opereren, maar konden zo als een rechtspersoon richting de gemeente en eventuele andere subsidieverstrekkers optreden. Ook de discussie tussen de crèches over de verdeling van de subsidiegelden werd bij de stichting neergelegd. Meermalen werd de mogelijkheid van een

[139] 'Draaiouders redden de doe-het-zelf-crèche', *Trouw*, 16 oktober 2002.
[140] Buitenhek, *Rapportage onderzoek ouderparticipatie crèches in Utrecht*, p. 2.
[141] Ibidem, p. 21.

fusie ter sprake gebracht, maar lange tijd bleven de crèches nog teveel waarde hechten aan hun zelfstandige status. De op handen zijnde invoering van de Wet kinderopvang zorgde echter voor een ommekeer. Teneinde de continuïteit, de kwaliteit en het organisatorisch functioneren van de crèches te kunnen verbeteren, besloten de drie crèches vanaf 2005 samen verder te gaan in de Vereniging Ouderparticipatiecrèche De Villa. Doordat de drie crèches in de STAG al jaren samenwerkten, veranderde er in praktijk overigens niet zoveel aan de reeds bestaande situatie.[142]

Alle bestaande ouderparticipatiecrèches slaagden er in een kort tijdsbestek in te voldoen aan de eisen die de nieuwe Wet kinderopvang aan hen stelde. Op de korte termijn leek het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches daarmee gewaarborgd. Enig probleem werd echter voorzien in het garanderen van het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches op de lange termijn. Het feit dat de ouderparticipatiecrèches aanvankelijk buiten de wettelijk erkende vormen van kinderopvang dreigden te vallen, had duidelijk gemaakte dat het concept van de ouderparticipatiecrèches totaal niet leefde in Den Haag. Het risico bestond dan ook dat de ouderparticipatiecrèches zonder al te veel aandacht op enig moment hun wettelijk erkende status zo weer konden verliezen.[143] Vanuit de verschillende ouderparticipatiecrèches werd daarom ingezet op een gezamenlijke belangenbehartiger, die zeker richting de landelijke politiek in Den Haag de belangen van de ouderparticipatiecrèches diende te kanaliseren. In februari 2006 leidde dit dan ook tot de oprichting van Stichting Opvang door Ouders voor Kinderen (Stichting OOK-kinderopvang), die tot doel had innovatieve vormen van kinderopvang op basis van ouderparticipatie te initiëren, stimuleren en uit te dragen.[144] Niet alleen richting de politiek, maar ook richting de media streefde Stichting OOK-kinderopvang ernaar de ouderparticipatiecrèches meer op de kaart te zetten. Met media-aandacht in onder meer *Trouw* en *De Volkskrant* in respectievelijk 2007 en 2008 slaagden de ouderparticipatiecrèches er daadwerkelijk in meer landelijke bekendheid voor hun concept te verwerven.[145]

<u>De dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches</u>

De inwerkingtreding van de Wet kinderopvang kan in zekere zin gezien worden als een sluitstuk, maar kan tegelijkertijd ook gezien worden als slechts een stap in een hoger streven naar perfectionering van het kinderopvangbeleid. Ook in de periode na 2005 zouden de aanpassingen aan het bestaande kinderopvangbestel elkaar immers snel opvolgen.[146] Van grote invloed op de positie van de

[142] Slagman, *Samen doen!*, p. 23-26.
[143] Martin Pikaart (9 oktober 2014).
[144] Statuten van de Stichting OOK-Kinderopvang van 14 februari 2006; Slagman, *Samen doen!*, p. 40.
[145] Martin Pikaart, 'De doe-het-zelf-crèche: drie vliegen in één klap', *Trouw*, 7 september 2007; Pieter Hilhorst en Michiel Zonneveld, 'De doe-het-zelfcrèche', *De Volkskrant*, 8 november 2008.
[146] Raaijmakers, *Take care*, p. 81-82. Door de overheid werd sterk ingezet op de beheersbaarheid van de kosten en een kwaliteitsverhoging van de kinderopvang. Zo werd in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet onder meer besloten tot de verplichting voor het primair onderwijs voor- en naschoolse opvang te faciliteren, de invoering van een wettelijk geregelde werkgeversbijdrage in de kosten van de kinderopvang en een wijziging in de berekening van de hoogte van de kinderopvangtoeslag, zie respectievelijk *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 300, nr. 14 (motie Van

ouderparticipatiecrèches waren dergelijke wijzigingen aanvankelijk niet geweest. Met het wetsontwerp voor de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) dat medio 2009 aan de Kamer werd voorgelegd, zou hier echter verandering in komen.[147]

Met de Wet OKE werd beoogd betere ontwikkelingskansen voor kinderen in kindercentra en peuterspeelzalen te creëren. Verwacht werd dat door de uitwerking van het wetsvoorstel de kwaliteit van kindercentra en peuterspeelzalen gewaarborgd zou zijn en dat zij een stimulerende omgeving zouden bieden waar kinderen zich ten volle zouden kunnen ontplooien. Hiertoe zouden in de Wet kinderopvang onder meer kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen worden opgenomen die vergelijkbaar zouden zijn met de kwaliteitseisen die golden voor kindercentra. De citeertitel van de Wet kinderopvang zou daarom dan ook worden gewijzigd in de 'Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen'.[148] Hoewel het omvangrijke wetsvoorstel op zichzelf tot weinig frictie leidde nu het streven naar een kwaliteitswaarborg breed gedragen werd, leek het wetsvoorstel desalniettemin een aantal verontrustende aspecten te behelzen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer uitte VVD-senator Heleen Dupuis de zorg dat de invoering van de Wet OKE heel belastend en bedreigend kon zijn 'voor allerlei burgerinitiatieven waarbij kinderdagverblijven op vrijwillige basis worden gerund door groepen ouders.' Door nadere kwalificatie-eisen aan medewerkers in de erkende kinderopvang te stellen, zou het voor de ouderparticipatiecrèches onmogelijk worden de opvang op basis van ouderparticipatie voort te blijven zetten.[149] Namens haar fractie diende zij hierop een motie in die de regering verzocht

> te voorkomen dat de eisen van wetsvoorstel 31 989 inzake de opleiding van degenen die deze kinderdagverblijven runnen, zullen leiden tot vernietiging van deze initiatieven en tot opheffing van deze kinderdagverblijven.[150]

Op 6 juli 2010 werd de motie met een ruime meerderheid door de Eerste Kamer aangenomen.[151] In een uitgebreide brief aan de Eerste Kamer reageerde toenmalig (demissionair) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, André Rouvoet, als verantwoordelijke voor het voorliggende wetsvoorstel op de door de Eerste Kamer aangenomen motie. In zijn reactie stelde hij voorop dat burgerinitiatieven als ouderparticipatiecrèches in zijn ogen zeer waardevol zijn en dat hij derhalve sympathiek tegenover de

---

Aartsen – Bos), *Stb*. 2006, 682 (Wet van 14 december 2006) en *Stb*. 2006, 716 (Wijzigingsbesluit van 18 december 2006).

[147] 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, zie *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 989, nr. 2. Artikel 57 van de Wet kinderopvang dat zag op de positie van de ouderparticipatiecrèches werd op grond van de Wet OKE gewijzigd in artikel 1.57 van de nieuwe Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

[148] *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 989, nr. 3, p. 1-4.

[149] *Kamerstukken I*, 2009-2010, 31 989, nr. 34, p. 1.

[150] *Kamerstukken I*, 2009-2010, 31 989, H (motie Dupuis c.s.).

[151] *Kamerstukken I*, 2009-2010, 31 989, nr. 36.

ingediende motie stond. De wet beoogde volgens minister geenszins om afspraken tussen ouders om hun kinderen regelmatig samen te laten spelen in de weg te staan, maar wanneer het niet meer om huiselijke speelafspraakjes maar om een georganiseerde voorziening zou gaan, lag de situatie anders. In beginsel zou de wet dergelijke burgerinitiatieven niet in de weg staan, maar daarvoor waren wel aanpassingen als het aanstellen van een beroepskracht of het behalen van de juiste kwalificatie door de ouders noodzakelijk. Deze eisen loslaten, zou in de ogen van de minister de basis van de Wet OKE ondergraven, nu de Wet OKE wilde voorzien in een gegarandeerde basiskwaliteit voor jonge kinderen in deze belangrijke ontwikkelingsfase.[152]

De lijn die de minister ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches had uitgezet, werd door zijn ambtsopvolgers in het nieuwe Kabinet-Rutte I (2010-2012) opgevolgd. De nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Henk Kamp, zette de doorgaande lijn over de gevolgen van de werking van Wet OKE voor burgerinitiatieven op het gebied van kinderdagverblijven uiteen in een brief van juni 2011 die hij aan beide Kamers zond. De minister stelde in deze brief dat het beeld in de praktijk bestaat dat de ouders in ouderparticipatiecrèches niet aan de beroepskwalificatie-eisen zouden hoeven te voldoen. In zijn optiek was dit echter niet in overeenstemming met de tekst van de wet. Omdat de ouderparticipatiecrèches onder de Wet kinderopvang vielen en zij net als andere erkende kinderopvanginstellingen aanspraak konden maken op kinderopvangtoeslag, was de minister niet bereid een uitzondering op de beroepskwalificatie-eisen te maken. Nu hij tegelijkertijd een burgerinitiatief als de ouderparticipatiecrèche niet wilde verbieden, uitte de minister zijn voornemen om de wet zodanig te wijzigen dat de ouderparticipatiecrèches die niet aan de opleidingseisen konden voldoen, zouden kunnen blijven voortbestaan, maar zonder het recht op kinderopvangtoeslag voor de ouders. De minister stelde dat de ouderparticipatiecrèches dus feitelijk werden gedoogd en dat hij de bestaande gedoogsituatie tot uiterlijk 31 december 2012 wilde laten voortbestaan. Om de desbetreffende ouders voldoende tijd te geven zich op de wijziging voor te bereiden, zouden de ouders in aanmerking blijven komen voor toeslag totdat de gedoogperiode zou aflopen.[153]

Hoewel het niet direct de kern raakt van hetgeen met de invoering van de Wet OKE werd beoogd, had de Wet OKE een brede discussie over de positie van de ouderparticipatiecrèches aangewakkerd die zeker in de politiek de gemoederen enige jaren zou bezighouden. Eind 2011 gingen vanuit de Eerste Kamer diverse stemmen op om de mogelijkheid te verkennen om de uitzondering op de eis van formele beroepskwalificaties voor ouderparticipatiecrèches te continueren. Vanuit de D66-fractie werden daarbij vraagtekens gezet bij de consistentie van het beleid ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches, nu de ouderparticipatiecrèches in de memorie van toelichting bij de Wet kinderopvang ‘als volwaardig erkend met inbegrip van de erkenning in het LRKP en met inbegrip van

[152] *Kamerstukken I*, 2009-2010, 31 989, I.
[153] Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in reactie op de brief van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid van de Eerste Kamer van 16 september 2010 (30 juni 2011), zie *Kamerstukken I*, 2010-2011, 31 989, M.

de erkenning mede in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag'. De minister pareerde deze kritiek door erop te wijzen dat er sprake zou zijn van een discrepantie tussen de wettekst en de praktijk. De GGD had de ouderparticipatiecrèches volgens de minister niet op de beroepskwalificatie-eisen getoetst, terwijl de ouders desondanks kinderopvangtoeslag ontvingen. Krachtens de huidige wet- en regelgeving was de kinderopvangtoeslag enkel voorbehouden aan situaties waarin aan alle kwaliteitseisen, inclusief de opleidingseis, werd voldaan. Recht op kinderopvangtoeslag zouden de ouderparticipatiecrèches zolang zij niet aan de opleidingseisen voldeden, daarom niet hebben.[154]

De discussie omtrent de positie van de ouderparticipatiecrèches werd vanaf het najaar van 2011 niet alleen meer in de Eerste Kamer, maar ook in de Tweede Kamer gevoerd. In het Algemeen Overleg Kinderopvang van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 november 2011 werd vanuit de fracties van D66, GroenLinks en het CDA een tweetal moties ingediend die zich uitspraken tegen het handhaven van de diploma-eis respectievelijk voor het behoud van de financiële tegemoetkoming voor de ouders in de ouderparticipatiecrèches. De minister ontraadde beide moties. In het debat benadrukte hij nogmaals dat de ouderparticipatiecrèches van hem mochten blijven bestaan en dat hij bereid was hiervoor de wet te wijzigen. Daarbij stelde hij echter dat hij naast de principiële keuze voor het onthouden van kinderopvangtoeslag geen noodzaak zag voor een subsidiëring van de ouderparticipatiecrèches, nu de uurtarieven bij de ouderparticipatiecrèches zoveel lager waren dan bij de reguliere opvang. Bovendien gaf hij aan dat het hem onverstandig leek wanneer er een eigen regeling voor de zes bestaande ouderparticipatiecrèches zou komen, nu de kosten voor het ontwikkelen voor een aparte subsidievorm te hoog waren en het risico bestond dat er in de toekomst onbedoeld gebruik van deze uitzondering zou kunnen worden gemaakt. Ondanks het betoog van de minister stemde vrijwel de gehele oppositie voor de beide moties.[155] Van wijken van zijn lijn ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches wilde de minister echter niet weten. Wel was hij bereid de bestaande situatie voor de ouderparticipatiecrèches in 2013 ongemoeid te laten en een eventuele aanpassing van hun positie niet eerder dan per 1 januari 2014 door te voeren. De positie van ouderparticipatiecrèches zou worden meegenomen in de voorbereiding van een verzamelwet kinderopvang, die medio 2013 aan de Kamer zou worden toegezonden. In lijn met de beide aangenomen moties zegde de minister toe ter voorbereiding op het wetsvoorstel overleg te voeren met de betrokken gemeenten over de positie van de ouderparticipatiecrèches en onderzoek te doen naar de noodzaak van de diploma-eisen.[156]

Met de val van het Kabinet-Rutte I en het aantreden van het Kabinet-Rutte II ontsprong de hoop op een nieuwe koers ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches. Al snel bleek echter dat de lijn die door minister Rouvoet was geïnitieerd en door minister Kamp was overgenomen, eveneens

[154] *Kamerstukken I*, 2011-2012, 31 989, R.
[155] *Kamerstukken II*, 2011-2012, 31 322, nr. 33, nr. 35, nr. 159 (motie Van Hijum – Van Gent) en nr. 161 (motie Dijkstra – Koşer Kaya).
[156] *Kamerstukken II*, 2011-2012, 31 322, nr. 189, p. 2-3.

navolging vond bij de nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher. Ook in de richting van de nieuwe minister werd vanuit de oppositie in de Tweede Kamer herhaaldelijk gepleit voor het behoud van de bestaande situatie ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches, maar ook ditmaal hield de minister vast aan het beoogde beleid.[157] De minister bleef benadrukken dat de ouderparticipatiecrèches zijn sympathie hebben, maar dat hij niet om het risico heen kon dan zou worden afgedaan aan de wens om meer kwaliteit, zoals in de gehele Wet kinderopvang zo sterk werd benadrukt. Hij wees er in dit kader op, dat er naast de beroepskwalificatie-eisen immers ook een aantal andere eisen zijn waar ouderparticipatiecrèches automatisch niet aan konden voldoen, zoals de eis van stabiele groepen en de eis van vaste gezichten voor de groepen. Ondanks de goede bedoelingen van de bestaande ouderparticipatiecrèches zou dit wellicht de deur openzetten voor minder kwaliteit.[158]

Met het oog op de verkenning naar de wettelijke positie van ouderparticipatiecrèches besloot de minister medio 2013 de bestaande gedoogsituatie nogmaals te verlengen tot minimaal eind 2014 en eind 2015.[159] Bij brief van 5 maart 2014 informeerde de minister de Kamer vervolgens over de brede verkenning die hij had uitgevoerd naar de toekomstige wettelijke positie van de ouderparticipatiecrèches. De conclusie van de minister hieruit was dat de optie om de positie van de ouderparticipatiecrèches binnen het toeslagstelsel te reguleren, niet haalbaar was, nu de ouderparticipatiecrèches hadden aangegeven de daaraan verbonden voorwaarden niet te kunnen accepteren. Verdere tegemoetkomingen achtte de minister binnen het toeslagstelsel onverantwoord. Deze zouden in zijn ogen leiden tot uitholling van het draagvlak voor de kwaliteitsregels binnen de kinderopvangsector en zouden bovendien haaks staan op de inspanningen binnen de professionele kinderopvangsector om te komen tot kwaliteitsverbetering en verbetering van de handhaafbaarheid van de kwaliteitsregels. Hierbij was voor de minister ook het signaal van de Belastingdienst van belang, dat elke variant met toeslag fraudegevoelig zou zijn. De minister was derhalve bereid om in samenspraak met alle belanghebbende partijen passende wetgeving voor te bereiden, welke met ingang van 1 januari 2016 in werking zou moeten treden. Wanneer de ouderparticipatiecrèches niet geïnteresseerd waren in het voorliggende aanbod, zegde de minister maatregelen toe om de bestaande gedoogsituatie per 31 december 2014 te beëindigen.[160]

<u>De strijd om lijfsbehoud</u>

De betrokkenen bij de ouderparticipatiecrèches hebben de ontwikkeling van het politieke debat allerminst lijdzaam afgewacht. Niet in de laatste plaats vanuit Stichting OOK-kinderopvang werd een

[157] Zie onder meer *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 538, nr. 10 (amendement Heerma – Van Weyenberg) en nr. 13 (motie Heerma – Van Weyenberg), als ook *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31 322, nr. 240 (algemeen overleg van 8 mei 2014), nr. 235 (motie Ulenbelt c.s.) en nr. 236 (motie Heerma – Van Weyenberg).
[158] *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 538, nr. 7, p. 28-29; *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 538, nr. 73; *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 538, F, p. 3.
[159] *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 548, nr. 7, p. 28.
[160] *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31 322, nr. 232.

actieve lobby gevoerd om de situatie van de ouderparticipatiecrèches bij een breder publiek bekend te maken en sympathie te winnen voor het behoud van deze vorm van kinderopvang. De lobby richtte zich allereerst op de minister. Illustratief is de brief die de voorzitter van Stichting OOK-kinderopvang, Martin Pikaart, namens de ouderparticipatiecrèches in het najaar van 2011 aan de minister stuurde.[161] Door te wijzen op het feit dat de ouderparticipatiecrèches aan alle andere eisen voldeden, de kwaliteit niet minder was en het concept perfect paste binnen de visie van het kabinet op sociale participatie, hoopte Pikaart de minister op andere gedachten te brengen. Niet alleen de minister, maar ook tal van andere politieke en ambtelijke betrokkenen werden herhaaldelijk aangeschreven. Bovendien zochten de ouderparticipatiecrèches ook de aandacht van media en de wetenschap, teneinde de waanzin van de dreigende ondergang van deze uiting van de participatiesamenleving aan te tonen.[162]

In november 2011 werd namens alle besturen, (ex-)ouders en kinderen van ouderparticipatiecrèches in Nederland, Stichting OOK-kinderopvang en overige sympathisanten en betrokkenen een petitie opgestart die aan de Tweede Kamer zou worden aangeboden. In deze petitie werd verzocht de gelijkstelling van ouders aan geschoold personeel voort te zetten, het recht op kinderopvangtoeslag in stand te laten, de ouderparticipatiecrèches als volwaardige kinderopvangorganisaties te handhaven en hun rechtspositie goed in de wet op te nemen.[163] Voor het Voortgezet Algemeen Overleg Kinderopvang van 7 december 2011 was een delegatie namens de ouderparticipatiecrèches naar Den Haag afgereisd om de petitie te overhandigen en het Kamerdebat vanaf de publieke tribune bij te wonen. De petitie werd in ontvangst genomen door de voorzitter van de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, GroenLinks-Kamerlid Ineke van Gent. Bij het in ontvangst nemen zegde zij de delegatie toe in januari 2012 met de vaste commissie een werkbezoek aan de ouderparticipatiecrèches te zullen brengen.[164]

De petitie betekende het startschot voor een uitgebreide mediacampagne ten gunste van de ouderparticipatiecrèches. Onder meer in de landelijke dagbladen *NRC*, *Trouw* en *De Volkskrant*, als ook in *HP/De Tijd* en bij de lokale zender *RTV Utrecht* werd medio november aandacht besteed aan het lot van de ouderparticipatiecrèches. Zonder uitzondering werd in deze in meer of mindere mate opiniërende stukken gesproken van de betreurenswaardige bedreiging die de nieuwe regelgeving vormde voor ouders die in ouderparticipatiecrèches zelf in de kinderopvang voorzagen. Met verwondering werd in de berichtgeving de visie van minister Kamp geëtaleerd, nu de ouderparticipatiecrèches voornamelijk neergezet werden als een fenomeen dat de minister, zeker

[161] Brief van Martin Pikaart namens Stichting OOK-kinderopvang en de bestaande ouderparticipatiecrèches aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (najaar 2011). Archief Stichting OOK-kinderopvang.
[162] Micha de Winter (3 november 2014).
[163] Petitie 'Ouders zijn gekwalificeerd voor kinderopvang', petities.nl/petitie/ouders-zijn-gekwalificeerd-voor-kinderopvang, geraadpleegd op 30 april 2015.
[164] De Bombardon, Verslag 7 december 2011, debombardon.nl/?page_id=497, geraadpleegd op 30 april 2015.

vanuit het idee van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid, juist zou moeten toejuichen.[165] Ook werd langzaam maar zeker steeds meer op de wetenschap gewezen om het pleit ten gunste van de ouderparticipatiecrèches te beslechten. Belangrijk was het eerste wetenschappelijke onderzoek naar de kwaliteit van kinderopvang in de ouderparticipatiecrèches dat in juli 2011 verscheen. In haar masterscriptie naar de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches in vergelijking met reguliere kinderdagverblijven, concludeerde een studente aan de Universiteit van Amsterdam dat kinderdagverblijven op basis van ouderparticipatie kwalitatief op zijn minst kunnen concurreren met reguliere kinderdagverblijven.[166] In een wetenschappelijk artikel uit 2012 voegden Janneke Plantenga, hoogleraar Economie van de Welvaartstaat aan de Universiteit Utrecht, en de bij de ouderparticipatiecrèches betrokken econoom Mark Sanders hieraan toe, dat het weinige onderzoek dat naar ouderparticipatiecrèches was gedaan, suggereerde dat de combinatie van medezeggenschap en hoge loyaliteit zouden resulteren in een relatief hoge kwaliteit van kinderopvang.[167] Tot slot kon ook het recent verschenen boek van Micha de Winter, hoogleraar Pedagogiek aan de Universiteit Utrecht, waarin hij onder meer opriep tot een grotere betrokkenheid van burgers bij de opvoeding van (elkaars) kinderen, perfect worden aangedragen ter ondersteuning van het concept van de ouderparticipatiecrèches.[168]

Naast landelijk hield het debat rondom de ouderparticipatiecrèches ook regionaal, althans in ieder geval in Utrecht, de politieke gemoederen bezig. Tegen de achtergrond van het Algemeen Overleg Kinderopvang van 23 november 2011 uitten verschillende lokale afdelingen van landelijke partijen hun zorgen over het voornemen van minister Kamp om de ouderparticipatiecrèches hun erkende status te ontnemen. In een gezamenlijk persbericht brachten D66 en GroenLinks Utrecht naar buiten groot voorstander te zijn van de typisch Utrechtse ouderparticipatiecrèches. Zij pleitten er dan ook voor de huidige uitzonderingspositie in de wet te handhaven. Beide partijen riepen de participerende ouders daarbij op om hun zorgen over de plannen van minister Kamp tijdens een Raadsinformatieavond met de gemeenteraad te delen. CDA Utrecht stelde in een vergelijkbaar persbericht dat het onbegrijpelijk was dat in een tijd waarin juist meer van burgers werd verwacht, de ultieme vorm van participatie in de kinderopvang onder regelgeving dreigde te bezwijken. Om die

[165] Zie onder meer 'Crèches Wittevrouwen in het nauw', *RTV Utrecht*, 17 november 2011, www.rtvutrecht.nl/nieuws/407671, geraadpleegd op 30 april 2015; Charlotte Huisman, 'Gevaar dreigt voor crèches waar ouders zelf voor de kinderen zorgen', *De Volkskrant*, 19 november 2011; Enzo van Steenbergen, 'Crèche met ouders niet meer gedoogd', *NRC*, 19 november 2011; Eline van Suchtelen, 'Na dertig jaar dreigt het einde voor crèche', *Trouw*, 20 november 2011; Malou van Hintum, 'Dit is de overwinning van domme bureaucratie op initiatiefrijke burgers', *De Volkskrant*, 21 november 2011; Pauline Bijster, 'Van Bijsterveldt preekt discutabele passie', *HP/De Tijd*, 30 november 2011.
[166] Roxanne Calis, *De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op een ouderparticipatiecrèche. Een onderzoek naar de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches in vergelijking met reguliere kinderdagverblijven* (Amsterdam 2011).
[167] J. Plantenga en M.W.J.L. Sanders, 'Kwaliteitszorg en de markt voor kinderdagopvang', *Economisch Statistische Berichten* (2012), p. 301-302.
[168] Sheila Kamerman, 'Laten we weer eens samen gaan opvoeden', *NRC*, 25 maart 2011. Zie Micha de Winter, *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding* (Amsterdam 2011).

reden werd vanuit de Utrechtse fractie bij de partijgenoten in de Tweede Kamer dan ook expliciet aandacht gevraagd voor de ouderparticipatiecrèches.[169]

Nadat al eerder tijdens een commissievergadering vragen aan de verantwoordelijke wethouder van Onderwijs en Kinderopvang, Jeroen Kreijkamp, waren gesteld, werd in december 2011 bij een raadsvergadering door de eerdergenoemde drie partijen een motie ingediend tot behoud van de ouderparticipatiecrèches. De motie volgde op de uitkomst van het Voortgezet Algemeen Overleg Kinderopvang, waar duidelijk was geworden dat de ouderparticipatiecrèches op grond van de gewijzigde Wet kinderopvang voortaan onverkort moesten voldoen aan de opleidingseisen. In de motie werd het college van burgemeester en wethouders opgeroepen er bij de Tweede Kamer en de minister op aan te dringen de wet zo vorm te geven dat de inspecties voor kinderopvang de kwaliteit van de ouderparticipatiecrèches zou blijven toetsen, de ouderparticipatiecrèches ingeschreven zouden blijven in het LRKP zonder dat extra opleidingseisen aan de ouderparticipatiecrèches zouden worden gesteld en de financiële ondersteuning door het Rijk behouden zou blijven.[170] De motie werd met ruime meerderheid van stemming aangenomen.[171]

Nu kinderopvang sinds de Wet kinderopvang een uitsluitend nationale aangelegenheid was geworden, kon vanuit de lokale politiek niet veel meer worden gedaan dan te proberen de landelijke politiek van hun visie te overtuigen. Ondanks de zeer welwillende opstelling van de gemeente Utrecht richting de ouderparticipatiecrèches kon de gemeente op geen enkele wijze directe invloed uitoefenen op het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches. Toch is niet alleen in 2011, maar ook tegen de achtergrond van de latere Kamerdebatten vanuit Utrecht herhaaldelijk pleidooi gevoerd voor het behoud van de ouderparticipatiecrèches. Zeker onder de latere wethouder Victor Everhardt profileerde de gemeente zich als belangrijke gesprekspartner inzake de ouderparticipatiecrèches en mede namens de wethouders van de vier grote steden voerde Everhardt herhaaldelijk correspondentie met Den Haag. Hij toonde zich hierin bereid ‘het apart markeren van de positie van de ouderparticipatiecrèches in de Wet kinderopvang’ te willen steunen en gaf aan van harte te willen meedenken over de invulling van een alternatief kwaliteitskader voor de ouderparticipatiecrèches.[172]

Begin 2012 werd vanuit Den Haag tweemaal een bezoek gebracht aan de Utrechtse ouderparticipatiecrèches. Allereerst bracht een delegatie van het ministerie van Sociale Zaken en

[169] 'Voortbestaan kinderopvang door ouders zélf in Utrecht gegarandeerd', CDA Utrecht, 24 november 2011, www.cda-utrecht.nl/voortbestaan-kinderopvang-door-ouders-zelf-in-utrecht-gegarandeerd/; 'D66 en GroenLinks bezorgd over toekomst ouderparticipatiecrèches', *De Utrechtse Internet Courant*, 17 november 2011, www.duic.nl/nieuws/d66-en-groenlinks-bezorgd-over-toekomst-ouderparticipatiecreches/. Beiden geraadpleegd op 30 april 2015.
[170] Gemeente Utrecht, motie 2011/M085, ‘Motie Behoud ouderparticipaties’, 8 december 2011.
[171] 'CDA: “geen extra drempels voor ouderparticipatiecrèches”', CDA Utrecht, 8 december 2011, www.cda-utrecht.nl/cda-geen-extra-drempels-voor-ouderparticipatiecreches/; 'Motie: 'Blijf ouderparticipatiecrèches faciliteren", GroenLinks Utrecht, 8 december 2011, utrecht.groenlinks.nl/node/76199. Beiden geraadpleegd op 30 april 2015.
[172] Brieven van Victor Everhardt, wethouder voor Volksgezondheid, Welzijn/Wmo, Diversiteit en Stationsgebied van de gemeente Utrecht, aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (26 september 2013) en aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (13 maart 2014). Archief Stichting OOK-kinderopvang.

Werkgelegenheid op 30 maart 2012 een werkbezoek aan De Krakeling en De Bombardon. Doel van het bezoek was enerzijds het ministerie in de praktijk te laten kennismaken met de gang van zaken op een ouderparticipatiecrèche en anderzijds om de lijn van de minister nader kenbaar te maken en te verdedigen. Overeenkomstig de toezegging van Van Gent aan de ouderparticipatiecrèches volgde op 13 april een werkbezoek van de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Kamerleden bezochten allereerst SOP, waarna een gesprek volgde met wethouder Kreijkamp over de visie van de gemeente Utrecht ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches. Ter afsluiting van het werkbezoek stond de aanwezigheid van de Kamercommissie gepland bij een evenement dat, ondanks het feit dat het voortbestaan van de opvang in ouderparticipatiecrèches op de tocht stond, toch groots gevierd werd: de opening van ouderparticipatiecrèche De Oase.[173]

Na een aanloopfase van ongeveer drie jaar werd ouderparticipatiecrèche De Oase op 13 april 2012 officieel geopend. Op initiatief van enkele voormalige participerende ouders bij andere crèches was het plan opgevat om ook elders in de stad een ouderparticipatiecrèche op te zetten. Niet alleen vanwege de behoefte aan (goedkope) kinderopvang in de wijk, maar ook om aan te tonen dat het mogelijk moest zijn een ouderparticipatiecrèche buiten de blanke, hoogopgeleide wijken op te zetten, richtten de initiatiefnemers zich op de wijk Kanaleneiland. Ondersteund door Stichting OOK-kinderopvang werd bij de gemeente Utrecht een aanvraag gedaan voor eenmalige financiële ondersteuning, welke door de gemeente werd vergund. Het vinden van geschikte huisvesting en potentieel geïnteresseerde ouders, alsmede de subsidieaanvraag en het aanvragen van de juiste vergunningen had enige tijd gekost, maar op 21 februari 2012 kon De Oase eindelijk haar deuren openen. De officiële opening op 13 april trok veel aandacht. Burgemeester Aleid Wolfsen opende persoonlijk de crèche en behalve de aanwezigheid van de Kamercommissie en veel gemeenteraadsleden bleef de opening ook niet onopgemerkt in de media.[174] Onder meer in dagblad *Trouw* en in het VARA-programma *De Ombudsman* werd aandacht besteed aan de nieuwe ouderparticipatiecrèche.[175]

De veranderde samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer in respectievelijk mei 2011 en september 2012 en de gewijzigde portefeuilleverdeling binnen de meeste Kamersfracties die hiervan het gevolg was, betekende een nieuwe impuls voor de lobby vanuit de ouderparticipatiecrèches. Bij de nieuwe betrokken personen werd nogmaals gewezen op de positie van de ouderparticipatiecrèches en de wens vanuit de ouderparticipatiecrèches de ouders vrij te stellen van de formele

[173] Martin Pikaart (9 oktober 2014); *Kamerstukken II*, Convocaat werkbezoek ouderparticipatiecrèche Oase in Utrecht van 13 april 2012 (2 april 2012), activiteitnummer: 2012A00823.
[174] Jos Tendijck, 'Een oase in eigen beheer', OPC Kanaleneiland, 8 februari 2012, opc-kanaleneiland.tumblr.com; Halde van Rijn, 'Nieuwe OPC open in Transwijk', OPC Kanaleneiland, 19 april 2012, opc-kanaleneiland.tumblr.com. Beiden geraadpleegd op 30 april 2015. Zie ook het 'Projectplan Allochtone moeders in ouderparticipatiecrèches' van Stichting OOK-kinderopvang, www.ookkinderopvang.nl/documenten/Projectplan%20Allochtone%20moeders_v6.htm, geraadpleegd op 30 april 2015.
[175] Eline van Suchtelen, 'Eén middag helpen: twee dagen opvang', *Trouw*, 14 april 2012; *De Ombudsman*, 10 februari 2012, tvblik.nl/dossier/pieter-hilhorst.

diplomavereisten.[176] Nog meer hoop werd gevestigd op de beëdiging van Lodewijk Asscher als minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het nieuwe Kabinet-Rutte II. Nu de mogelijkheid bestond dat de nieuwe minister een andere koers ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches zou kunnen gaan varen, ontstond een uitgebreide briefwisseling tussen de woordvoerder van de ouderparticipatiecrèches en Stichting OOK-kinderopvang, Mark Sanders, en minister Asscher. Naast een herhaling van zetten, waarbij Sanders de zienswijze van de ouderparticipatiecrèches nogmaals uiteenzette en de minister aangaf vast te houden aan de lijn van zijn ambtsvoorganger en zich te bezinnen over de vraag al dan niet ruimte te geven en te laten aan de ouderparticipatiecrèches, gaf Sanders aan graag betrokken te willen worden bij de nadere verkenning van de toekomstige wettelijke positie van de ouderparticipatiecrèches. Op het uiteindelijke verzoek van het ministerie een inhoudelijke bijdrage te leveren, gaf Sanders namens Stichting OOK-kinderopvang aan de erkende status in de Wet Kinderopvang te willen behouden, waarvoor de kwaliteit toetsbaar en inzichtelijk gemaakt diende te worden, zodat registratie in het LRKP en het daaraan verbonden recht op toeslag gerechtvaardigd zou zijn.[177]

Een laatste opleving van de lobby vanuit de ouderparticipatiecrèches deed zich voor in het voorjaar van 2014. Ondanks het feit dat de ouderparticipatiecrèches betrokken waren geweest bij de verkenning van hun toekomstige wettelijke positie, werd duidelijk dat de minister de gedoogsituatie definitief zou beëindigen en dat hij weliswaar bereid was de ouderparticipatiecrèches in de wet op te nemen, maar dat hij de ouderparticipatiecrèches het recht op toeslag zou ontnemen. Vlak voor het definitieve besluit zou vallen, kwam in het bijzonder bijval voor de lobby van de ouderparticipatiecrèches van de Utrechtse hoogleraar Micha de Winter.[178] Tezamen met Sanders publiceerde hij een opiniestuk in *De Volkskrant* en direct na het besluit van minister Asscher schreef hij de leden van de Tweede Kamer aan om politieke steun te krijgen voor wat hij een 'waardevol maar kwetsbaar initiatief van ouders' noemde, dat in 'deze tijd van participerende burgers' op het spel werd gezet. Hij hoopte dat de Kamer de minister in het naderende Algemeen Overleg nog op andere gedachten kon brengen.[179] Zeker nadat de minister bij brief van 5 maart 2014 zijn besluit kenbaar had

[176] Brief van Mark Sanders namens de ouderparticipatiecrèches en Stichting OOK-kinderopvang aan de vaste Kamercommissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de woordvoerders Kinderopvang in Tweede en Eerste Kamer (12 januari 2013). Archief Stichting OOK-kinderopvang.

[177] Brief van Mark Sanders aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (8 februari 2013); brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Mark Sanders (26 april 2013); brief van Mark Sanders aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, welke tevens een verzoek op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur betrof met betrekking tot het ambtelijk onderzoek naar de toekomstige wettelijke positie van de ouderparticipatiecrèches (16 mei 2013); brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Mark Sanders (11 juli 2013); brief van Mark Sanders aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (15 juli 2013); brief van de Directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Mark Sanders (3 september 2013); brief van Mark Sanders aan de Directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (30 september 2013). Alle uit Archief Stichting OOK-kinderopvang.

[178] Micha de Winter (3 november 2014).

[179] Mark Sanders en Micha de Winter, 'Steun ouders die de kinderopvang zelf willen doen', *De Volkskrant*, 26 februari 2014; brief van Micha de Winter aan de leden van de Tweede Kamer (14 maart 2014). Archief Stichting OOK-kinderopvang.

gemaakt, kwam echter ook een bredere stroom van kritiek op gang. Zo besteedden verschillende landelijke media en onder meer de televisieprogramma's *EenVandaag* en *Radar* in het voorjaar van 2014 aandacht aan de dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches.[180] Toch wilde de minister van geen wijken weten. Uiteindelijk heeft zelfs een demonstratie van de ouderparticipatiecrèches voorafgaand aan het Kamerdebat, het overleggen van verzamelde handtekeningen en een ruime aanwezigheid van participerende ouders en kinderen op de publieke tribune bij het debat, hier geen verandering meer in kunnen aanbrengen.[181]

De uitkomst van het overleg van de minister met de Kamer maakte duidelijk dat het pleit voor de ouderparticipatiecrèches beslecht was. Met het oog daarop schreef Mark Sanders namens alle ouders in de ouderparticipatiecrèches aan de minister dat zij zich voorlopig neer zouden leggen bij de uitkomsten van het overleg. Wel benadrukte hij op dit punt niet van mening veranderd te zijn en hij behield zich dan ook uitdrukkelijk het recht voor om in de toekomst te blijven pleiten voor het behoud van, dan wel het herstel van het recht op toeslag. Dit zou volgens hem een constructieve dialoog over een passend en wettelijk goed verankerd kwaliteitskader voor de ouderparticipatiecrèches niet in de weg hoeven te staan.[182] Nu de ouderparticipatiecrèches het voorstel van de minister, zij het onder voorbehoud, accepteerden, werden conform de toezegging van de minister in zijn brief van 5 maart 2014 de voorbereidingen gestart voor passende wetgeving voor de ouderparticipatiecrèches. De bestaande gedoogsituatie werd nog eenmaal verlengd tot en met 1 januari 2015 en gestreefd werd naar een inwerkingtreding van de nieuwe situatie met ingang van 1 januari 2016.

Tezamen met ouderparticipatiecrèches, de GGD en de gemeenten Utrecht en Amsterdam is door het ministerie gewerkt aan een wetsvoorstel en een daarmee samenhangend alternatief kwaliteitskader voor de ouderparticipatiecrèches. Op 9 september 2014 werd het betreffende voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het opnemen van nadere regels voor ouderparticipatiecrèches gepubliceerd voor internetconsultatie.[183] Volgens de memorie van toelichting beoogt het thans voorliggende wetsvoorstel de ouderparticipatiecrèches als aparte categorie in de Wet kinderopvang op te nemen, waarbij de ouderparticipatiecrèches meer vrijheid krijgen om bepaalde kwaliteitseisen naar eigen inzicht binnen

[180] Laura Klompenhouwer, 'Geen toeslag meer voor ouderparticipatiecrèches', *NRC*, 5 maart 2014; 'Geen toeslag voor ouderparticipatiecrèches' nu.nl, 5 maart 2014, www.nu.nl/politiek/3718809/geen-toeslag-ouderparticipatiecreches.html, geraadpleegd op 30 april 2015; 'Ouderparticipatiecrèche: Burgerinitiatief beëindigd door minister?' *Radar*, 3 maart 2014, www.radartv.nl/uitzending/archief/detail/aflevering/03-03-2014/ouderparticipatiecreche-opc/; 'Ondergang dreigt voor ouderparticipatiecrèches', *EenVandaag*, 8 april 2014, www.eenvandaag.nl/binnenland/50495/ondergang_dreigt_voor_ouderparticipatiecr_ches.

[181] Ivo Paternostre, 'Kinderdemonstratie tegen afschaffing toeslag ouderparticipatiecrèche', *Dichtbij*, 29 maart 2014, www.dichtbij.nl/utrecht-en-leidsche-rijn/regionaal-nieuws/artikel/3448115/utrechtse-kinderen-demonstreren-tegen-afschaffing-toeslag-ouderparticipatiecreche.aspx, geraadpleegd op 30 april 2015; *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31 322, nr. 240, p. 2.

[182] Brief van Mark Sanders aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 juli 2014). Archief Stichting OOK-kinderopvang.

[183] 'Internetconsultatie Wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches', www.internetconsultatie.nl/ouderparticipatiecreches, geraadpleegd op 30 april 2015.

de Wet kinderopvang vorm te geven. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de maatschappelijke wens tot ruimte voor participatie-initiatieven, waarin eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Dit laatste betekent echter wel dat de ouders de ouderparticipatiecrèches zelf dienen te financieren en dat er zodoende geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Gebruik makend van de mogelijkheid waartoe de consultatie gelegenheid bood, hebben de ouderparticipatiecrèches in een gezamenlijke reactie op het wetsvoorstel de mogelijkheid aangegrepen hun bezwaren tegen het wetsvoorstel te uiten en een laatste poging te doen om het recht op kinderopvangtoeslag te behouden.[184] De reactie heeft weliswaar bewerkstelligd dat de memorie van toelichting in beperkte mate is aangepast, maar de kritiek over het beëindigen van de kinderopvangtoeslag mocht niet baten.[185] Vanaf 1 januari 2016 zal een einde komen aan de bestaande gedoogsituatie en zal het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches expliciet wettelijk gewaarborgd zijn binnen de Wet kinderopvang. Met een alternatief kwaliteitskader waar door de ouderparticipatiecrèches zelf invulling aan kan worden gegeven, maar zonder het recht op kinderopvangtoeslag.

Resumerend

Met de Wet kinderopvang werd de kinderopvang in Nederland voor het eerst in de geschiedenis bepaald door een volledig gecentraliseerd en wettelijk verankerd kinderopvangregime. Hoewel de ouderparticipatiecrèches als zodanig niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorkwamen, hebben zij gaandeweg het wetgevingsproces toch hun intrede in het beoogde stelsel gedaan. Veel bekendheid in Den Haag lijken de ouderparticipatiecrèches aan het begin van de jaren 2000 echter niet te hebben gehad. Inbreng van buitenaf en een actieve lobby vanuit de ouderparticipatiecrèches hebben derhalve voor een verandering in de onbekendheid met het concept moeten zorgen. Ondanks de geringe schaal waarop de ouderparticipatiecrèches voorkwamen en het kleine aantal opvangplaatsen dat zij realiseerden, werden zij uiteindelijk als volwaardige categorie van reguliere kinderopvanginstellingen in de wet opgenomen.

Ook na de totstandkoming van de Wet kinderopvang bleef de kinderopvang een beleidsterrein dat volop in beweging was. Een constant streven naar een verhoging van de kwaliteit was hierbij een van de voornaamste doelstellingen. In dit kader was met name de wijziging van de Wet kinderopvang op grond van de Wet OKE ingrijpend. Met de Wet OKE werd beoogd een serieuze kwaliteitsslag te maken, maar de wijzigingen die deze wet teweegbracht, zouden tegelijkertijd ook een grote bedreiging voor het voortbestaan van de ouderparticipatiecrèches betekenen. Onverkort voldoen aan de beroepskwalificatie-eisen, waarvan de ouderparticipatiecrèches aanvankelijk nog waren vrijgesteld, leek immers onverenigbaar met het concept van de ouderparticipatiecrèches. Binnen enkele jaren

[184] 'Reacties op de consultatie', reactie van 5 oktober 2014, www.internetconsultatie.nl/ouderparticipatiecreches/reacties, geraadpleegd op 30 april 2015.
[185] 'Resultaten en bevindingen van de consultatie', consultatierapport van 17 november 2014, www.internetconsultatie.nl/ouderparticipatiecreches/berichten, geraadpleegd op 30 april 2015.

nadat de ouderparticipatiecrèches wettelijk waren erkend, dreigden zij hun wettelijk verzekerde positie alweer te verliezen.

Na de invoering van de Wet OKE waren de ouderparticipatiecrèches niet meer uit de politieke arena weg te denken. Omdat men niet overhaast een beslissing over het lot van de ouderparticipatiecrèches wilde nemen, werd besloten gedurende enkele jaren een gedoogbeleid ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches te hanteren. Door drie verschillende ministers werd gewerkt aan een oplossing voor de dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches, maar het onverkort handhaven van de bestaande uitzonderingspositie bleek niet tot de mogelijkheden te horen. Een eigen wettelijk kader zou uiteindelijk uitkomst bieden, waarbij de ouderparticipatiecrèches ondanks alle kritiek wel hun volledig gelijkwaardige status zonder onderscheid met de reguliere opvang verloren. De ouderparticipatiecrèches mochten blijven bestaan, maar wel op basis van een nieuwe uitzonderingspositie. En deze uitzonderingspositie had met name ook betrekking op het recht op kinderopvangtoeslag.

De ouderparticipatiecrèches toonden zich begin jaren 2000 een kwetsbaar concept. Niet alleen was de landelijke spreiding minimaal, maar ook kampten de bestaande ouderparticipatiecrèches in deze periode met een terugloop. De vastberadenheid vanuit de ouderparticipatiecrèches zou er echter niet minder door worden. Voor de meeste participerende ouders bleef het concept een principiële keuze, waarvoor zij bereid waren al het noodzakelijke te doen om deze unieke vorm van kinderopvang overeind te houden. Zeker de opening van De Oase als nieuwe ouderparticipatiecrèche in 2012 toont daarbij aan dat de ouderparticipatiecrèche ondanks alles een levensvatbaar concept bleef.

De centralisatie van het kinderopvangbeleid en de toegenomen focus op de kwaliteit in de kinderopvang zouden een voorname bedreiging voor de ouderparticipatiecrèches blijken. De ouderparticipatiecrèches waren echter allesbehalve bereid de handdoek in de ring te gooien. Verenigd in de Stichting OOK-kinderopvang werd alles op alles gezet om het voortbestaan van de crèches te garanderen. Waar de ouderparticipatiecrèches zich in de vroege jaren 2000 hadden ingespannen om een plek in de Wet kinderopvang voor elkaar te krijgen, voerden zij enkele jaren later een actieve strijd tot het behoud van de ouderparticipatiecrèches. Met eind 2011, medio 2012 en begin 2014 als drie duidelijke piekmomenten, werd vanaf de invoering van de Wet OKE vanuit de ouderparticipatiecrèches een sterke lobby gevoerd, die gepaard ging met een zowel media-aandacht als politieke steun. Zeker na 2010 was het niet langer alleen de eigen achterban die een lans brak voor het concept van de ouderparticipatiecrèches, maar was ook de publieke en politieke waardering voor de ouderparticipatiecrèches steeds meer toegenomen.

Zeker in de media en het politieke debat voerden principiële argumenten de boventoon in de discussie over de toekomst van de ouderparticipatiecrèches. Het voornaamste dat ten gunste van de ouderparticipatiecrèches werd ingebracht, betrof het wringende feit dat enerzijds een burgercollectief het voortbestaan bijna onmogelijk werd gemaakt, terwijl gelijktijdig een sterk beroep op de burger en

de participatiesamenleving werd gedaan. Daartegenover werd echter gesteld dat in een tijd waarin de kwaliteit in de kinderopvang als absolute prioriteit werd gezien, uitzonderingen op de kwaliteitseisen natuurlijk niet zonder meer konden worden toegestaan. Het gevoerde debat werd veelal zwaar aangezet, waarbij veelvuldig werd gesproken van de dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches en de kwestie omtrent het behoud van de ouderparticipatiecrèches. Feitelijk betrof het echter een discussie omtrent het behoud van de absolute gelijkwaardigheid, en inherent daaraan, het behoud van het recht op kinderopvangtoeslag voor de ouderparticipatiecrèches. Van de suggestie de ouderparticipatiecrèches in het geheel te verbieden of het in hun uitvoering absoluut onmogelijk te maken, is nimmer sprake geweest. Hoewel de uitkomst van het breed gevoerde debat niet datgene was waarop de ouderparticipatiecrèches hadden ingezet, lijkt tot op zekere hoogte een aardig compromis te zijn gevonden. Uiteindelijk blijven de ouderparticipatiecrèches ook na 1 januari 2016 een wettelijk erkende vorm van kinderopvang, zij het niet langer volledig gelijkgeschakeld aan de andere vormen van reguliere kinderopvang.

Conclusie

De kinderopvang in Nederland heeft in de beschreven periode van 1960 tot heden een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Zeker tot aan de jaren zestig was kinderopvang slechts een marginaal verschijnsel in de Nederlandse samenleving en van enig beleid ten aanzien van kinderopvang was nog geen sprake. Sociale veranderingen zorgden echter voor een alsmaar toenemende behoefte aan kinderopvangvoorzieningen. De maatschappelijke kijk op kinderopvang veranderde en de politiek zag zich steeds meer gedwongen kinderopvangbeleid te ontwikkelen. Uiteindelijk zou deze ontwikkeling resulteren in de invoering van de Wet kinderopvang in 2005, waarmee voor het eerst een volledig centraal kinderopvangbeleid in Nederland tot stand kwam. Ook in de periode van na de Wet kinderopvang zou de ontwikkeling van het kinderopvangbeleid in geen geval stilstaan. En hoewel het nu niet helemaal meer in de kinderschoenen staat, is kinderopvang tot op de dag van vandaag bij uitstek een onderwerp dat nog volop in beweging is.

Een onderdeel van de geschiedenis van de kinderopvang heeft betrekking op de ouderparticipatiecrèches. En net zoals de algehele ontwikkeling van de kinderopvang, hebben ook de ouderparticipatiecrèches zich geleidelijk ontwikkeld in de richting van meer professionele kinderopvang. De geschiedenis van de ouderparticipatiecrèches laat zich het beste aanvangen bij de initiatieven van collectieve opvang die in de jaren zestig en zeventig verspreid over het land ontstonden, en komt daarmee vrijwel overeen met het aanvangspunt dat doorgaans bij de geschiedenis van de professionele kinderopvang zelf wordt gehanteerd.

Zeker in de beginjaren fungeerden de ouderparticipatiecrèches bijna geheel in het informele circuit. Kinderopvang was tot het einde van de twintigste eeuw vooral een gemeentelijke aangelegenheid, waardoor geleidelijk alleen op lokale schaal enige bekendheid met het concept ontstond. Vanaf de jaren tachtig werd een aanvang genomen met voorzichtige subsidiëring van de ouderparticipatiecrèches, maar het zou tot in de jaren negentig duren voor zij officieel een vergunning kregen voor het houden van een kindercentrum en ook als zodanig binnen het gemeentelijke kinderopvangbeleid werden erkend. In 2005 volgde uiteindelijk de landelijke erkenning doordat de ouderparticipatiecrèches een plek kregen in de nieuwe Wet kinderopvang. Nu de ouderparticipatiecrèches langzaamaan maar zeker steeds meer erkend werden als professionele kinderopvanginstellingen, dienden zij zich net als alle kinderopvanginstellingen te houden aan de

steeds verdergaande kwaliteitsregels. Al snel bleek echter dat de ouderparticipatiecrèches zich niet eenvoudig lieten passen in de totaliteit van het wettelijke kwaliteitskader. Met een nieuw en eigen kader in de maak, is de volwaardige, onverkorte erkenning van de ouderparticipatiecrèches al met al van korte duur geweest.

De initiatieven van collectieve opvoeding die in de jaren zestig ontstonden, waren aanvankelijk vooral ideëel ingegeven. Het collectieve opvoeden keerde zich tegen de autoritaire structuur van de kinderopvang en vanwege de onvrede over de toenmalige samenleving werd beoogd juist in de opvoeding van de kinderen een basis te leggen voor het laten ontstaan van een nieuwe maatschappij. In de tweede helft van de jaren zeventig verdwenen de radicale ideeën grotendeels naar de achtergrond, maar bleef het concept van groepsopvoeding en ouderparticipatie overeind. Voortbouwend op deze traditie werden eind jaren zeventig de eerste ouderparticipatiecrèches opgericht. De motieven van de oprichters zijn zowel van praktische, ideologische als in ondergeschikte mate ook van financiële aard geweest. In tegenstelling tot de eerdere vormen van collectief opvoeden lijkt het meest belangrijke motief voor het ontstaan van de ouderparticipatiecrèches te liggen in het feit dat er weinig alternatieven voor handen waren, nu van professionele kinderopvang in die tijd nog amper sprake was. Ideologisch daarnaast speelde mee dat de ouders geloofden in de ideeën achter collectief opvoeden en het concept van ouderparticipatie. Ook paste het in de tijdsgeest om zelf het heft in handen te nemen. Tot slot speelde ook een financieel motief mee, nu met elkaar kinderen opvangen een stuk goedkoper was dan de professionele opvangmogelijkheden.

Nu het aanbod aan reguliere kinderopvang tegen het einde van de twintigste eeuw steeds meer toenam, verdween het pragmatische motief dat bij de oprichters zo belangrijk was geweest geleidelijk naar de achtergrond. Voor de participerende ouders van latere tijd speelden dus vooral principiële en financiële overwegingen een rol. Bovendien begon steeds meer mee te wegen dat het concept van de opvang in een ouderparticipatiecrèche aangetoond had te werken. Door de toegenomen regeldruk dienden de ouderparticipatiecrèches geleidelijk ook aan de kwaliteitseisen te voldoen die voor alle formele kinderopvanginstellingen golden en groeiden de ouderparticipatiecrèches steeds meer uit tot professionele kindercentra. Als gevolg hiervan namen de kosten voor de opvang in een ouderparticipatiecrèche toe en vergde de opvang meer van de participerende ouders dan voorheen. De principiële keuze van ouders voor deze vorm van opvang is daardoor met de jaren alleen maar belangrijker geworden. Hoewel de opvang in ouderparticipatiecrèches nog steeds een stuk goedkoper is dan de reguliere kinderopvang, is het financiële argument geleidelijk minder sterk geworden. En zeker nu de kinderopvangtoeslag voor participerende ouders verdwijnt, lijkt het financiële argument verder aan belang in te boeten. Meer dan ooit lijkt de opvang in ouderparticipatiecrèches weggelegd te zijn voor ouders die het echt willen en die bewust voor deze vorm van kinderopvang kiezen.

Wat betreft de politieke waardering van de ouderparticipatiecrèches is van belang dat kinderopvang gedurende vrijwel de gehele twintigste eeuw een voornamelijk gemeentelijke

aangelegenheid is geweest. Hoewel een eerste voorontwerp voor een wet op de kinderopvang dateert van 1973, zou het tot 2005 duren voor de kinderopvang een volledige rijksaangelegenheid zou worden. Wel had kinderopvang zich vanaf de jaren zeventig blijvend op de politieke agenda gevestigd en volgde vanaf 1975 door middel van de Rijksbijdrageregelingen voor het eerst landelijke subsidiëring. Ingezet leek te worden op een ontwikkeling richting een centraal kinderopvangbeleid, maar via de Welzijnswet werd de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang echter al snel weer naar de lokale overheid gedecentraliseerd.

In de landelijke debatten over kinderopvang was decennialang een vrij behoudende visie dominant geweest, al werd de politieke verdeeldheid over het onderwerp vanaf de late jaren zeventig groter. Vanaf de jaren negentig werd de kinderopvang pas meer echt als een rijksverantwoordelijkheid gezien en werd na een periode van stimulering van het kinderopvangaanbod serieus toegewerkt naar een uniform centraal kinderopvangbeleid. Ouderparticipatiecrèches lijken in het landelijke debat over de kinderopvang echter gedurende de gehele twintigste eeuw geen enkele rol te hebben gespeeld. Doordat zij lange tijd niet als formele vorm van kinderopvang werden gezien en bovendien slechts lokaal voorkwamen, bestond aanvankelijk geen enkele politieke waardering voor het concept op landelijk niveau. Op lokaal gebied, althans in de gemeenten Amsterdam en Utrecht, ontstond langzamerhand wel notie van de ouderparticipatiecrèches. Eind jaren zeventig waren in ieder geval enkele van de bestaande ouderparticipatiecrèches bij de gemeente bekend, maar in hoeverre zij ook door de gemeente werden ondersteund, valt moeilijk te achterhalen. In ieder geval kwamen zij voor rijkssubsidie niet in aanmerking. Al vanaf een vrij vroeg stadium hebben de beide gemeenten Amsterdam en Utrecht zeer welwillend tegenover de ouderparticipatiecrèches gestaan. Hoewel de ouderparticipatiecrèches pas in 1998 door de gemeente Utrecht als formele kinderopvanginstelling werden erkend, is zeker dat de gemeente al langer financiële ondersteuning bood. Gaandeweg de jaren negentig werden de ouderparticipatiecrèches steeds meer geacht te voldoen aan enkele veiligheids- en kwaliteitseisen, in ruil waarvoor zij in toenemende mate erkend en bovendien gesubsidieerd werden.

Als gevolg van de Wet kinderopvang van 2005 was de kinderopvang niet langer een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Waar zij zich langzamerhand in het lokale kinderopvangbeleid hadden weten te vestigen, lijken de ouderparticipatiecrèches in Den Haag decennialang een totaal onbekende vorm van kinderopvang te zijn geweest. Aanvankelijk kwamen zij als zodanig niet in het wetsvoorstel voor en pas in de loop van het wetgevingsproces werden zij voor het eerst in de landelijke politieke discussie genoemd. Toch zijn de ouderparticipatiecrèches uiteindelijk, ondanks hun geringe omvang, als aparte categorie van formele kinderopvangvoorziening in de wet opgenomen. Binnen enkele jaren werd hun wettelijke positie echter al weer aan het wankelen gebracht. Als gevolg van een intensieve inzet op een kwaliteitsverhoging dreigden de ouderparticipatiecrèches niet te kunnen voldoen aan de strengere eisen die de gewijzigde wet aan de formele kinderopvang stelde. De politieke waardering van de ouderparticipatiecrèches raakte als gevolg hiervan sterk verdeeld.

Jarenlang werd een hevig aangezet debat gevoerd tussen enerzijds de minister, die in drie verschillende hoedanigheden over de toekomst van de ouderparticipatiecrèches diende te beslissen, en anderzijds de oppositie in het parlement en de beide gemeenten Amsterdam en Utrecht, die nog steeds positief tegenover de ouderparticipatiecrèches stonden maar als lokale overheid geen zeggenspraak meer hadden over het kinderopvangbeleid. Uiteindelijk zouden de ouderparticipatiecrèches door de politiek niet geheel verdrongen worden, maar werden zij tot op zekere hoogte wel geherwaardeerd als formele kinderopvangvoorzienig.

De publieke opinie ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches volgt in grote lijnen de politieke waardering van het concept. Nu de ouderparticipatiecrèches zeker in de beginjaren nagenoeg geheel in het informele circuit voorkwamen, is de publieke opinie lange tijd moeilijk te bepalen geweest en is het discutabel in hoeverre er gesproken kan worden van enige noemenswaardige publieke waardering. Behalve de informele setting waren de ouderparticipatiecrèches daarbij feitelijk ook niet meer dan een lokaal Utrechts en Amsterdams verschijnsel. Voor zover er al publieke aandacht bestond, lijkt hiervan daarom gedurende de gehele twintigste eeuw alleen op lokaal niveau sprake van te zijn geweest. Nog sterker dan bij de politieke waardering is het om deze redenen moeilijk de publieke opinie ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches te bepalen. Als gevolg daarvan is het ook in dit schrijven onvermijdelijk gebleken dat een zekere onevenwichtigheid is ontstaan in de mate waarin aandacht wordt besteed aan de politieke- en de publieke waardering van de ouderparticipatiecrèches.

De voorbeelden van berichtgeving waaruit de, overigens vrijwel uitsluitend positieve, publieke waardering kan worden achterhaald, zijn spaarzaam. Pas eind jaren negentig is een eerste voorbeeld terug te vinden van landelijke aandacht voor de ouderparticipatiecrèches. Nadat de ouderparticipatiecrèches landelijke bekendheid verwierven doordat zij een plaats kregen in de Wet kinderopvang, is de publieke waardering beter af te meten. Niet in de laatste plaats vanuit de ouderparticipatiecrèches zelf werden vanaf de jaren 2000 veelvuldig de media opgezocht. Zeker het brede debat dat de na invoering van de Wet OKE en de dreigende ondergang van de ouderparticipatiecrèches werd gevoerd, is in verschillende, zeker ook landelijke, media breed uitgemeten. De toonzetting van de berichtgeving over de ouderparticipatiecrèches valt vrijwel uitsluitend als positief te waarderen. Hoe verdeeld de politieke waardering in ieder geval in de loop van de jaren 2000 mag zijn geweest, zo eenduidig positief lijkt de publieke opinie ten aanzien van de ouderparticipatiecrèches te zijn geweest.

De ontwikkeling van de ouderparticipatiecrèches volgt al met al tot op zekere hoogte een bredere trend in het denken over kinderopvang in Nederland. Waar de kinderopvang in bredere zin zich vanaf de jaren zestig en zeventig steeds meer ontwikkelde tot de professionele opvang van vandaag de dag, bleven de ouderparticipatiecrèches lange tijd achter bij deze ontwikkeling. De ouderparticipatiecrèches waren informele opvangvormen, die aanvankelijk geheel buiten de kaders

van de professionele kinderopvang stonden. Vanaf de jaren tachtig zijn de ouderparticipatiecrèches voorzichtig uit de anonimiteit gekomen en werden zij geleidelijk deelgenoot in het kinderopvangsysteem van beginnende kwaliteitseisen, voorzichtig toezicht en spaarzame subsidies. De steeds striktere spelregels van de professionele kinderopvang zijn uiteindelijk ook voor de ouderparticipatiecrèches gaan gelden. De ouderparticipatiecrèches waren daarmee aanvankelijk geheel vereenzelvigd met de reguliere kinderopvang. Uiteindelijk is het echter de onverkorte toepassing van de spelregels geweest, die binnen enkele jaren alweer een einde zou maken aan het opgeheven onderscheid met de reguliere opvang. Natuurlijk heeft de mogelijkheid altijd bestaan en bestaat de mogelijkheid nog steeds voor de ouderparticipatiecrèches om uit het formele kinderopvangcircuit te treden en op informele en onprofessionele wijze de opvang te verzorgen. Maar de ouderparticipatiecrèches willen nu juist binnen het formele kader gepositioneerd blijven, als professionele instellingen met dienovereenkomstige erkenning, waardering, kwaliteitsgarantie, toezicht en het liefste ook kinderopvangtoeslag. Het concept van de ouderparticipatiecrèches past echter niet naadloos binnen het reguliere systeem, waardoor de bestaande situatie niet langer past binnen de ontwikkeling van de kinderopvang. Ruimte voor een burgercollectief moet echter ook in de kinderopvang in zekere mate mogelijk blijven. Hoewel afwijken van de spelregels van de kinderopvang geschuwd wordt, kan dit burgercollectief met een eigen wettelijk kader, zonder toeslag, toch binnen de kinderopvang blijven voortbestaan. De ouderparticipatiecrèches blijven een wettelijk erkende vorm van opvang, van opvang met gewaarborgde kwaliteit, maar niet langer geheel volwaardig en gelijkwaardig aan de reguliere kinderopvang. De ouderparticipatiecrèches zijn binnen de professionele kinderopvang geworden tot een volwaardig alternatief, een categorie met een aparte positie, gepositioneerd naast de gefinancierde vormen van reguliere kinderopvang.

Bronnen en literatuur

Literatuur

Aerts e.a., Remieg, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen/Amsterdam 1999).

Beijering, Marjan, 'Particuliere Kinderopvang Prins Hendrik', in: Peter W. Voogt en Harry Broekman, *De grote kleine-kansen atlas* (Den Haag 2003), 127-129.

Blokker, Wietske, 'Anti-autoritair opvoeden', *Historisch Nieuwsblad* 7 (2000).

Buitenhek Management & Consult, *Rapportage onderzoek toekomst Ouderparticipatie crèches in Utrecht* (Utrecht 2003).

Calis, Roxanne, *De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op een ouderparticipatiecrèche. Een onderzoek naar de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en de kwaliteit van ouderparticipatiecrèches in vergelijking met reguliere kinderdagverblijven* (Amsterdam 2011).

Doorne-Huiskes, Johanna van, Frances Hulsker en Cobi Twisk, *Witte vlekken in de kinderopvang. Een onderzoek naar voorzieningen voor 0- tot 16-jarigen* (Den Haag 1997).

Klein, Marian van der, Jessica van den Toorn en Dick Oudenampsen, *Voor wat hoort wat? Ervaringen met vrijwilligers als wederdienst* (Utrecht 2013).

Lans, Jos van der, '1969. Op zoek naar modern ouderschap. Democratisering van de opvoeding', in: Jos van der Lans (red.), *Canon zorg voor de jeugd* (Amsterdam 2013), 69-72.

Moor, Tine de, *Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving* (Utrecht 2013).

Plantenga, J. en M.W.J.L. Sanders, 'Kwaliteitszorg en de markt voor kinderdagopvang', *Economisch Statistische Berichten* (2012), 301-302.

Raaijmakers, Aafke, *Take care. Responding to Institutional Complexity in Dutch Childcare* (Tilburg 2013).

Rijswijk-Clerckx, Lily E. van, *Moeders, kinderen en kinderopvang* (Nijmegen 1981).

Schuurman, Sjef, *Discussiestukken van De Kleine Witte. Een anti-autoritaire crèche* (Den Haag 1972).

Serdijn, Danielle (red.), *Duik je mee in de Krakelingzee? Uitgave ter gelegenheid van het twintigjarig bestaan van Ouderparticipatiecrèche De Krakeling* (Utrecht 2000).

Sijtema, T.B., M.J. Toet en N.J. van de Vrie, *Wet kinderopvang* (Deventer 2004).

Slagman, Barbara, *Samen doen! 40 jaar betrokkenheid en plezier. Ouderparticipatiecrèche de Villa 1973-2013* (Utrecht 2013).

Tijdens, Kea en Saskia Lieon (red.), *Kinderopvang in Nederland. Organisatie en financiering* (Utrecht 1993).

Tosh, John, *The pursuit of history: aims, methods and new directions in the study of modern history* (Harlow 2006).

Verschuur, Aart e.a., *Professionele opvang gevraagd. Geschiedenis van de Nederlandse kinderopvang* (Amersfoort 2005).

Visser, Jan H., *Anti-autoritaire kresjes. Op weg naar groepsopvoeding* (Amsterdam 1979).

Wilbrink-Griffioen, Dies, Ineke van Vliet en Anne Elzinga, *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen* (Den Haag 1987).

Winter, Micha de, *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding* (Amsterdam 2011).

Archieven

Archief van De Bombardon (Utrecht).

Archief van Stichting OOK-Kinderopvang (Utrecht).

Het Utrechts Archief (Utrecht):

1338 - 14391;

1338 - 14393;

1338 - 14394.

Kranten- en tijdschriftartikelen

Algemeen Dagblad.

De Groene Amsterdammer.

De Volkskrant.

HP/De Tijd.

Nieuw Utrechts Dagblad.

NRC.

Trouw.

Utrechts Nieuwsblad.

Internetbronnen

‘0-4-opvang: van opc's tot gastouderopvang’, *Kinderopvangtotaal*, www.kinderopvangtotaal.nl/Kinderdagverblijven/Actueel/2014/8/0-4-opvang-van-opcs-tot-gastouderopvang-1576141W/.

'CDA: “geen extra drempels voor ouderparticipatiecrèches”', CDA Utrecht, www.cda-utrecht.nl/cda-geen-extra-drempels-voor-ouderparticipatiecreches/.

'Crèches Wittevrouwen in het nauw', *RTV Utrecht*, www.rtvutrecht.nl/nieuws/407671.

'D66 en GroenLinks bezorgd over toekomst ouderparticipatiecrèches', *De Utrechtse Internet Courant*, www.duic.nl/nieuws/d66-en-groenlinks-bezorgd-over-toekomst-ouderparticipatiecreches/.

'Een oase in eigen beheer', OPC Kanaleneiland, opc-kanaleneiland.tumblr.com.

'Geen toeslag voor ouderparticipatiecrèches' *nu.nl*, www.nu.nl/politiek/3718809/geen-toeslag-ouderparticipatiecreches.html.

'Hoe een groep ouders in opstand kwam en de crèche overnam', *De Correspondent*, decorrespondent.nl/909/Hoe-een-groep-ouders-in-opstand-kwam-en-de-creche-overnam/62903709-4727f4c2.

'Kinderdemonstratie tegen afschaffing toeslag ouderparticipatiecrèche', *Dichtbij*, www.dichtbij.nl/utrecht-en-leidsche-rijn/regionaal-nieuws/artikel/3448115/utrechtse-kinderen-demonstreren-tegen-afschaffing-toeslag-ouderparticipatiecreche.aspx.

'Motie: 'Blijf ouderparticipatiecrèches faciliteren", GroenLinks Utrecht, utrecht.groenlinks.nl/node/76199.

‘Na 30 jaar terug op de JG Crèche’, Blog Joop Gilliamse Ouderparticipatiecrèche, www.oudercreche.info/Blog.html.

'Nieuwe OPC open in Transwijk', OPC Kanaleneiland, opc-kanaleneiland.tumblr.com.

'Ouders die het zelf doen? Niks mis mee', *Kinderopvangtotaal*, www.kinderopvangtotaal.nl/Management/Actueel/2014/8/Ouders-die-het-zelf-doen-Niks-mis-mee-1577311W/.

‘Participatiesamenleving wint titel’, *NOS*, www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html.

Petitie ‘Ouders zijn gekwalificeerd voor kinderopvang’, petities.nl/petitie/ouders-zijn-gekwalificeerd-voor-kinderopvang

'Voortbestaan kinderopvang door ouders zélf in Utrecht gegarandeerd', CDA Utrecht, www.cda-utrecht.nl/voortbestaan-kinderopvang-door-ouders-zelf-in-utrecht-gegarandeerd/.

Overige bronnen

Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA, 29 oktober 2012.

Kamerstukken.

Rijksoverheid.nl.

Staatsblad.

Troonrede 2013, 17 september 2013.

Werken aan Vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 3 juli 2002.

Wetsvoorstel ouderparticipatiecrèches.

Interviews:

Alsema, Mirjan, 23 september 2014.

Ankoné, Marja, 3 november 2014.

Balk, Andrea, 28 oktober 2014.

Bedaux, Leo en Toos, 4 november 2014.

Pikaart, Martin, 9 oktober 2014.

Simmes, Ben, 3 november 2014.

Sanders, Mark, 2 september 2014.

Winter, Micha de, 3 november 2014.

Stageproducten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Kinderopvang, Afdeling Beleid

Gelijkwaardige alternatieven

Steven Bergwerff
3374939

dr. G.G. (Geraldien) von Frijtag Drabbe Kuenzel

drs. D. (Daniëlle) Schiet

Master Politiek en maatschappij in historisch perspectief

20 juni 2014

Vertrouwelijke stukken, in dossier opgenomen ter beoordeling

- Startnotitie Onderzoek gelijkwaardige alternatieven

- Nota aanbieding onderzoek kleine kindercentra - met akkoord minister

- Verslag AO 26 maart 2014

- Nota monitoringsadvies kleine kindercentra

- Voorstel ontwerpbesluit wijziging artikel 21 Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen - met akkoord minister

- Nota meertaligheid in de kinderopvang

Ministerraadstukken, zeer vertrouwelijke stukken, slechts ter inzage op het ministerie

- Besluit tot wijziging van artikel 21 Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen

Startnotitie Onderzoek Gelijkwaardige alternatieven

Achtergrond

Begin december 2013 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer over het verbeteren van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en de voortgang van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren. In dat kader is in samenspraak met alle partijen in de sector het project Het Nieuwe Toezicht gestart. Met dit project wordt beoogd de kwaliteitseisen te herijken, regeldruk integraal aan te pakken, een impuls te geven aan het professionaliseren van de sector en toezichthouders beter in staat te stellen zelf een professioneel oordeel te vormen op basis van de kwaliteitseisen. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk en innovatie door kinderopvangorganisaties.

De kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het toezicht daarop, hebben tot doel de kwaliteit op ten minste een bepaald niveau te garanderen en een stabiele en veilige omgeving voor kinderen te creëren. Het toezicht op de kwaliteitseisen is nu nog te veel geijkt op nalevingstoezicht, waarbij aan de hand van middelvoorschriften getoetst wordt of de kinderopvangorganisatie aan de randvoorwaarden voor goede kinderopvang voldoet. Deze belangrijke eisen (zoals de beroepskracht-kindratio en het aantal m^2 binnen- en buitenruimte per kind) zijn noodzakelijke voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang maar bieden weinig informatie over de daadwerkelijke pedagogische kwaliteit van de opvang. De in de wet- en regelgeving opgenomen eisen moeten in de toekomst op een zodanige wijze worden geherformuleerd dat maatwerk mogelijk is en tegelijkertijd kwaliteit wordt geborgd.

Gelijkwaardige alternatieven betreffen situaties in de kinderopvang die niet voldoen aan de formele kwaliteitseisen, maar waarvan de toezichthouder eerder heeft vastgesteld dat het doel bereikt wordt op een andere (gelijkwaardige) wijze dan in de wet is aangegeven. De mogelijkheid voor kinderopvangorganisaties om aan te tonen dat zij een gelijkwaardig alternatief boden voor de in de beleidsregels opgenomen kwaliteitseisen, is door omzetting in wet- en regelgeving in juni 2012 verdwenen. In het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 is echter wel voorzien in een overgangstermijn met betrekking tot de gelijkwaardige alternatieven, op grond waarvan de huidige gelijkwaardige alternatieven tot 1 januari 2015 mogen blijven bestaan. Voor het einde van 2014 moet er zodoende een nieuw besluit worden genomen over de situatie van de gelijkwaardige alternatieven.

Met de ontwikkeling van Het Nieuwe Toezicht wordt beoogd meer ruimte voor maatwerk in de kinderopvang te bieden. In dit kader is kennis nodig over de gelijkwaardige alternatieven, opdat hiermee bij de aanpassing van bestaande regelgeving rekening gehouden kan worden. Het onderzoek naar gelijkwaardige alternatieven en de inrichting van Het Nieuwe Toezicht zullen duidelijkheid moeten geven over welke gelijkwaardige alternatieven in de toekomst mogelijk moeten blijven.

Probleemstelling

Er is eerder nog geen onderzoek gedaan naar de gelijkwaardige alternatieven. Wel is in 2012 een kleinschalige inventarisatie uitgevoerd door de Brancheorganisatie Kinderopvang (op basis van meldingen van leden) en GGD Nederland (op basis van meldingen van inspecteurs en analyse van helpdeskvragen). Ten behoeve van de herijking van de kwaliteitseisen in het kader van Het Nieuwe Toezicht bestaat er echter wel behoefte aan meer gedegen kennis over de aard en omvang van de bestaande gelijkwaardige alternatieven. Onderzoek naar de aard en omvang van de alternatieven, gelinkt aan het bestaande wettelijke kader, is dan ook gewenst en noodzakelijk.

Doel
Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven, waarbij een link gelegd dient te worden met het bestaande wettelijk kader.

Concept onderzoeksvragen
Het in kaart brengen van de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven:

- Welke gelijkwaardige alternatieven bestaan er?
- Op welke kwaliteitsregels hebben de gelegitimeerde afwijkingen betrekking?
- Hoe wordt in de specifieke situatie precies invulling gegeven aan het gelijkwaardige alternatief?
- Hoe vaak komen ieder van deze alternatieven en de variaties binnen de alternatieven (naar schatting) voor?
- Welke redering heeft ten grondslag gelegen aan de vaststelling dat een specifieke situatie aangemerkt kan worden als gelijkwaardig alternatief en welke omstandigheden hebben hierbij een rol gespeeld?

Onderzoeksopzet
De beoogde opzet is inventariserend van aard en meer indicatief dan kwantitatief. Beoogd is een vooral kwalitatief onderzoek, zodat in ieder geval duidelijk is welke gelijkwaardige alternatieven er zijn. Daarbij dient onderzocht te worden op welke basis destijds is geoordeeld dat er sprake is van gelijkwaardig alternatief en dient er een indicatie te komen van hoe breed een zeker alternatief leeft. De link naar de bestaande wetgeving moet in het onderzoek gelegd worden, zodat duidelijk is van welke kwaliteitseisen in de wet- en regelgeving is afgeweken bij de toekenning van het gelijkwaardige alternatief.

Uit bestaande gegevensbronnen lijkt informatie over gelijkwaardige alternatieven niet eenvoudig te putten. Daarom dient voor dit onderzoek informatie te worden vergaard bij verschillende partijen in het veld. Enerzijds wordt hierbij gedacht aan gemeenten en GGD'en als verantwoordelijke partijen voor respectievelijk de handhaving van en het toezicht op de kinderopvang, en anderzijds aan de Brancheorganisatie Kinderopvang en in het bijzonder de aanbieders van kinderopvang waarvan de toezichthouder heeft geoordeeld dat er sprake is van gelijkwaardige alternatieven.

Als uitgangspunt kan het gerubriceerde inventarisatieoverzicht uit 2012 worden gebruikt dat in overleg met Brancheorganisatie Kinderopvang, PGVN en VNG tot stand is gekomen.

Belanghebbende partijen

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW);
- Brancheorganisatie Kinderopvang;
- Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang en peuterspeelzalen (BOinK);
- Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (PGVN);
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Klankbordgroep
Het onderzoek wordt begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK, PGVN en VNG. Naast een startbijeenkomst zullen in overleg met het onderzoeksbureau en de betrokken partijen een of meerdere tussentijdse besprekingen worden belegd.

Budget
Geschatte kosten: 50.000,-- inclusief BTW (€ 41.322,31 exclusief BTW)
Betalingsschema: € 20.000,-- (40 %) bij aanvang, € 30.000,-- (60 %) bij oplevering.

Tijdpad

Offerteverzoeken versturen:	20 februari 2014
Ontvangst vragen offerteverzoek:	uiterlijk 25 februari 2014 (12:00 uur)
Nota van inlichtingen	27 februari 2014
Indienen offertes door onderzoeksbureaus:	uiterlijk 6 maart 2014 (14:00 uur)
Opdrachtgunning:	uiterlijk 13 maart 2014
Startbijeenkomst:	dinsdag 18 maart (13:30 uur)
Tussentijdse bespreking(en):	in nader overleg
Oplevering eindrapport:	uiterlijk 30 juni 2014

Politieke risico's
De gelijkwaardige alternatieven liggen gevoelig in de sector. Bovendien staan de gelijkwaardige alternatieven in de belangstelling in het kader van het project Het Nieuwe Toezicht. Het risico bestaat dat ondernemers met gelijkwaardige alternatieven per 2015 niet meer aan de wet zouden voldoen en zouden moeten sluiten, terwijl een op handen zijnde aanpassing van wet- en regelgeving in 2016/2017 ertoe zou leiden dat deze ondernemers niet hadden hoeven sluiten. Sluiting kan derhalve indruisen tegen de politieke lijn ten aanzien van het toezicht. Dit kan worden ondervangen door de resultaten van het onderzoek mee te nemen in het traject van de aanpassing van de wet- en regelgeving.

Openbaarmaking
De uitkomsten van het onderzoek naar de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven worden meegenomen in aanpassingen in wet- en regelgeving op het gebied van kinderopvang en toezicht en bieden derhalve achtergrondinformatie bij de ontwikkeling van het Nieuwe Toezicht. Hoe het onderzoek uiteindelijk zal worden gepresenteerd is vooralsnog niet helemaal duidelijk. In ieder geval dient de Tweede Kamer in het kader van Het Nieuwe Toezicht over de uitvoering van het onderzoek geïnformeerd te worden.

Contactpersoon
Steven Bergwerff

Bijlage: inventarisatieoverzicht gelijkwaardige alternatieven (2012)

- Voertaal anders dan alleen Nederlands;
- Geen vaste groepsruimte in de dagopvang;
- Minder dan 3 m^2 buitenruimte per kind;
- Minder dan 3,5 m^2 binnenruimte per kind;
- Geen aparte slaapruimte voor kinderen tot 1,5 jaar;
- Geen vaste locatie en groepen BSO;
- Afwijkende passend ingerichte ruimte;
- Bredere samenvoeging van stam- en basisgroepen dan toegestane twee groepen;
- Afwijkende vaste tijden voor de 3-uursregeling;
- Groepsgrootte in dagopvang overstijgt het maximum van 16 kinderen.

1901 PR

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2014 4 17/2

RUBRICERING
Minister

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Contactpersoon
Steven Bergwerff

T
SBergwerff@minszw.nl

Datum
6 februari 2014

Onze referentie
2014-0000019219

Bijlage
Korte samenvatting onderzoek kleine kindercentra

nota

Nota aanbieding onderzoek kleine kindercentra

Akkoord SG/DG

14/2

1 Status nota
Ter beslissing

2 Aanleiding
- Naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie Gunning is onderzoek gedaan naar kleine kindercentra. De Commissie Gunning gaf ter overweging een minimumomvang van drie groepen per kindercentrum verplicht te stellen.
- In het onderzoek is nagegaan of de omstandigheden waaronder kinderopvang plaatsvindt in kleine kindercentra verschillen van de omstandigheden in (middel)grote kindercentra en bij gastouders. Het onderzoek naar kleine kindercentra is afgerond en moet openbaar gemaakt worden. Het onderzoek is niet aan de Tweede Kamer toegezegd. Het onderzoek biedt niet direct aanleiding tot beleidsaanpassing.

3 Beslispunten/advies/beslistermijn
- Advies is om akkoord te gaan met passieve publicatie van dit onderzoek middels plaatsing op de daarvoor bestemde website (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten).

- Termijn: We verwachten niet dat het rapport veel stof doet opwaaien. Niettemin lijkt het ons correct om het rapport nog voor het AO Kinderopvang van 19 februari 2014 a.s. te publiceren.

4 Kernpunten
Uit het onderzoek volgt dat er wel degelijk verschillen bestaan tussen kleine en grotere kindercentra. Zo begaan kleine BSO's gemiddeld iets meer en kleine kinderdagverblijven juist iets minder overtredingen dan grotere locaties en worden de kleine kindercentra gekenmerkt door een kleinschalige voorziening, een centrale rol van de houder en een beperkte mate waarin personeel wordt ingezet. Van een inherente grotere kwetsbaarheid bij kleine kindercentra is echter geen sprake. De resultaten van het onderzoek geven derhalve geen directe aanleiding gevolg te

geven aan de aanbeveling van Gunning.

- Het onderzoek biedt ook overigens niet direct aanleiding tot beleidsaanpassing. Wel zullen we de omvang en ontwikkeling van de kleine kindercentra naar aanleiding van het onderzoek blijven monitoren, met name in het kader van de algemene beleidslijn ten aanzien van gastouderopvang.
- Kleine kindercentra vertonen sterke overeenkomsten met gastouders en blijken in de meeste gevallen gevestigd te zijn in de woning van de houder.
- De resultaten van het onderzoek kunnen worden meegenomen in de brede beschouwing rondom de gastouderopvang in tweede helft van de kabinetsperiode.
- Openbaar maken van het onderzoek is van belang in het kader van de algemene beleidslijn ten aanzien van gastouderopvang, alsmede in het kader van de vragen van het lid Ulenbelt over het bericht *'Situatie rond gastouderopvang is onveilig'* van 22 januari 2014.
- Het onderzoek is eind oktober afgerond. Met het oog op het AO en eventuele vragen naar kleine kinderopvang en gastouderopvang stellen wij voor het onderzoek nu (passief) openbaar te maken.

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
6 februari 2014

Onze referentie
2014-0000019219

Bijlage: korte samenvatting onderzoek kleine kindercentra

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
6 februari 2014

Onze referentie
2014-0000019219

Korte inhoud onderzoek kleine kindercentra:

- Het onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek en is uitgevoerd door Bureau Bartels.
- De resultaten zijn gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen: 28 kleine kindercentra, 55 (middel)grote kindercentra en 16 gastouders. De uitkomsten zijn bedoeld om het al of niet bestaan van verschillen tussen kleine en grotere locaties op te sporen en zijn niet representatief voor de gehele sector.

De belangrijkste conclusies zijn als volgt:

- Bij de kleine locaties in de dagopvang worden gemiddeld iets minder overtredingen begaan dan bij andere locaties. Bij de BSO begaan kleine locaties gemiddeld juist meer overtredingen. Bij gastouders worden relatief gezien duidelijk minder overtredingen geconstateerd dan kleine locaties in de dagopvang en BSO.
- Kleine kindercentra onderscheiden zich op een aantal basiskenmerken duidelijk van grotere locaties en vertonen op deze punten meer overeenkomsten met gastouders. Voornaamste verklaring is dat vrijwel de gehele organisatie van een kleine locatie is opgehangen aan één persoon (de houder).
- Wat betreft het type accommodatie bestaan er duidelijke verschillen tussen de kleine locaties enerzijds en de grotere locaties anderzijds, met name in de dagopvang. In tegenstelling tot de grotere locaties waren de bezochte kleine locaties binnen de dagopvang allemaal gevestigd in (of in de directe nabijheid van) de woning van de houder.
- Hoewel er wat betreft uitgangspunten en kenmerken van het pedagogisch beleid enige variatie bestaat naar grootteklasse van kindercentra, komen de belangrijkste kenmerken van de pedagogische visie in elk van de grootteklassen in grote mate overeen.
- Wat betreft de ouderbetrokkenheid doen zich weinig verschillen naar grootteklasse voor.
- Er bestaan dus wel degelijk verschillen tussen kleine en grotere kindercentra (in de dagopvang sterker dan in de BSO). Van een inherente grotere kwetsbaarheid bij kleine locaties is echter geen sprake.
- De kleinschaligheid van de voorziening, de centrale rol van de houder en de beperkte mate waarin personeel wordt ingezet maakt dat kleine kindercentra aspecten van de kinderopvang vaak net wat anders invullen dan grotere locaties.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Contactpersoon
Steven Bergwerff

SBergwerff@minszw.nl

Datum
26 maart 2014

Onze referentie

Auteur
Steven Bergwerff

verslag

Omschrijving	Algemeen Overleg Kinderopvang
Datum en tijdstip overleg	woensdag 26 maart 2014 13:00 uur
Aanwezig	De minster van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Van der Burg (VZ, VVD), de heer Ulenbelt (SP), de heer Bisschop (SGP), de heer Heerma (CDA), de heer Van Weyenberg (D66), mevrouw Yücel (PvdA), mevrouw Tellegen (VVD) en de heer Van Ojik (GL)

Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor SZW op woensdag 26 maart 2014 is in hoofdlijnen het volgende besproken:

Peuterplan
Vanuit verschillende partijen werd de zorg geuit over segregatie tussen kinderen van werkende en niet-werkende ouders als gevolg van het Peuterplan. GL vroeg daarnaast of de toegankelijkheid niet in gevaar zou komen. De VVD vroeg de minster naar de stand van de onderhandelingen met de VNG. De minster heeft de partijen ingelicht over het vervolgproces. Hij ontkrachte de vrees voor segregatie en wees erop dat de kinderopvang over de gehele linie niet duurder wordt, maar dat wel meer kwaliteit geboden wordt en dat schotten worden weggenomen. De minister wees hierbij ook op het tweede bestuurlijk overleg dat met de gemeenten gaat plaatsvinden. In de tweede helft van 2014 zal de minister de Kamer opnieuw informeren.

Cijfers kinderopvang
Het CDA verzocht de minister een inschatting te maken voor het budget van 2014. D66 heeft de minister gevraagd naar de terugloop in de kinderopvang. De minister heeft aangegeven dat de nieuwe cijfers er nog niet zijn en dat deze nog volgen.

Kinderopvang en basisonderwijs
Verschillende partijen vroegen naar de huidige stand van zaken. De staatssecretaris van OCW heeft toegezegd na de zomer van 2014 de wetsevaluatie van de Wet OKE en de voortgang van het project naar de Kamer terug te koppelen, alsmede nadere informatie te geven over de gelijkschakeling van de kwaliteitskaders van OCW en SZW (gezamenlijk inspectiekader). De minster zegde toe het gezamenlijke inspectiekader mee te nemen in de toegezegde brief met betrekking tot het Nieuwe Toezicht die in de tweede helft van 2014 aan de Kamer zal worden toegezonden.

Het Nieuwe Toezicht
De PvdA heeft de minister gevraagd naar hoe het handhaven van regels zich verhoudt tot de vermindering van de regeldruk. De minister heeft hierop geantwoord en heeft nog eenmaal verduidelijkt wat hij met het Nieuwe Toezicht beoogt.

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
26 maart 2014

Onze referentie

Kinderopvangtoeslag in familiekring
Vanuit verschillende partijen werd de minister gevraagd een einde te maken aan de zogenaamde "opa-en-omacriminaliteit", waarmee gedoeld werd op het ontvangen van kinderopvangtoeslag voor opvang in de familiekring in het licht van de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State. De minister gaf aan het gevoel van ongemak te delen, maar dat hij zorgvuldig met deze kwestie om wil gaan en niet halsoverkop een beslissing wil nemen. Nader onderzoek is hierin nodig. Hij sloot niet uit dat de toeslag in de familiekring in de toekomst mogelijk zal verdwijnen.

Leges
Door verschillende partijen is de minister gevraagd naar de verschillen in de hoogte van de leges. De minster gaf aan de leges te betrekken in de evaluatie van de financiering van het gemeentelijk toezicht.

OPC's
Alle vertegenwoordigde oppositiepartijen hebben de minister verzocht te stoppen met het onmogelijk maken van OPC's. Vanuit D66 werd gevraagd wat nu precies het probleem is met de OPC's. GL vroeg de minister wat we weten over de kwaliteit van de OPC's en waarom geen kinderopvangtoeslag kan worden toegekend als de kwaliteit op een andere manier wordt gerealiseerd. Er is langdurig gedebatteerd over de toekomst van de OPC's. De PvdA en de VVD werden bevraagd naar hun positionering ten aanzien van de brief van de minister. Het CDA vroeg verder waarom de minister niet voor het aanbod van de G-4 heeft gekozen en of hij dit wel serieus in overweging heeft genomen. De minster heeft in reactie aangegeven dat hij ruimte wil bieden voor OPC's, maar dat hij uitdrukkelijk een onderscheid maakt tussen professionele en niet-professionele kinderopvang. Hij wil wezenlijke criteria zoals het vaste gezichtencriterium niet opzij zetten. De toeslag wil hij beperkt houden tot de professionele kinderopvang. Hij wil derhalve ruimte maken in het stelsel, maar niet met toeslag. Hij zal in overleg gaan met de gemeenten over het mogelijke toetsingskader voor de kwaliteitseisen voor de OPC's, maar zal net als richting de Kamer duidelijk zijn over de onmogelijkheid van kinderopvangtoeslag voor OPC's.

Toezeggingen:
- De staatssecretaris van OCW heeft toegezegd de Kamer voor 1 november 2014 te informeren over de evaluatie van de Wet OKE, de voortgang van het project omtrent de aansluiting van kinderopvang en het basisonderwijs en het gezamenlijke inspectiekader.
- De minister van SZW heeft toegezegd het gezamenlijk inspectiekader mee te nemen in de brief over het Nieuwe Toezicht die hij in de tweede helft van 2014 aan de Kamer zal toezenden.

Mogelijke motie:
- De SP heeft aangekondigd een motie in te dienen met betrekking tot het voortbestaan van de OPC's, met het verzoek om een hoofdelijke stemming.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

RUBRICERING
Directeur KO

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Contactpersoon
Steven Bergwerff

SBergwerff@minszw.nl

Willeke van der Werf

WvdWerf@minszw.nl

Datum
8 mei 2014

Onze referentie
2014-0000067121

nota

Nota monitoringsadvies kleine kindercentra

Akkoord SG/DG

1 Status nota
Ter beslissing

2 Aanleiding
- In de Wet kinderopvang zijn gastouders uitgesloten van de mogelijkheid toeslag te kunnen ontvangen voor de opvang van de eigen kinderen. Toeslag kan daarentegen wel worden ontvangen voor de opvang van de eigen kinderen in een kindercentrum.
- Uit het recent gepubliceerde onderzoek naar kleine kindercentra volgt onder meer dat de in het onderzoek betrokken kleine locaties binnen de dagopvang allemaal gevestigd waren in (of in de directe nabijheid van) de woning van de houder. Dit zou er mogelijkerwijs op kunnen duiden dat gastouders zich omvormen tot kleine kindercentra, teneinde toch aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag voor de opvang van de eigen kinderen.
- De ruime defintie van kinderopvang in de wet geeft de mogelijkheid om deze vorm van opvang in een gezinssituatie anders dan gastouderopvang aan te merken als een kindercentrumvoorziening, terwijl het niet de bedoeling is geweest deze groep als zodanig aan te merken. Bij een kindercentrum moet immers aan een kinderdagverblijf worden gedacht, niet aan opvang in een een gezinssituatie (kleine kindercentra).
- Hoewel het omvormen van gastouderopvang in een klein kindercentrum teneinde wel kinderopvangtoeslag voor de opvang van de eigen kinderen te ontvangen niet in strijd is met de wet, zou deze constructie wel tot oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Hoewel de kosten (o.a. voor huisvesting en geen personeelskosten anders dan de houder) aanzienlijk lager zijn dan bij kindercentra, verkrijgen de ouders in dat geval een hogere kinderopvangtoeslag en maken zij geen kosten voor een bemiddelend gastouderbureau.
- In dit kader is daarom nadere informatie opgevraagd bij DUO en de Belastingdienst. Hieruit volgt dat het vooralsnog gaat om een achttal situaties waarin houders van kleine kindercentra toeslag ontvangen voor de opvang van de eigen kinderen. Onduidelijk is of het in de voorkomende gevallen gaat om kindercentra die zijn gevestigd op hetzelfde adres als een voormalig gastouderopvanglocatie.

- Nu het een dermate gering aantal betreft, kan op dit moment worden volstaan met het in de gaten houden van de ontwikkelingen op dit terrein en dit eventueel mee te nemen in de beleidsdoorlichting.

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
8 mei 2014

Onze referentie
2014-0000067121

3 Beslispunten/advies/beslistermijn

- Wij adviseren de kleine kindercentra mee te nemen bij de beleidsdoorlichting rondom het thema gastouderopvang. Hiertoe adviseren wij de uitvraag van informatie begin 2015 nog eenmaal te herhalen, zodat de omvang en ontwikkeling van de kleine kindercentra input kunnen vormen voor de beleidsdoorlichting.
- In overweging kan worden genomen de kinderopvangdefinitie zodanig te wijzigen dat de groei van onbedoelde kleine kindcentra wordt tegengegaan of bemoeilijkt. Dit om de professionele opvang te beschermen tegen oneigenlijke uitzonderingen, die met het groter worden van deze groep politiek opportuun zouden kunnen worden.
- Afhankelijk van de uitkomsten van de tweede uitvraag en als wordt besloten dat aanpassing van de definitie in de wet niet gewenst is, kan na de beleidsdoorlichting opnieuw worden overwogen of moet worden doorgegaan met het monitoren van de kleine kindercentra.
- Bent u akkoord met het meenemen van de adviespunten in de beleidsdoorlichting?

4 Kernpunten

- Kleine kindercentra zijn kinderdagverblijven met maximaal zes kindplaatsen. Inzicht in hoeveel kinderen daadwerkelijk opvangen worden en of eventueel sprake is van de opvang van alleen de eigen kinderen, is niet voorhanden.
- Bij DUO is in maart 2014 een overzicht opgevraagd van alle ingeschreven kleine kindercentra in de dagopvang en van alle kleine kindercentra die zijn gevestigd op hetzelfde adres als een voormalig gastouderopvanglocatie. De Belastingdienst heeft vervolgens gekeken naar wie van de houders van de kleine kindercentra (of hun partners) toeslag ontvangen voor de opvang van de eigen kinderen.
- In totaal staan er 134 kleine kinderdagverblijven ingeschreven in het LRKP. Hiervan zijn 38 gevestigd op hetzelfde adres als een voormalig gastouderopvanglocatie.
- Voor zover de Belastingdienst kon nagaan op basis van de beschikbare informatie, ontvangt de houder of de partner van de houder van een klein kindercentrum slechts in een beperkt aantal gevallen (de Belastingdienst heeft 8 gevallen kunnen achterhalen) kinderopvangtoeslag voor het berekeningsjaar 2014 voor de opvang van een eigen kind in de eigen kinderopvanginstelling.
- Uit de informatie blijkt niet of en in hoeveel van de 8 geconstateerde gevallen van ontvangst van toeslag voor de opvang van de eigen kinderen al dan niet sprake is van voormalig gastouderlocaties. Dit zou eventueel uitgezocht moeten kunnen worden, maar met het oog op de privacygevoeligheid van deze concrete informatie ontraadt de Belastingdienst dit, nu het bescheiden aantal toch geen aanleiding geeft tot ingrijpen. Ingeval uit latere uitvragen van informatie wel saillante cijfers zouden volgen die meer aanleiding geven om actie te ondernemen, zou het dan mogelijk wel aan te raden zijn de Belastingdienst te verzoeken om concrete informatie over de gevallen waarbij sprake is van toeslag voor de opvang van de eigen kinderen.

5025 SG

Minister retour
met/zonder opmerking
wel/niet ondertekend
dd: 10-6-14 RM

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

RUBRICERING
Minister

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Contactpersoon
Steven Bergwerff

SBergwerff@minszw.nl

Datum
2 juni 2014

Onze referentie
2014-0000052204

Bijlage
Ontwerpbesluit tot wijziging van artikel 21 Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen met nota van toelichting

nota

Voorstel ontwerpbesluit wijziging artikel 21 Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen

Akkoord SG/DG

1 Status nota
Ter beslissing.

2 Aanleiding
- De overgangstermijn voor gelijkwaardige alternatieven in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (hierna: het Besluit kwaliteit) loopt per 1 januari 2015 af. Zoals u eerder in augustus 2013 is gemeld, zijn de mogelijkheden verkend met betrekking tot de eventuele verlenging van deze overgangstermijn.
- Gebleken is dat de ruimte die in specifieke gevallen aan gastouders, houders van een kindcentrum, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal (hierna: gastouders en houders) met een gelijkwaardig alternatief wordt geboden, mogelijk gedeeltelijk ook in de toekomst gewenst is. Met het oog op de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht is het wenselijk om de bestaande afwijkingsruimte die het overgangsrecht tot 1 januari 2015 biedt, langer te laten voortbestaan. Dit om te voorkomen dat gastouders en houders de nodige maatregelen zouden treffen om alsnog aan de kwaliteitseisen te voldoen, terwijl na herijking van de kwaliteitsregels zou blijken dat aanpassing niet nodig geweest zou zijn.
- In deze nota wordt voorgesteld het Besluit kwaliteit zodanig te wijzigen dat de overgangstermijn met tweeënhalf jaar wordt verlengd, zodat de bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen blijven bestaan tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht (gepland op 1 juli 2017). Daarbij wordt de mogelijkheid geboden de termijn eventueel aansluitend nog eenmaal met een half jaar te verlengen.

3 Beslispunten/advies/beslistermijn
- Ambtelijk V&J is kritisch over het besluit om de overgangstermijn te verlengen (te lange duur overgangstermijn, beperkt inzicht gelijkwaardige alternatieven), maar heeft aangegeven niet voor het besluit te zullen gaan liggen in de CWIZO. Niet verlengen van de overgangstermijn betekent dat alle gelijkwaardige alternatieven per 1

5025

Svp scannen in digidoc

Betreft : reactie dir KO op uw vraag besluit kwaliteit KO en peutersepeelzalen

Aan Minister

Akk DG Werk :

Vraag Minister: Past dit wel in de ontwikkeling naar 1 kwaliteitskader(of : beleid) voor peuters?

Antwoord Kinderopvang: ja.

De verlenging van de overgangstermijn voor gelijkwaardige alternatieven past binnen de ontwikkeling naar één kwaliteitskader voor peuters.

Bij de verlenging wordt aansluiting gezocht bij de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht. De volledige gelijkschakeling van peuterspeelzalen en kinderopvang zal eveneens plaatsvinden in het herijkte kwaliteitskader.

In 2017 zal de volledige gelijkschakeling van peuterspeelzalen en kinderopvang plaatsvinden, waarbij het geharmoniseerde kwaliteitskader landt in Het Nieuwe Toezicht. Op het moment het nieuwe kwaliteitskader in werking treedt, zullen alle houders moeten voldoen aan de herijkte kwaliteitsregels en eindigt de overgangstermijn voor de gelijkwaardige alternatieven. Voor zover de gelijkwaardige alternatieven dan niet passen binnen de herijkte regels, zullen deze vanaf dat moment niet meer mogelijk zijn.

januari 2015 moeten voldoen aan de huidige wetgeving, terwijl voor een deel van de gelijkwaardige alternatieven kan gelden dat deze na de herijking van de kwaliteitseisen mogen blijven bestaan.
- Ik adviseer u met het oog op de planning van de aanpassing van het besluit akkoord te gaan met de wijziging en doorgeleiding naar het ambtelijk voorportaal.
- Indien u akkoord bent, zal de wijziging op 16 juni voorliggen in de CWIZO, op 1 juli in de RWIZO en op 4 juli door de Ministerraad worden behandeld.
- Op grond van artikel 3.11 van de Wet kinderopvang dient een voorhangprocedure van vier weken in acht te worden genomen. Het ontwerpbesluit zal in de laatste week van het zomerreces aan de Staten-Generaal worden toegezonden.

4 Kernpunten

- Op 1 december 2013 heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over het verbeteren van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en de voortgang van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren. Met het zogeheten project Het Nieuwe Toezicht wordt beoogd een nieuw evenwicht te vinden tussen het toezicht op de wettelijke randvoorwaarden en het toezicht op de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De implementatie van de herijkte kwaliteitsregels zal naar verwachting plaatsvinden per 1 juli 2017.
- In juni 2012 zijn de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen vrijwel zonder inhoudelijke aanpassingen vervangen door het Besluit kwaliteit en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Op grond van de beleidsregels bestond de mogelijkheid voor kinderopvanginstellingen om aan te tonen dat zij een gelijkwaardig alternatief boden voor de in de beleidsregels opgenomen kwaliteitseisen. Deze mogelijkheid is met de omzetting van de beleidsregels vervallen.
- In het Besluit kwaliteit is voorzien in overgangsrecht, op grond waarvan de vóór juni 2012 toegewezen gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen.
- De opgenomen termijn is inmiddels eenmalig verlengd tot 1 januari 2015. Het Besluit kwaliteit biedt niet de mogelijkheid om de termijn nogmaals te verlengen.
- Op dit moment is er geen inzicht in de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven en welke alternatieven bij het Nieuwe Toezicht mogelijk (moeten) blijven. Begin 2014 is een onderzoek gestart om de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven in kaart te brengen. De resultaten worden deze zomer verwacht en kunnen worden meegenomen in de herijking van de kwaliteitseisen.
- De verlenging van de overgangstermijn ziet alleen op gevallen waarbij de toezichthouder vóór juni 2012 heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief. Verlenging brengt derhalve geen verandering aan in de positie van nieuwe gevallen. Nieuwe gevallen dienen te voldoen aan het huidige kwaliteitskader en eventuele afwijkingsruimte voor nieuwe gevallen laat op zich wachten tot het moment van inwerkingtreding van Het Nieuwe Toezicht.
- Het risico bestaat dat de verlenging van de overgangstermijn voor de gelijkwaardige alternatieven complicaties zal opleveren in verhouding tot de ouderparticipatiecrèches (OPC's), omdat betoogd zou kunnen worden dat bij OPC's sprake is van een gelijkwaardig alternatief. Het

verlengen van de overgangstermijn voor gelijkwaardige alternatieven, vooruitlopend op de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht, is echter een andere situatie dan de situatie met betrekking tot de OPC's. Ten aanzien van de OPC's is de beoogde lijn helder en bekend (aangekondigd bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 5 maart 2014). De wettelijke positie van de OPC's krijgt via een apart traject vorm. Voor de verschillende gelijkwaardige alternatieven is de beoogde toekomstige (wettelijke) lijn nog niet bekend.

- Met alle betrokken partijen bestaat overeenstemming over het verlengen van de overgangstermijn.
- VNG en GGD GHOR Nederland hebben aangegeven af te zien van een uitvoeringstoets, omdat het ziet op een verlening en niet op een inhoudelijke aanpassing.
- De kritiek van ambtelijk V&J ziet met name op de lange duur van de overgangstermijn en het beperkte inzicht dat er momenteel is in de bestaande gelijkwaardige alternatieven voor wie de overgangstermijn wordt verlengd. Met ambtelijk V&J zal nog nader worden afgestemd hoe de nota van toelichting op deze punten dient te worden aangepast.

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
2 juni 2014

Onze referentie
2014-0000052204

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen in verband met de wijziging van de termijnen in het overgangsrecht

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van , nr. ;

Gelet op de artikelen 1.50, tweede lid, 1.56, tweede lid, 1.56b, tweede lid en 2.6, tweede lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van ;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

Artikel 21 van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen komt te luiden:

Artikel 21. Overgangsrecht

1. De gastouder of de houder van een kindcentrum, van een gastouderbureau of van een peuterspeelzaal wordt geacht tot 1 juli 2017 ten aanzien van die onderwerpen waarvan de toezichthouder na een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62 of 2.20 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, voor 6 juni 2012 heeft vastgesteld dat er sprake is van een gelijkwaardig alternatief, voor zover er zich geen wijzigingen hebben voorgedaan, tevens te voldoen aan de kwaliteitseisen opgenomen in dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling betreffende die onderwerpen.
2. Een certificaat als bedoeld in artikel 3, tweede lid, zoals dat lid luidde voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Besluit van 16 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang in verband met het niet langer toelaten van het ervaringscertificaat als bewijs van deskundigheid (Stb. 398), dat is verstrekt voor 1 januari 2012, geeft blijk van het voldoen aan de in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van dit besluit bedoelde deskundigheidseis.
3. Bij koninklijk besluit kan de termijn, genoemd in het eerste lid, eenmalig met een half jaar worden verlengd.

Artikel II

Dit besluit treedt inwerking met ingang van 1 januari 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 december 2013 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer over het verbeteren van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en de voortgang van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren (Kamerstukken II, 2013-2014, 31 322, nr. 225). Met het zogeheten project Het Nieuwe Toezicht wordt beoogd een nieuw evenwicht te vinden tussen het toezicht op de wettelijke randvoorwaarden en het toezicht op de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het toezicht daarop hebben tot doel de kwaliteit op ten minste een bepaald niveau te garanderen en een stabiele en veilige omgeving voor kinderen te creëren.

Het toezicht op de kwaliteitseisen is nu nog te veel nalevingstoezicht. Hieronder wordt toezicht verstaan waarbij aan de hand van middelvoorschriften wordt getoetst of de kinderopvangorganisatie aan de randvoorwaarden, de zogenaamde structuurkenmerken, voor goede kinderopvang voldoen. Deze belangrijke eisen (zoals de beroepskracht-kindratio en het aantal m^2 binnen- en buitenruimte per kind) zijn noodzakelijke voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang, maar bieden weinig informatie over de pedagogische kwaliteit van de opvang. De eisen moeten op een zodanige wijze worden geformuleerd dat maatwerk mogelijk is en tegelijkertijd kwaliteit wordt geborgd.

Beoogd is om op 1 juli 2017 de herijkte kwaliteitseisen geïmplementeerd te hebben.

2. Huidige regelgeving en overgangsrecht

De kwaliteitseisen zijn sinds 6 juni 2012 vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (hierna: het Besluit kwaliteit) en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 (hierna: de Regeling kwaliteit). Voor 6 juni 2012 waren de kwaliteitseisen vastgelegd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. De beleidsregels zijn in beginsel zonder inhoudelijke aanpassingen omgezet in het Besluit kwaliteit (*Stb.* 2012, 230) en de Regeling kwaliteit (*Stcrt.* 2012, 10966). Op basis van de beleidsregels bestond de mogelijkheid voor gastouders, houders van een kindcentrum, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal (hierna: gastouders en houders) om aan te tonen dat zij een gelijkwaardig alternatief boden voor de in de beleidsregels opgenomen kwaliteitseisen. Daarmee konden zij gelegitimeerd afwijken van de kwaliteitsregels. Deze mogelijkheid is met de omzetting van beleidsregels in algemeen verbindende voorschriften vervallen.
In het Besluit kwaliteit is voorzien in overgangsrecht, op grond waarvan de vóór inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. De opgenomen termijn liep op 1 januari 2014 af en is bij besluit van 3 oktober 2013 (*Stb.* 2013, 403) eenmalig met een jaar verlengd tot 1 januari 2015. Met de overgangstermijn is bij de omzetting van de beleidsregels beoogd de desbetreffende gastouders en houders waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, de tijd te gunnen aanpassingen te doen conform de in het Besluit kwaliteit en de Regeling kwaliteit opgenomen eisen. Om de betreffende gastouders en houders hiervoor meer tijd te geven, is in oktober 2013 besloten de overgangstermijn te verlengen tot 1 januari 2015. Het Besluit kwaliteit biedt niet de mogelijkheid om de termijn van het overgangsrecht nogmaals bij koninklijk besluit te verlengen.

Inmiddels is gebleken dat de ruimte die in specifieke gevallen aan gastouders en houders met een gelijkwaardig alternatief geboden wordt, mogelijk (ten dele) ook in de toekomst gewenst is. Met het oog op de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht wordt het daarom wenselijk geacht de bestaande afwijkingsruimte die het overgangsrecht tot 1 januari 2015 biedt, langer te laten voortbestaan. Zo kan worden

voorkomen dat gastouders en houders de nodige maatregelen zouden treffen om alsnog aan de kwaliteitseisen te voldoen, terwijl na herijking van de kwaliteitsregels zou blijken dat aanpassing niet nodig geweest zou zijn. In het kader van Het Nieuwe Toezicht zal worden bezien of situaties waarin sprake is van gelijkwaardige alternatieven aansluiten bij de systematiek van doel- en middelvoorschriften en of deze kunnen worden meegenomen in de herijking van de kwaliteitsregels.

3. Aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven
Op dit moment is er geen inzicht in het aantal gastouders en houders waarbij de toezichthouder heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief en om welke alternatieve situaties het daarbij gaat. De huidige kennis over de precieze aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven is gebaseerd op een kleinschalige, kwalitatieve inventarisatie, uitgevoerd door de Brancheorganisatie Kinderopvang (op basis van meldingen van leden) en GGD Nederland (op basis van meldingen van inspecteurs en analyse van helpdeskvragen).[1] Begin 2014 is in opdracht van de minster een onderzoek gestart om de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven in kaart te brengen. In de zomer van 2014 worden de resultaten van dit onderzoek verwacht. Het onderzoek zal nader inzicht moeten geven in de bestaande gelijkwaardige alternatieven. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden meegenomen bij de herijking van de kwaliteitseisen.

4. Verlenging overgangstermijn
Met het oog op de voorgenomen herijking van de kwaliteitsregels bestaat het risico dat gastouders en houders met gelijkwaardige alternatieven noodzakelijke wijzigingen zouden moeten doorvoeren, terwijl zij op basis van nieuwe regelgeving mogelijk niet tot wijziging hadden hoeven overgaan. Er bestaat immers een gerede verwachting dat situaties waarin nu gelegitimeerd wordt afgeweken van bepaalde kwaliteitsregels, na de herijking weer mogelijk zullen zijn. Het is daarom wenselijk en noodzakelijk dat de bestaande gevallen waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht kunnen blijven voortbestaan. Beoogd wordt hierbij de bestaande situatie te handhaven, totdat meer duidelijkheid bestaat over de toekomst van de gelijkwaardige alternatieven.

Verlenging van de termijn tot na 1 januari 2015 is op grond van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit niet mogelijk. Het besluit kwaliteit voorziet slechts in de mogelijkheid eenmalig met een jaar te verlengen, uiterlijk tot 1 januari 2015. De in het kader van het Nieuwe Toezicht herijkte regelgeving in de kinderopvang zal naar verwachting op 1 juli 2017 in werking treden. Echter, gezien de aard en de omvang van het Nieuwe Toezicht kan bestaat het risico dat vertraging optreedt. Bijgaand besluit biedt bij eventuele vertraging van het Nieuwe Toezicht de mogelijkheid om de overgangstermijn van de gelijkwaardige alternatieven aan te laten sluiten door eventueel nog eenmaal met een half jaar te verlengen.

5. Reikwijdte
De verlenging van de overgangstermijn is alleen relevant voor gastouders en houders waarbij de toezichthouder vóór de omzetting van de beleidsregels in juni 2012 heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief. Verlenging brengt geen verandering aan in de positie van nieuwe gevallen, nu het huidige wettelijke kader geen mogelijkheden biedt tot uitbreiding van bestaande gelijkwaardige alternatieven of mogelijkheden opent voor andere gastouders en houders om eveneens gebruik te kunnen maken van een gelijkwaardig alternatief. Omdat er op dit moment (behalve voornoemde kleinschalige inventarisatie) geen inzicht is in de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven en nadere kennis pas in de zomer 2014 wordt verwacht, is het onmogelijk op korte termijn een wettelijk kader te creëren waardoor ook nieuwe

[1] GGD Nederland is per 1 januari 2014 opgegaan in GGD GHOR Nederland.

gevallen een beroep zouden kunnen doen op een gelijkwaardig alternatief. Nieuwe gevallen dienen daarom te voldoen aan het huidige kwaliteitskader.

De bestaande differentiatie tussen geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven en nieuwe gevallen blijft hierdoor in stand. Nu geen afwijkingsruimte bestaat voor nieuwe gevallen en geen onnodige stappen gezet dienen te worden die later weer herzien zouden moeten worden (die bovendien tot onrust en mogelijke kosten voor aanpassing zouden leiden), is besloten de bestaande situatie te continueren, waarmee duidelijkheid wordt geschapen voor de periode tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht.

6. Resultaten voorhangprocedure
PM

7. Gevolgen voor betrokken partijen
Ouders en houders van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen zijn in de eerste plaats betrokken partijen. De gastouders en houders zijn verplicht de kwaliteitsregels na te leven en ouders weten door de kwaliteitsregels welke kwaliteit zij minimaal mogen verwachten. Vanuit de Brancheorganisatie Kinderopvang bestaat de wens de situatie rondom de bestaande gelijkwaardige alternatieven (in ieder geval) te continueren tot het moment meer duidelijkheid komt over de toekomst van de gelijkwaardige alternatieven. BOinK (Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang) heeft, onder voorbehoud dat een gedegen onderzoek plaatsvindt naar de huidige situaties die als gelijkwaardig alternatief zijn aangemerkt, geen bezwaar tegen het verlengen van de overgangstermijn.

Daarnaast zijn gemeenten en GGD'en, respectievelijk verantwoordelijk voor de handhaving van en het toezicht op de kinderopvang, betrokken partijen. Zij hebben belang bij duidelijke, objectief toetsbare criteria en een goed handhaafbaar stelsel. Sinds de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit is de toezichthouder niet langer bevoegd afwijkingen van de kwaliteitseisen te beoordelen als gelijkwaardig alternatief. Op grond van het huidige overgangsrecht worden de bestaande gevallen waarvan de toezichthouder voor de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit tot een gelijkwaardig alternatief heeft besloten, geacht eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. Met deze verlenging van de overgangstermijn wordt slechts de termijn verlengd waarbinnen de erkende gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens aan de kwaliteitseisen te voldoen. Materieel verandert er daardoor niets. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland hebben dan ook aangegeven af te zien van een officiële uitvoeringstoets.

Nu de huidige kwaliteitsnormen voorlopig blijven bestaan, heeft de verlenging geen gevolgen voor de betrokken partijen. Van eventuele regeldrukeffecten of administratieve gevolgen is eveneens geen sprake.

Artikelsgewijs

De tekst van het eerste lid van artikel 21 van het Besluit kwaliteit is aangepast door de overgangstermijn met tweeënhalf jaar te verlengen tot 1 juli 2017. Daarnaast kan op basis van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit de overgangstermijn nog eenmaal met een half jaar, dus uiterlijk tot 1 januari 2018, worden verlengd. De bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen op grond van dit besluit derhalve in ieder geval tot 1 juli 2017 en uiterlijk tot 1 januari 2018 blijven bestaan.

De tekst van het tweede lid is ongewijzigd gebleven. Dat lid heeft betrekking op overgangsrecht dat oorspronkelijk was opgenomen in artikel 4a van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang (*Stb.* 2011, 398). Dat besluit is met ingang van 6 juni 2012 ingetrokken, maar de inhoud van deze bepaling blijft relevant en is daarom gehandhaafd.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directeur KO

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Contactpersoon
Steven Bergwerff

SBergwerff@minszw.nl

Kai Romme

KRomme@minszw.nl

Datum
19 juni 2014

Onze referentie
2014-0000089540

Bijlagen
Verslag bespreking Dorian de Haan, Kees de Bot, Paul Leseman en Sharon Unsworth, verslag bespreking IvhO, verslag bespreking OCW, verslag bespreking EarlyBird, Memo wetenschappelijke onderbouwing meertaligheid

nota

Nota meertaligheid in de kinderopvang

Akkoord SG/DG

1 Status nota
Ter informatie

2 Aanleiding
- De voertaaleis is als een van de kwaliteitseisen geregeld in de Wet Kinderopvang (artikel 1.55 en artikel 2.12). Voorgeschreven is dat de Nederlandse taal als voertaal wordt gebruikt, met als enige uitzonderingen het Fries, een streektaal of het Engels ingeval van *expat*-kinderen. Het aanbieden van meertalige kinderopvang naast deze uitzonderingen is op dit moment dus onmogelijk.
- Vanuit de praktijk komt steeds vaker de vraag op naar de mogelijkheden van meertalige kinderopvang. Om die reden is een brede verkenning gedaan naar de (on)wenselijkheid van meertaligheid in de kinderopvang. Bekeken is wat er met name op internet over dit onderwerp te vinden is. Daarnaast zijn enkele gesprekken gevoerd met wetenschappers en belangrijke personen uit het veld, teneinde een gedegen visie op meertaligheid te kunnen ontwikkelen.
- Het ministerie van OCW is recentelijk gestart met een brede pilot met tweetaligheid in het primair onderwijs (minimaal 30 % en maximaal 50 % van de onderwijstijd in het Engels, Duits óf Frans) en een wetstraject om meertalig basisonderwijs wettelijk te verankeren (met 15 % van de onderwijstijd in het Engels, Frans of Duits). Dit met name om tegemoet te komen aan vraag vanuit voornamelijk hoogopgeleide ouders, met het oog op een internationale oriëntatie voor hun kinderen. Zeker met het oog op de integrale kindercentra, kan deze ontwikkeling bij OCW van belang voor de kinderopvang.

3 Beslispunten/advies/beslistermijn
- Op dit moment is de lijn van Kinderopvang ten aanzien van meertaligheid in de kinderopvang helder geregeld in de Wet KO. De vraag is of een aanpassing hierop nodig is teneinde (een zekere mate van) meertaligheid in de kinderopvang mogelijk te maken.

- Wij adviseren een duidelijk onderscheid te maken tussen kinderopvang in voorschoolse voorzieningen (kinderen van 0-4 jaar) en gastouderopvang enerzijds en buitenschoolse opvang (4-12 jaar) anderzijds. Voor de mogelijkheid van tweetaligheid in de buitenschoolse opvang is aansluiting bij de aanpak van meertaligheid in het primair onderwijs een logische mogelijkheid, terwijl voor meertaligheid voor kinderen in de voorschoolse fase een eigen visie geboden is.
- Meertaligheid in de kinderopvang blijft een discutabel punt, zolang er geen gedegen wetenschappelijke onderbouwing op dit dossier is. Momenteel is er geen goed zicht op de precieze effecten, voordelen en gevaren. Wij adviseren daarom nader onderzoek specifiek voor jonge kinderen (0-4 jaar).

4 Kernpunten

- Gesproken is met de volgende wetenschappers: Dorian de Haan (Universiteit Utrecht/Hogeschool Inholland), Kees de Bot (hoogleraar toegepaste taalwetenschap, Universiteit van Groningen), Paul Leseman (hoogleraar orthopedagogiek, Universiteit Utrecht) en Sharon Unsworth (universitair hoofddocent tweede taalverwerving, Radboud Universiteit Nijmegen). Daarnaast is gesproken met de Inspectie van het Onderwijs (als tweedelijns toezichthouder), het ministerie van OCW (over de recente ontwikkelingen met betrekking tot meertaligheid in het primair onderwijs) en met de directie van EarlyBird (een programma voor Engels op, vóór en na de basisschool).
- Belangrijk onderscheid in de meertaligheidsdiscussie is het onderscheid tussen simultane taalverwerving, waarin een kind van jongs af aan en van huis uit meertalig is, en successieve taalverweving, waarbij een kind naast zijn moedertaal een vreemde taal aangeleerd krijgt. De vraag om meertalige kinderopvang ziet vooral op de successieve taalverwerving.
- Jonge kinderen zijn al vroeg in staat verschillende talen te leren en de verschillende talen te scheiden (*De Haan, Leseman, EarlyBird*). Het idee van hoe jonger hoe beter heeft echter vooral waarde vanwege de langere looptijd waarin een kind met een vreemde taal in aanraking komt (*Unsworth*).
- Hele jonge kinderen hebben nog geen taalbewustzijn. Het is daarom beter om met het aanleren van een vreemde taal te wachten tot de metacognitieve ontwikkeling van kinderen verder is. Pas als kinderen het taalbegrip goed onder de knie hebben, kan het meerwaarde hebben om ze een tweede vreemde taal aan te leren (*de Haan*). Daarnaast wordt ook betoogd dat hele jonge kinderen juist heel goed spontaan een taal aanleren (*Leseman, EarlyBird*).
- Voor meertalig is vereist dat het aanbod van de meerdere talen zowel kwalitatief als kwantitatief van hoog niveau is (*Leseman, EarlyBird*). Ook is de functionaliteit van belang: het aanleren van een tweede taal is het effectiefst als een kind de taal vervolgens ook verder kan gebruiken (*IvhO*) en de taal ook in het (vervolg)onderwijs terugkomt. Anders is het risico van taalverlies heel groot (*Usnworth, IvhO*).
- Omdat de frequentie cruciaal is, lijkt het reguliere programma van kinderopvang onvoldoende om goed een vreemde taal aan te leren, zolang in de thuissituatie enkel Nederlands wordt gesproken (*De Haan, Unsworth, IvhO*). Kinderen moeten in deze leeftijd bovendien al zoveel leren en de prijs die voor meertaligheid betaald wordt, is

onduidelijk (*De Bot*). Wel worden nevendoelen behaald zoals de verbetering van de openheid over andere talen en culturen (*De Haan, Unsworth*).

- Tweetalig onderwijs lijkt geen aanwijsbaar negatieve gevolgen te hebben op de taalbeheersing van de eerste taal en heeft vermoedelijk zelfs positieve invloed heeft op de algehele taalontwikkeling (*De Bot, Unsworth, OCW*).
- Door het grote aanbod en de veelvuldige blootstelling aan het Engels in Nederland wordt veel van het Engels door kinderen spontaan geleerd (*De Bot, Leseman, EarlyBird*). De *IvhO* ziet Nederland echter vooral nog als monotalig land.
- Een moeilijkheid is hoe Engels te incorporeren in de kinderopvang zonder schoolse omgeving of onderwijsachtige activiteiten. Padagogisch verantwoorde virtuele omgevingen zouden hierbij hulp kunnen bieden (*IvhO*).
- Vanwege de beperkte aandacht van jonge kinderen en omdat bij uitgebreidere tweetalige programma's veelal slechts sprake zou zijn van stimulering van het taalbegrip van een vreemde taal, is verdedigbaar dat het kortdurend en spelenderwijs aanbieden van taalverwervingsactiviteit, aanbeveling verdient (*EarlyBird*).
- Onenigheid bestaat over meertaligheid en achterstandsgroepen. Enerzijds wordt gesteld dat meertaligheid in het onderwijs niet per se hinderlijk zou voor probleemgroepen (*De Bot*), terwijl anderzijds ook kritische geluiden klinken (*Leseman*);
- Bij kinderen met een meertalige opvoeding wordt nu vaak (ten onrechte) een taalachterstand gesignaleerd. Dit komt vaak omdat er alleen naar de beheersing van de eerste taal wordt gekeken, terwijl de totale woordenschat vaak veel groter is (*IvhO*).
- In plaats van een overkoepelend beleid ten aanzien van meertaligheid in de kinderopvang verdient doelgroepbeleid mogelijk aanbeveling (*Unsworth*). De diversiteit in taalniveau tussen de verschillende kinderen is hiervoor te groot.
- Algemene consensus bestaat over het feit dat er geen onderzoek voor handen is naar de effecten en gevaren van meertaligheid bij jonge kinderen. De huidige stand van (internationaal) is dat het aan te raden is kinderen van drie of vier jaar intensief in aanraking te brengen met meertaligheid (*Leseman*). Onderzoek specifiek naar meertaligheid in de voorschoolse fase en de aansluiting van buitenschoolse opvang en het primaire onderwijs is noodzakelijk om een gedegen oordeel te kunnen vormen (*De Bot*).
- Belangrijke randvoorwaarden waarop door de wetenschappers wordt gewezen:
    - Professionaliteit en voldoende kwaliteit (*Leseman*): vreemde taal door een *native speaker* of een gecertificeerd iemand *(De Haan*), met minimaal taalniveau B2 (*De Bot*);
    - Bewustzijn van tweetaligheid. Kennis van pedagogiek en van de tweede (voer)taal is niet genoeg; kennis van hoe het tweede taalverwervingsproces werkt is eveneens vereist (*Unsworth*);
    - Gelijke frequentie tussen de verschillende talen (*De Haan*) of in ieder geval voldoende blootstelling (*De Bot, Leseman, Unsworth*);
    - Gebruik van *native* ondersteunend educatiemateriaal (*De Bot*).

    - Vastigheid, duidelijkheid en structuur teneinde voor het kind onderscheid tussen de talen te kunnen maken (*De Haan*);
    - Creatieve ondersteuning, onder meer in de eigen omgeving van het kind (*Leseman*);
    - Variatie in taalgebruik, waarbij alle communicatieve functies aan de orde komen en de verschillende talen geen gescheiden werelden worden (*Leseman*).
- Naast de gesprekken met de wetenschappers en andere belangrijke personen uit het veld, is ook onderzoek gedaan in literatuur en op internet. Als voordelen van meertaligheid, zij het dat deze met name genoemd worden specifiek ten aanzien van kinderen vanaf de basisschoolleeftijd, worden hierin genoemd:
    - Een toename van het taalinzicht en de taalgevoeligheid;
    - Een grotere neiging tot abstract denken en een toename van de cognitieve ontwikkeling;
    - De aanbouw van cognitieve reserves en de training van het grammaticacentrum in het hoofd, waardoor een kind in de toekomst gemakkelijker een nieuwe taal oppikken;
    - Vooral jonge kinderen zijn heel gevoelig voor taal en pikken een of meer talen grotendeels onbewust op (vanaf het zevende jaar neemt de taalgevoeligheid van kinderen af). Er is dan eigenlijk ook geen sprake van leren, maar het taalverwerving.
    - Talensensibilisering: kinderen gevoelig maken voor verschillende talen of voor taal in het algemeen; het leveren van een bijdrage aan meer verdraagzaamheid voor andere talen en culturen;
    - Geen negatieve gevolgen voor de moedertaal en geen aanwijzingen dat meertaligheid extra complicaties oplevert voor kinderen met taalachterstanden en andere probleemgroepen; mogelijk zelfs sprake van wederzijdse versterking van de verschillende talen;
    - Vergroting van het zelfvertrouwen van kinderen;
    - Uit een Canadees onderzoek (gepubliceerd in de revue *Neurology*) blijkt dat dementie en Alzheimer gemiddeld met vijf jaar wordt verlaat bij tweetaligen, doordat de aandacht van tweetaligen beter gericht is en de irrelevante informatie wordt uitgesloten.
- Als nadelen, zij het dat deze eveneens met name genoemd worden specifiek ten aanzien van kinderen vanaf de basisschoolleeftijd, worden genoemd:
    - Focus op meertaligheid zou de investeringen in het Nederlands teniet kunnen doen of in ieder geval niet bevorderen.
    - Meertaligheid zet de deur open voor moedertaalonderwijs en druist daardoor in tegen integratie;
    - Risico op interferentiefouten (fouten in de ene taal die ontstaan vanuit de spelling van de moedertaal) en semilingualisme (een kind beheerst meerdere talen, maar allemaal op een (te) laag niveau);
    - Meertalig onderwijs vraagt om aparte investeringen. Het gaat dan om bijscholing van docenten, het aantrekken *native speakers* en extra lesmaterialen in de vreemde talen;
    - Het talenaanbod is niet altijd rijk en gevarieerd genoeg (met name in de thuissituatie is dit van groot belang).

- Kinderen met een taalstoornis of taalachterstanden zouden extra last kunnen hebben bij het leren van meerdere talen.
- Kinderen die tweetalig worden opgevoed zijn soms trager met beginnen te spreken omdat ze meer indrukken opdoen.
- Ingeval het taalniveau van degene die de taal overbrengt onvoldoende is, leert een kind de taal verkeerd aan. De algehele taalvaardigheid loopt hiermee gevaar.

Directie Kinderopvang
Team Beleid

Datum
19 juni 2014

Onze referentie
2014-0000089540

Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2014

551

Besluit van 16 december 2014 tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen in verband met de wijziging van de termijnen in het overgangsrecht

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

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 oktober 2014, nr. 2014-0000118701;
Gelet op de artikelen 1.50, tweede lid, 1.56, tweede lid, 1.56b, tweede lid en 2.6, tweede lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 10 december 2014, nr. W12.140390/III);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 2014, nr. 2014-0000187469;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 21 van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen komt te luiden:

Artikel 21. Overgangsrecht

1. De gastouder of de houder van een kindcentrum, van een gastouderbureau of van een peuterspeelzaal wordt geacht tot 1 juli 2017 ten aanzien van die onderwerpen waarvan de toezichthouder na een onderzoek als bedoeld in artikel 1.62 of 2.20 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, voor 6 juni 2012 heeft vastgesteld dat er sprake is van een gelijkwaardig alternatief, voor zover er zich geen wijzigingen hebben voorgedaan, tevens te voldoen aan de kwaliteitseisen opgenomen in dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling betreffende die onderwerpen.
2. Een certificaat als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang, zoals dat lid luidde voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Besluit van 16 augustus 2011 tot wijziging van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang in verband met het niet langer toelaten van het ervaringscertificaat als bewijs van deskundigheid (Stb. 398), dat is verstrekt voor

1 januari 2012, geeft blijk van het voldoen aan de in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van dit besluit bedoelde deskundigheidseis.

3. Bij koninklijk besluit kan de termijn, genoemd in het eerste lid, eenmalig met een half jaar worden verlengd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 16 december 2014

Willem-Alexander

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Uitgegeven de *drieëntwintigste* december 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

stb-2014-551
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2014

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 1 december 2013 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer over het verbeteren van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang en de voortgang van maatregelen om de kwaliteit te verbeteren (Kamerstukken II, 2013–2014, 31 322, nr. 225). Met het zogeheten project Het Nieuwe Toezicht wordt beoogd een nieuw evenwicht te vinden tussen het toezicht op de wettelijke randvoorwaarden en het toezicht op de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De kwaliteitseisen voor de kinderopvang en het toezicht daarop hebben tot doel de kwaliteit op ten minste een bepaald niveau te garanderen en een stabiele en veilige omgeving voor kinderen te creëren.

Het toezicht op de kwaliteitseisen is nu nog te veel nalevingstoezicht. Hieronder wordt toezicht verstaan waarbij aan de hand van middelvoorschriften wordt getoetst of de kinderopvangorganisatie aan de randvoorwaarden, de zogenaamde structuurkenmerken, voor goede kinderopvang voldoet. Deze belangrijke eisen (zoals de beroepskracht-kindratio en het aantal m^2 binnen- en buitenruimte per kind) zijn noodzakelijke voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang, maar bieden weinig informatie over de pedagogische kwaliteit van de opvang. De eisen moeten op een zodanige wijze worden geformuleerd dat maatwerk mogelijk is en tegelijkertijd kwaliteit wordt geborgd.

Gezien de omvang van het project Het Nieuwe Toezicht en het feit dat de herijking van de kwaliteitseisen een wijziging van wet- en regelgeving behoeft, zal de inwerkingtreding van de regelgeving inzake het nieuwe kwaliteitskader naar verwachting plaatsvinden op 1 juli 2017.

2. Huidige regelgeving en overgangsrecht

De kwaliteitseisen zijn sinds 6 juni 2012 vastgelegd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (hierna: het Besluit kwaliteit) en de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 (hierna: de Regeling kwaliteit). Vóór 6 juni 2012 waren de kwaliteitseisen vastgelegd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. De beleidsregels zijn in beginsel zonder inhoudelijke aanpassingen omgezet in het Besluit kwaliteit (*Stb.* 2012, 230) en de Regeling kwaliteit (*Stcrt.* 2012, 10966). Op basis van de beleidsregels bestond de mogelijkheid voor gastouders, houders van een kindcentrum, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal (hierna: gastouders en houders) om aan te tonen dat zij een gelijkwaardig alternatief boden voor de in de beleidsregels opgenomen kwaliteitseisen. De toezichthouder diende te beoordelen of een afwijkende situatie als gelijkwaardig alternatief kon worden gekwalificeerd en diende dit oordeel als zodanig op te nemen in het inspectierapport. Gemeenten konden, op basis van het inspectierapport, besluiten het oordeel van de toezichthouder met betrekking tot het gelijkwaardig alternatief al dan niet te volgen. De mogelijkheid tot gelegitimeerd afwijken is met de omzetting van beleidsregels in algemeen verbindende voorschriften vervallen.

In het Besluit kwaliteit is voorzien in overgangsrecht, op grond waarvan de vóór inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. De opgenomen termijn liep op 1 januari 2014 af en is bij besluit van 3 oktober 2013 (*Stb.* 2013, 403) eenmalig met een jaar verlengd tot 1 januari 2015. Met de overgangstermijn is bij de omzetting van de beleidsregels beoogd de desbetreffende gastouders en houders

waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, de tijd te gunnen aanpassingen te doen conform de in het Besluit kwaliteit en de Regeling kwaliteit opgenomen eisen. Om de betreffende gastouders en houders hiervoor meer tijd te geven, is in oktober 2013 besloten de overgangstermijn te verlengen tot 1 januari 2015. Het Besluit kwaliteit biedt niet de mogelijkheid om de termijn van het overgangsrecht nogmaals bij koninklijk besluit te verlengen.

Inmiddels is gebleken dat de ruimte die in specifieke gevallen aan gastouders en houders met een gelijkwaardig alternatief geboden wordt, mogelijk (ten dele) ook in de toekomst gewenst is. Met het oog op de herijking van de kwaliteitsregels in Het Nieuwe Toezicht wordt het daarom wenselijk geacht de bestaande afwijkingsruimte die het overgangsrecht tot 1 januari 2015 biedt, langer te laten voortbestaan. Zo kan worden voorkomen dat gastouders en houders de nodige maatregelen zouden treffen om alsnog aan de kwaliteitseisen te voldoen, terwijl na herijking van de kwaliteitsregels zou blijken dat aanpassing niet nodig geweest zou zijn. In het kader van Het Nieuwe Toezicht zal worden bezien of situaties waarin sprake is van gelijkwaardige alternatieven aansluiten bij de systematiek van doel- en middelvoorschriften en of deze kunnen worden meegenomen in de herijking van de kwaliteitsregels.

3. Aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven

Begin 2014 is in opdracht van de minster een onderzoek gestart om de aard en omvang van de gelijkwaardige alternatieven in kaart te brengen, omdat er geen inzicht was in het aantal houders waarbij de toezichthouder heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief en om welke alternatieve situaties het daarbij gaat. Met het onderzoek zijn 32 gelijkwaardige alternatieven in de dagopvang en 53 gelijkwaardige alternatieven in de buitenschoolse opvang vastgesteld. In de dagopvang zijn alle gelijkwaardige alternatieven vastgesteld op de inspectiedomeinen «accommodatie en inrichting» en «groepsgrootte en beroepskracht-kindratio». In de buitenschoolse opvang zijn daarnaast ook gelijkwaardige alternatieven vastgesteld op het inspectiedomein «pedagogisch beleid en praktijk».

Aan de hand van 22 casusbeschrijvingen van kinderopvanglocaties met een gelijkwaardig alternatief is inzicht verkregen in de specifieke invulling van het gekozen alternatief. De meeste gelijkwaardige alternatieven in de dagopvang hebben betrekking op de buitenspeelruimte. Uit de casusbeschrijvingen blijkt dat de betreffende locaties niet beschikken over drie vierkante meter buitenspeelruimte per aanwezig kind. Als gelijkwaardig alternatief wordt er bijvoorbeeld gewerkt met een buitenspeelrooster waarmee de kinderen in groepen naar buiten gaan of wordt er gebruik gemaakt van openbare speelplaatsen. In de buitenschoolse opvang hebben de meeste gelijkwaardige alternatieven betrekking op de omvang van de basisgroep. Veelal is er sprake van één grote basisgroep van 30 kinderen. Als gelijkwaardig alternatief wordt er bijvoorbeeld gewerkt met een activiteitengerichte aanpak, waarbij kinderen niet gebonden zijn aan een basisgroep maar zich verspreiden over activiteitenruimtes.

Deze onderzoeksresultaten worden betrokken bij de herijking van de kwaliteitseisen in het kader van Het Nieuwe Toezicht.

4. Verlenging overgangstermijn

Met het oog op de voorgenomen herijking van de kwaliteitsregels bestaat het risico dat gastouders en houders met gelijkwaardige alternatieven noodzakelijke wijzigingen zouden moeten doorvoeren, terwijl zij op basis van nieuwe regelgeving mogelijk niet tot wijziging hadden hoeven overgaan. Er bestaat immers een gerede verwachting dat situaties waarin

nu gelegitimeerd wordt afgeweken van bepaalde kwaliteitsregels, na de herijking weer mogelijk zullen zijn. Het is daarom wenselijk en noodzakelijk dat de bestaande gevallen waarbij door de toezichthouder een gelijkwaardig alternatief is vastgesteld, tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht kunnen blijven voortbestaan.

Omdat op dit moment onduidelijk is hoe de herijkte kwaliteitsregels precies vorm zullen krijgen, is het niet goed mogelijk om, vooruitlopend op het nieuwe kwaliteitskader, bepaalde categorieën gelijkwaardige alternatieven reeds op dit moment uit te sluiten en het overgangsregime daarmee tot slechts bepaalde kwaliteitseisen te beperken. Daarom wordt de bestaande situatie zonder aanpassingen gecontinueerd tot aan het moment van de inwerkingtreding van de herijkte kwaliteitregels in het kader van Het Nieuwe Toezicht per 1 juli 2017.

Verlenging van de termijn tot na 1 januari 2015 is op grond van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit niet mogelijk. Het Besluit kwaliteit voorziet slechts in de mogelijkheid eenmalig met een jaar te verlengen, uiterlijk tot 1 januari 2015. De in het kader van het Nieuwe Toezicht herijkte regelgeving in de kinderopvang zal naar verwachting op 1 juli 2017 in werking treden. Echter, gezien de aard en de omvang van het Nieuwe Toezicht bestaat het risico dat vertraging optreedt. Het besluit biedt daarom bij eventuele vertraging van het Nieuwe Toezicht de mogelijkheid om de overgangstermijn van de gelijkwaardige alternatieven aan te laten sluiten door eventueel nog eenmaal met een half jaar te verlengen.

5. Reikwijdte

De verlenging van de overgangstermijn is alleen relevant voor gastouders en houders waarbij de toezichthouder vóór de omzetting van de beleidsregels in juni 2012 heeft geoordeeld dat sprake is van een gelijkwaardig alternatief. De bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen uitsluitend situaties betreffen die vóór juni 2012 als gelijkwaardig alternatief zijn geaccepteerd. Verlenging van de overgangstermijn betekent niet dat gastouders en houders voor nieuwe situaties een beroep kunnen doen op het overgangsregime. Het huidige wettelijke kader biedt immers geen mogelijkheden tot uitbreiding van bestaande gelijkwaardige alternatieven en opent evenmin mogelijkheden voor andere gastouders en houders om eveneens gebruik te kunnen maken van een gelijkwaardig alternatief. Vanaf juni 2012 moeten alle gastouders en houders in de kinderopvang voldoen aan het huidige kwaliteitskader en slechts de bestaande gelijkwaardige alternatieven vormen hierop een uitzondering.

De bestaande differentiatie tussen geaccepteerde gelijkwaardige alternatieven en eventuele nieuwe gevallen blijft hierdoor in stand. Nu geen afwijkingsruimte bestaat voor nieuwe gevallen en geen onnodige stappen gezet dienen te worden die later weer herzien zouden moeten worden (die bovendien tot onrust en mogelijke kosten voor aanpassing zouden leiden), is besloten de bestaande situatie te continueren, waarmee duidelijkheid wordt geschapen voor de periode tot aan de invoering van Het Nieuwe Toezicht.

6. Resultaten voorhangprocedure

De voorhangprocedure heeft niet geleid tot opmerkingen van de kant van de Eerste of Tweede Kamer over het besluit.

7. Gevolgen voor betrokken partijen

Ouders en houders van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen zijn in de eerste plaats betrokken partijen. De gastouders en houders zijn verplicht de kwaliteitsregels na te leven en ouders weten door de kwaliteitsregels welke kwaliteit zij minimaal mogen verwachten. Vanuit de Brancheorganisatie Kinderopvang bestaat de wens de situatie rondom de bestaande gelijkwaardige alternatieven (in ieder geval) te continueren tot het moment meer duidelijkheid komt over de toekomst van de gelijkwaardige alternatieven. BOinK (Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang) heeft, onder voorbehoud dat een gedegen onderzoek plaatsvindt naar de huidige situaties die als gelijkwaardig alternatief zijn aangemerkt, geen bezwaar tegen het verlengen van de overgangstermijn.

Daarnaast zijn gemeenten en GGD'en, respectievelijk verantwoordelijk voor de handhaving van en het toezicht op de kinderopvang, betrokken partijen. Zij hebben belang bij duidelijke, objectief toetsbare criteria en een goed handhaafbaar stelsel. Sinds de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit is de toezichthouder niet langer bevoegd afwijkingen van de kwaliteitseisen te beoordelen als gelijkwaardig alternatief. Op grond van het huidige overgangsrecht worden de bestaande gevallen waarvan de toezichthouder voor de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteit tot een gelijkwaardig alternatief heeft besloten, geacht eveneens te voldoen aan de kwaliteitseisen. Met deze verlenging van de overgangstermijn wordt slechts de termijn verlengd waarbinnen de erkende gelijkwaardige alternatieven geacht worden eveneens aan de kwaliteitseisen te voldoen. Materieel verandert er daardoor niets. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD GHOR Nederland hebben dan ook aangegeven af te zien van een officiële uitvoeringstoets.

Nu de huidige kwaliteitsnormen voorlopig blijven bestaan, heeft de verlenging geen gevolgen voor de betrokken partijen. Van eventuele regeldrukeffecten of administratieve gevolgen is eveneens geen sprake.

Artikelsgewijs

De tekst van het eerste lid van artikel 21 van het Besluit kwaliteit is aangepast door de overgangstermijn met tweeënhalf jaar te verlengen tot 1 juli 2017. Daarnaast kan op basis van artikel 21, derde lid, van het Besluit kwaliteit de overgangstermijn nog eenmaal met een half jaar, dus uiterlijk tot 1 januari 2018, worden verlengd. De bestaande gelijkwaardige alternatieven kunnen op grond van dit besluit derhalve in ieder geval tot 1 juli 2017 en uiterlijk tot 1 januari 2018 blijven bestaan.

De tekst van het tweede lid is ongewijzigd gebleven. Dat lid heeft betrekking op overgangsrecht dat oorspronkelijk was opgenomen in artikel 4a van het Besluit deskundigheidseisen gastouders kinderopvang (*Stb.* 2011, 398). Dat besluit is met ingang van 6 juni 2012 ingetrokken, maar de inhoud van deze bepaling blijft relevant. De geldigheid van deze bepaling was oorspronkelijk niet in de tijd beperkt en is daarom gehandhaafd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher