

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/96573 (2664)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING  
EN JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet  
houdende wijziging van de Wet  
kinderopvang in verband met een  
herziening van het stelsel van  
gastouderopvang

Den Haag,

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 december 2008, nr. 08.003764, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 28 januari 2009, nr. W05.08.0592/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State heeft een aantal inhoudelijke opmerkingen over het voorstel. Hieronder wordt ingegaan op deze opmerkingen van de Raad van State waarbij de indeling van het advies van de Raad wordt gehanteerd.

2.

a.

In paragraaf 8.4 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt beschreven hoe de kinderen die voor de invoering van het wetsvoorstel gebruik maakten van gastouderopvang, zich naar verwachting zullen verdelen over de bestaande en nieuwe vormen van opvang na invoering van het wetsvoorstel. Deze paragraaf is naar aanleiding van het advies van de Raad van State uitgebreid met een nadere onderbouwing van de verdeling. Anders dan de Raad van State veronderstelt, gaat het kabinet er niet vanuit dat het keuzepatroon van ouders na invoering van dit wetsvoorstel ongewijzigd blijft. De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het te verwachten scenario van paragraaf 8.4 worden niet gestaafd door nader onderzoek. Onderzoek naar de gedragseffecten van respondenten in een hypothetische toekomstige situatie - in dit geval de toekomstige systematiek van de Wet Kinderopvang - levert doorgaans geen betrouwbaar beeld op.

Wat betreft de opmerkingen van de Raad over de mogelijkheid dat een groot deel van de huidige gastouders kan gaan kiezen voor de gastouderopvang in plaats van de thuisopvang, merkt het kabinet het volgende op. Weliswaar wordt slechts één kwaliteitseis, te weten een opleidingseis, toegevoegd aan de huidige kwaliteitseisen, maar deze eis zal, vooral door de gastouders in familie- of kennissenkring, worden ervaren als een zeer zware eis. Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, streeft het kabinet ernaar de nieuwe vorm van gastouderopvang te professionaliseren. Die professionalisering krijgt vooral gestalte in de deskundigheidseisen waaraan de nieuwe gastouders zullen moeten voldoen. Dit betekent dat gastouders een opleiding of opleidingsmodules zullen moeten volgen, of hiervoor ontheffing dienen te verkrijgen op grond van elders verworven competenties (EVC's). De verwachting is dat gastouders in familie- of kennissenkring hier veelal niet voor zullen kiezen, omdat zij opvang bieden aan doorgaans slechts één of enkele kind(eren) van familie, vrienden of kennissen. Zij zien deze opvang niet als hun beroep en zullen daarom doorgaans niet bereid zijn om aan de gestelde beroepskwalificaties te voldoen. Er zijn bovendien nog andere aspecten die hierbij een rol spelen. In het nieuwe systeem worden de professionele gastouders thuis bezocht door de GGD, die hen controleert op het voldoen aan alle kwaliteitseisen, inclusief de opleidingseis. Niet alleen zal het effect van deze rechtstreekse kwaliteitscontrole groter zijn dan in huidige situatie, waarbij er nog te veel mogelijkheden zijn voor gastouderbureaus om de kwaliteitseisen te omzeilen, ook zal dit bezoek van de GGD door de familiegastouder worden ervaren als een drempel voor het doorstromen naar de nieuwe gastouderopvang. Tenslotte is van belang dat in het nieuwe systeem de gastouder primair zelf verantwoordelijk wordt voor het voldoen aan kwaliteitsvereisten (zoals bijvoorbeeld het maken van een risicoinventarisatie en een pedagogisch plan) in plaats van het gastouderbureau.

De Raad van State merkt voorts op dat ouders ervoor kunnen kiezen hun kinderen onder te brengen bij een kindercentrum als het tarief van het gastouderbureau niet wezenlijk afwijkt van dat van een kindercentrum. Die constatering is op zichzelf juist. Het kabinet gaat er echter vanuit dat deze situatie zich slechts in beperkte mate zal voordoen omdat de kostenstructuur van de gastouderopvang wezenlijk anders is dan de kostenstructuur van een kinderdagverblijf of van buitenschoolse opvang. Zo zijn de lasten voor het gebruik van de ruimte(n) waarin de opvang plaats vindt doorgaans lager. Een gastouder moet weliswaar aan opleidingseisen voldoen maar die liggen naar verwachting onder het SPW3-niveau dat is vereist voor leidsters in kindercentra. Het huidige wetsvoorstel voorziet er bovendien in dat de bemiddelingskosten die door het gastouderbureau in rekening worden gebracht, aan banden kunnen worden gelegd. Tenslotte is relevant dat ook een kindercentrum kosten in rekening brengt die zijn te typeren als bemiddelingskosten, zoals de kosten voor de intake van nieuwe kinderen. Voor het overige dient te worden opgemerkt dat het kabinet desondanks wel rekening houdt met een overstap van kinderen van professionele gastouders naar kindercentra of buitenschoolse opvang. In het scenario dat is geschetst in paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting zal ca 20% van het totaal aantal kinderen dat in 2009 gebruik maakt van gastouderopvang, na een overgangperiode, doorstromen naar kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Dat gebeurt echter niet alleen omdat ouders uit financiële overwegingen kiezen voor een andere vorm van opvang, maar ook omdat

gastouders niet kunnen of willen voldoen aan de kwaliteitseisen voor de nieuwe gastouderopvang en daarom hun activiteiten staken.

De memorie van toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

b.

In antwoord op de opmerkingen van de Raad van State over de effecten op de arbeidsparticipatie merkt het kabinet op dat de maatregelen in het wetsvoorstel juist in het bijzonder zijn gericht op de vorm van opvang met een beperkt effect op extra arbeidsparticipatie. De Raad constateert ook zelf in zijn advies dat het Centraal Planbureau in zijn Macro Economische Verkenningen 2009 heeft opgemerkt dat het formaliseren van voorheen informele opvang slechts een beperkt effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie. Als gekozen wordt voor andere maatregelen, zou ook de kinderdagopvang en/of de buitenschoolse opvang getroffen worden, met een groter negatief effect op de arbeidsparticipatie dan bij de huidige maatregelen het geval zal zijn.

Daarnaast mag verondersteld worden dat de maatregelen in dit wetsvoorstel die gericht zijn op verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang er aan bijdragen dat ouders met een gerust hart kiezen voor kinderopvang – in een kindercentrum of via gastouderopvang – om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Dit zal de arbeidsparticipatie bevorderen. De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor ouders met een lager inkomen. Op het niveau van de individuele ouder kan niet worden uitgesloten dat er ouders zijn die door deze maatregel worden getroffen. Het kabinet gaat er echter wel van uit dat alle gastouders uit de familie- of vriendenkring deze opvang ook na invoering van de maatregelen zullen blijven aanbieden (zoals zij dat ook deden voordat het mogelijk was hiervoor een vergoeding te ontvangen) en rekent op een gelijkblijvend aantal kinderen dat gebruik maakt van deze opvangsoort. Voor de kinderen die gebruik maken van 'professionele' gastouderopvang wordt wel een verschuiving naar andere vormen van formele opvang voorzien, maar geen uitval. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen zijn opgenomen in paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting.

In aanvulling geldt voor de lagere inkomensgroepen het volgende. Bij het samenhangend pakket van maatregelen dat het kabinet op 20 juni jl. heeft gepresenteerd, was een belangrijk uitgangspunt om betaalbare opvang voor deze groep te waarborgen. Bij de maatregelen die worden voorgesteld, geldt dat de vergoeding die de Belastingdienst /toeslagen verstrekt inkomensafhankelijk is. Vanaf 1-1-2010 wordt voor de werknemers met een inkomen ter grootte van het Wettelijk Minimum Loon 95,5% van de kosten vergoed. Het kabinet is er van overtuigd dat bij deze keuze voor het pakket maatregelen de negatieve effecten op de arbeidsparticipatie het geringst zijn en dat op het individuele niveau de opvang betaalbaar blijft voor alle ouders, inclusief ouders met een laag inkomen.

c.

De Raad is van oordeel dat op het gebied van het toezicht onduidelijkheid zou kunnen ontstaan in de keten GGD → gastouderbureau → opvangouder. De Raad signaleert een mogelijke dubbelrol voor het gastouderbureau: het bureau is object van toezicht door de GGD en toezichthouder op de thuisopvang en verwijst hierbij naar het advies van de VNG van 13 november 2008. Hierbij spelen twee invalshoeken:

### *Gastouderbureau en thuisopvang*

Het toezicht op de thuisopvang vindt getrapt plaats. Het gastouderbureau verricht een aantal ondersteunende en begeleidende taken voor de thuisopvang en de GGD controleert het gastouderbureau daarop.

### *Gastouderbureau en minicrèche*

De VNG vraagt in haar advies aandacht voor de relatie tussen gastouderbureaus en minicrèches vanuit het perspectief van toezicht en handhaving. Gastouderbureaus en minicrèches zijn beide objecten van toezicht. Zij worden beoordeeld op de eigen verantwoordelijkheidsgebieden. Daarbij bestaat geen overlap. Ook als de ondersteuning van het gastouderbureau onvoldoende is, blijft het de verantwoordelijkheid van de gastouder te zorgen dat de kwaliteit van de opvang op orde is. Het is eveneens een verantwoordelijkheid van de gastouder zonedig naar een ander gastouderbureau om te zien.

Gastouders en opvangouders worden uitgeschreven uit het register, indien een handhavingstraject van de gemeente er toe leidt dat het gastouderbureau moet sluiten. Gastouders en opvangouders dienen dan een ander gastouderbureau te zoeken.

Eén financieel regime voor alle opvangvormen verschaftte in de uitvoeringspraktijk te veel mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik, met name bij gastouderopvang. Via het wetsvoorstel krijgen de verschillende opvangvormen een bekostigingsniveau dat recht doet aan de specifieke vorm van de opvang. Voor gastouderopvang betekent dat een splitsing in twee vormen: gastouderopvang en thuisopvang. Deze toevoeging van een nieuwe opvangvorm aan de Wet kinderopvang vergroot inderdaad de complexiteit van het stelsel. De verschillende opvangvormen zijn echter goed van elkaar te onderscheiden door verschillende kwaliteitseisen, organisatorische voorwaarden en verschillende bekostigingsniveaus met verschillende maximumprijzen. Het kabinet is van oordeel dat met de maatregelen in het wetsvoorstel bestaande en nieuwe risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik naar huidige inzichten en mogelijkheden maximaal worden afgedekt, te meer nu ook een aantal grenzen voor de aanspraken wordt vastgelegd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn de paragrafen 3.2, 3.4 en 5.4 aangevuld.

d.

Het gebruik van de kinderopvangtoeslag is sterker en sneller gegroeid dan geraamd. Daardoor wordt het kinderopvangbudget structureel overschreden. Er is een situatie van onbeheersbare groei ontstaan. Bij ongewijzigd beleid loopt de overschrijding op naar circa € 1,2 mld. in 2011. Niet de hele groei van het kinderopvanggebruik is het gevolg van extra arbeidsdeelname. Daarnaast is sprake van gebruik van de Wet kinderopvang dat niet overeenstemt met het doel van de regeling, met name bij gastouderopvang. Tegen deze achtergronden heeft het kabinet besloten tot een evenwichtig pakket aan maatregelen, waarbij aan alle partijen een bijdrage wordt gevraagd: het rijk, de ouders, de kinderopvangorganisaties. De werkgevers hebben in 2008 een bijdrage geleverd via een

verhoging van het percentage voor de werkgeversbijdrage. Het pakket aan kinderopvangmaatregelen, zoals beschreven in een brief van het kabinet van 20 juni 2008<sup>1</sup>, omvat vier onderdelen:

- Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang (€ 385 mln.);
- Aanpassingen aan de tabel kinderopvangtoeslag per 1 januari 2009 (€ 308 mln.);
- Maatregelen gastouderopvang (€ 360 mln.);
- Overige maatregelen (€ 52 mln.).

Het kabinet heeft alternatieven overwogen voor dit pakket. Bijvoorbeeld het opvangen van de budgetoverschrijdingen via een generieke verlaging van de kinderopvangtoeslag, zoals de Raad van State ook suggereert. Dit zou echter de toegankelijkheid van de kinderopvang verminderen en de huidige manco's aan de gastouderopvang ongemoeid laten.

Het kabinet heeft een commissie onder voorzitterschap van dhr. van Rijn de opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen waarmee de participatie-effecten van de Wet kinderopvang versterkt kunnen worden. Het advies van deze commissie wordt voorjaar 2009 verwacht, waarna een kabinetsreactie volgt. Dit onderwerp heeft betrekking op de langere termijn en valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De omvang van de kostenoverschrijdingen maakt het noodzakelijk op korte termijn maatregelen te nemen. Eventuele wetgeving op basis van het advies van de commissie Van Rijn kan niet eerder dan per 2011 van kracht worden. Uitstel van de maatregelen tot het moment waarop de commissie Van Rijn advies uitbrengt, zou de kostenoverschrijding onverantwoord lang laten voortduren.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn de paragrafen 1.5, 3, 4.1 en 5.1 aangevuld. Daarbij wordt ook ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en overheid.

3.

a.

Het advies van de Raad is gevolgd. De vorm van delegatie wordt ten aanzien van de nadere regelgeving voor kwaliteitseisen van het kindercentrum (artikel 50, tweede lid), de thuisopvang (artikel 56, derde lid), de gastouderopvang bij een minicreche (artikel 56b, tweede lid) en de gastouderbureaus (artikel 56, tweede lid) gelijk getrokken. Gekozen is voor de mogelijkheid tot delegatie aan de regering met de mogelijkheid tot subdelegatie door de regering. Ter nadere uitwerking van de bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen kwaliteitseisen kunnen bij ministeriële regeling voorschriften van administratieve aard en een nadere uitwerking van details gegeven worden. De artikelsgewijze toelichting is hierop aangepast.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08 31 322, nr. 25

b.

De aanbeveling van de Raad ten aanzien van artikel 7, derde lid, is overgenomen. Tevens is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt dat sprake kan zijn van cumulatief gebruik van verschillende vormen van kinderopvang.

4.

In artikel 1 zijn de begripsbepalingen "thuisopvang" en "gastouderopvang" verduidelijkt. Voor zowel de gastouderopvang als de thuisopvang is in de begripsbepaling opgenomen dat onder het genoemde aantal kinderen dat maximaal mag worden opgevangen ook wordt begrepen de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de gastouder of diens partner, bedoeld in artikel 4 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen zolang hij de leeftijd van tien jaar nog niet heeft bereikt.

5.

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt met uitzondering van een tweetal opmerkingen. Het gaat ten eerste om de opmerking met betrekking tot artikel 1 wat betreft het voorzien van een nummering. Er is gekozen voor een weergave van de definities op alfabetische volgorde met het oog op toekomstige wijzigingen. Indien niet hoeft te worden vernummerd, wordt voorkomen dat als er sprake is van gelijktijdige wijzigingen van artikel 1 van de Wet kinderopvang in verschillende wetsvoorstellen, wellicht ook door andere ministeries, er fouten bij het invoegen van nieuwe onderdelen zullen optreden, aangezien deze voortaan op alfabetische volgorde plaatsvindt. Ten tweede is de opmerking met betrekking tot artikel 56, zesde lid, niet helemaal overgenomen. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 51, 53, 54 en 55 op gastouders laat niet aan duidelijkheid te wensen over en daarmee wordt voorkomen dat de inhoud van deze artikelen moet worden uitgeschreven om van toepassing te worden op gastouders. Artikel 56, zesde lid, is wel alsnog van een toelichting voorzien.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een drietal andere inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in het wetsvoorstel. Ten eerste is in artikel 65 de mogelijkheid voor de toezichthouder tot het geven van een schriftelijk bevel uitgebreid. Met de voorgestelde wijziging wordt aan de toezichthouder de mogelijkheid gegeven ook aan gastouderbureaus een schriftelijk bevel te geven indien de kwaliteit van de kinderopvang ernstig te kort schiet. Ten tweede wordt voorgesteld artikel 61, tweede lid, te laten vervallen. Het vermelden in een lokale krant van de aanwijzing van een toezichthouder is niet langer noodzakelijk omdat de directeur van de GGD rechtstreeks wordt belast met het toezicht. Ten slotte is in de artikelen 90 tot en met 96 het overgangsrecht uitgewerkt. In deze artikelen is het volgende geregeld:

- In artikel 90 is een overgangsregeling getroffen voor die ouders die voor inwerkingtreding van de wet aanspraak maken op een tegemoetkoming in de kosten voor gastouderopvang. Deze groep ouders heeft in het kalenderjaar van inwerkingtreding in beginsel aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten voor thuisopvang.
- In artikel 91 staat de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om de gegevens uit het huidige register kinderopvang voor 1 mei van het kalenderjaar van inwerkingtreding van de wet over te hevelen naar het nieuwe register kinderopvang.

- In artikel 92 is een overgangsregeling getroffen met betrekking tot de overgang naar het nieuwe register kinderopvang. Ten aanzien van de groep van gastouders die op moment van inwerkingtreding werkzaam zijn als gastouder wordt geregeld dat deze groep in eerste instantie wordt ingeschreven als opvangouder, tenzij op moment van inschrijving uit onderzoek van de GGD blijkt dat deze persoon als gastouder aan de slag kan. Wat betreft de registratie van de personen die gedurende het jaar van inwerkingtreding beginnen als opvangouder of gastouder geldt dezelfde overgangsregeling. Voor iedere opvangouder die alsnog gastouder wordt gedurende het eerste kalenderjaar waarop dit wetsvoorstel betrekking zal hebben geldt dat de registratie als gastouder met terugwerkende kracht tot en met 1 januari van dat kalenderjaar van kracht is.
- In artikel 94 wordt een overgangsregeling getroffen met betrekking tot de activiteiten die plaatsvinden ter voorbereiding op het nieuwe regime in de periode van vier kalendermaanden die voorafgaan aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
- In het kader van de goede invoering van het wetsvoorstel is in artikel 95 de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling af te wijken van een aantal bepalingen.
- Er is in voorzien dat de overgangsbepalingen automatisch drie jaar na inwerkingtreding vervallen.
- Ten slotte vervallen er nog een aantal artikelen die geen inhoudelijke werking meer hebben.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma