

Vergaderjaar 2005–2006

30 479

Voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juni 2006 en de reactie van de indiener d.d. 18 juni 2006, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 maart 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering), met memorie van toelichting.

1. Inleiding

De toelichting op het initiatiefvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering (hierna WBKO) vermeldt twee motieven op grond waarvan de overheid kinderopvang zou dienen te stimuleren en financieren: het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het belang dat de samenleving erbij heeft «dat zoveel mogelijk kinderen zich zo optimaal mogelijk kunnen ontwikkelen»¹. Door een vroegtijdige signalering en aanpak kan onderwijs-achterstand op latere leeftijd worden voorkomen, aldus de toelichting. Het voorstel WBKO regelt daartoe de totstandkoming van een basisvoorziening voor kinderopvang: de huidige kinderopvang en gastouderopvang, het peuterspeelzaalwerk, de voorschoolse activiteiten en de buitenschoolse opvang, die via de kinderopvang worden gerealiseerd, worden geïntegreerd tot kindercentra. Er komt één nieuwe landelijke toezichthouder, waarmee «versnippering in de inspecties» wordt voorkomen.

De toegankelijkheid van de kinderopvangvoorzieningen wordt verbeterd voor ouders met kinderen van 0 tot 12 jaar. Ouders krijgen een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag, waarbij de huidige vrijwillige werkgeversbijdrage wordt vervangen door een overheidsbijdrage.

Het wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij de motie-Van Aartsen/Bos² waarin scholen met ingang van 1 januari 2007 verplicht worden voor- en naschoolse opvang te (doen) organiseren tussen 7.30 uur en 18.30 uur. De uitvoering van de kinderopvangvoorzieningen blijft in het wetsvoorstel in private handen, zoals ook thans het geval is onder de Wet kinderopvang. Deze Wet kinderopvang, die op 1 januari 2005 in werking is getreden, wordt in het voorstel ingetrokken.

De Raad gaat in op de doelen die aan het voorstel ten grondslag liggen (vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen en het verbeteren van de kwaliteit van de voorzieningen) en de daarop gerichte instrumenten, het

¹ Pag. 3,4,5 toelichting.

² Kamerstukken II, 2005/06, 30 300, nr. 14.

voorstel te komen tot een integratie van de huidige opvangvoorzieningen, de voorgestelde wijzigingen in de financiering van de kinderopvang en de voorgestelde dekking van de kosten.

Bij de Raad is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ongeveer gelijktijdig met dit wetsvoorstel aanhangig gemaakt het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de invoering van een heffing ter financiering van een werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang. Dit voorstel (W12.06 0082/IV) voorziet in een basistoeslag voor de financiering van de kosten van kinderopvang ter vervanging van de huidige vrijwillige werkgevers-bijdrage. De Raad adviseert hierover gelijktijdig met het advies over het initiatief-voorstel.

De indiener dankt de Raad van State danken voor het uitgebreide advies. De indiener wil vooraf vaststellen dat zij tevreden is met het advies van de Raad van State. Het feit dat de Raad van State geen opmerkingen maakt over de nadruk, die de indiener legt op de noodzaak van het scherper aanzetten van de ontwikkelingsstimulering van het kind als doelstelling naast de opvangfunctie van de kinderopvang, ervaart de indiener als ondersteuning. Dit geldt tevens voor het ontbreken van een reactie op de noodzakelijk geachte integratie van het peuterspeelzaalwerk met de kinderopvang. Dit zijn twee voor de indiener wezenlijke elementen van het wetsvoorstel. Tevens merkt de indiener op dat de Raad van State geen opmerkingen heeft bij het neerleggen bij het Rijk van één landelijke toezichthoudende rol voor de kinderopvang. Ook dit beschouwt de indiener als een ondersteuning. Tenslotte, is de indiener verheugd met de positieve beoordeling door de Raad ten aanzien van de aanpassing van de huidige vrijwillige werkgeversbijdrage naar een bijdrage door de overheid zoals voorgesteld in de financieringssystematiek bij dit wetsvoorstel.

De Raad van State geeft een de beoogde doelen van het wetsvoorstel WBKO weer. De indiener is van mening dat in de Memorie van Toelichting explicieter aandacht wordt gevraagd voor de noodzaak tot investering in de aandacht voor de allerjongste kinderen in onze samenleving, dan in de samenvatting van de Raad naar voren komt.

De indiener wil nog eens benadrukken dat er meerdere doelen zijn, die bereikt kunnen worden met de basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering:

- 1) Betere toegankelijkheid van de kinderopvang en ontwikkelingsstimulering voor alle ouders;
- 2) Vergroten van de kansen tot goede ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen en indien nodig het voorkomen van achterstanden op latere leeftijd;
- 3) Hogere arbeidsparticipatie en betere combinatiemogelijkheden van arbeid en zorg voor mannen en vrouwen, waarbij in het bijzonder een bijdrage geleverd kan worden aan het verbeteren van de economische zelfstandigheid van vrouwen;
- 4) Leveren van een bijdrage aan het behoud van onze verzorgingsstaat, waarbij er sprake is van een ondersteuning van het beleid dat gericht is op voorkomen dat jonge vrouwen af zien van het uitstellen dan wel het krijgen van kinderen;
- 5) Het bevorderen van de integratie van kinderen met verschillende achtergronden o.a. door het samenvoegen van het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvang en de voor en vroegschoolse educatie, evenals het verbeteren van de samenwerking met de scholen.

Deze doelstellingen liggen voor de indiener nadrukkelijk in het verlengde van elkaar.

De Raad van State maakt in haar advies vooral opmerkingen over de doelstelling van het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen, het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang, de mogelijke gevolgen voor het bereik van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de voorgestelde wijziging in de financiering van de kinderopvang. De indiener zal hieronder reageren op dit advies van de Raad.

2. Hogere arbeidsparticipatie van vrouwen.

Het wetsvoorstel is er onder meer op gericht de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen door een verbetering van (de toegankelijkheid van) kinderopvang-voorzieningen. In dit verband wordt verwezen naar de zgn. Lissabon-doelstellingen uit maart 2000: het aandeel van de vrouwen die tot de beroepsbevolking worden gerekend moet in 2010 65% zijn en 60% van de vrouwen moet dan economisch zelfstandig zijn.¹ De indiener stelt in de toelichting dat ons land een geringe arbeidsparticipatie van vrouwen kent in vergelijking tot andere landen. Er wordt door vrouwen veel in deeltijdarbeid gewerkt vanwege de zorg voor kinderen. Er is twijfel over de kwaliteit van kinderopvang; de kosten van kinderopvang zijn een belemmering voor vrouwen om meer te gaan werken, aldus de toelichting op het wetsvoorstel. De Raad gaat allereerst in op de stand in ons land met betrekking tot participatie van vrouwen in betaalde arbeid en op de verwachtingen over het kunnen realiseren van de zgn. Lissabon-doelstellingen in 2010. Vervolgens zal de Raad meer specifiek ingaan op de mogelijke bijdrage van (een betere toegankelijkheid van) kinderopvangvoorzieningen aan deze participatiedoelstelling.

a. De feitelijke ontwikkeling in arbeidsparticipatie van vrouwen

Uit gegevens van het CBS², en publicaties van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³ en van de Raad voor Werk en Inkomen⁴ meent de Raad het volgende te kunnen afleiden:

- De participatie aan betaalde arbeid van vrouwen in Nederland behoort, na de inhaalslag in de jaren negentig van de vorige eeuw, inmiddels tot de hoogste in Europa, op Denemarken en Zweden na: in 2005 behoorde een kleine 59% van de vrouwen tussen 15 en 65 jaar tot de beroepsbevolking. In 2001 was dit nog bijna 56 procent, in 1985 lag dit percentage rond de 35. Gemiddeld nam de afgelopen jaren de participatie van vrouwen per jaar toe met minstens 1%-punt. Opvallend is dat deze groei onverminderd doorzette tijdens de afgelopen jaren van economische terugval
- Bezien naar onderscheiden leeftijdsgroepen is het beeld nog pregnanter: in 2003 maakte ruim 81% van de vrouwen tussen 25 en 29 jaar deel uit van de beroepsbevolking, 74% van de groep tussen 30 en 34 jaar en 70% van de groep tussen 35 en 50 jaar. Voor de groep tot 50 jaar wordt de Lissabon-doelstelling van 65% inmiddels ruimschoots gehaald. Na de leeftijd van 50 jaar neemt het aandeel werkende vrouwen sterk af: van 56% tussen 50 en 54 jaar naar 10% tussen 60 en 64 jaar.
- De toename van de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders was de afgelopen jaren aanzienlijk: van ruim 55% in 2001 naar bijna 63% in 2004. De groei manifesteerde zich vooral in banen in het onderwijs, de gezondheidszorg en het openbaar bestuur.
- Inmiddels stopt nog slechts 10% van de werkende vrouwen met werken bij de geboorte van het eerste kind; dat was in 1997 nog 25%. Zij gaan vervolgens dikwijls weer meer uren werken wanneer de kinderen de leeftijd van het vervolgonderwijs bereiken.
- Vrouwen werken in Nederland gemiddeld minder uren dan vrouwen in andere Europese landen: in 2004 werkte in Nederland ruim 41% van de vrouwen in voltijd, bij een Europees gemiddelde van ruim 47%. In de Scandinavische landen ligt dit percentage boven de 61%.
- De economische zelfstandigheid (een inkomen van ten minste 70% van het minimumloon) is afhankelijk van het aantal uren dat wordt gewerkt. Toegesplitst op de werkende vrouwen: gemiddeld werkten deze vrouwen 26 uur per week (EU-15: 33 uur). Hiermee wordt gemiddeld economische zelfstandigheid bereikt. Achter dit gemiddelde gaan evenwel grote verschillen schuil naar leeftijdsgroep, kindertal en etniciteit. Tussen 25 en 34 jaar zijn vrouwen in hoge mate zelfstandig: 62%. Dit percentage neemt af met het aantal kinderen (50% bij een kind, 33% bij drie kinderen). Surinaamse en Antilliaanse vrouwen zijn meer dan gemiddeld economisch zelfstandig; Turkse en Marokkaanse vrouwen aanzienlijk minder dan gemiddeld.
- De mate van arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland blijkt sterk afhankelijk te zijn van het opleidingsniveau: hoe hoger dat is, hoe meer vrouwen werken, zowel in aandeel in de beroepsbevolking als in aantal uren. Dit participatieniveau van hoger opgeleide vrouwen is vrijwel niet meer te verhogen.

¹ Paragraaf 1.3 memorie van toelichting.

² Sociaal-economische trends.

³ Emancipatiemonitor 2004.

⁴ Arbeidsmarktanalyse 2006, april 2006.

b. Lissabon-doelstelling voor 2010

De indiener is van oordeel dat bij voortzetting van de trend van de laatste jaren, de Lissabon-doelstelling inzake de arbeidsparticipatie niet zal worden gehaald.

De Raad meent evenwel op grond van bovenstaande gegevens omtrent de feitelijke ontwikkelingen van de laatste jaren dat, wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland, op onderdelen sprake is van een genuanceerder beeld dan de toelichting op het initiatiefwetsvoorstel schetst. De Raad wijst erop dat studies van ondermeer de Raad voor Werk en Inkomen uitwijzen dat er «een gereede kans is dat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt meer toeneemt op het moment dat de conjunctuur aantrekt»¹. De verwachtingen omtrent de conjunctuur voor de komende jaren vertonen inmiddels een ander beeld dan de afgelopen jaren het geval was². Het zogenoemde «discourage worker effect»³ waarvan sprake is tijdens een economische recessie, doet zich vooral voor bij de arbeidsparticipatie van vrouwen. Gelet op de moeilijke economische jaren sinds 2000 is het opmerkelijk dat in deze periode de arbeidsparticipatie van vrouwen toch, ondanks de ontmoediging die van een economische recessie uitgaat om zich op de arbeidsmarkt aan te dienen, met 1%-punt per jaar is toegenomen. De Raad wijst erop dat als gevolg van een grote vraag naar arbeidskrachten waarvan bij een aantrekkende conjunctuur de komende jaren sprake zal zijn, de arbeidsparticipatie van vrouwen naar verwachting sneller zal toenemen dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

De Raad acht het, op grond van de gememoreerde feitelijke ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen, niet op voorhand uitgesloten dat de Lissabon-doelstelling inzake de arbeidsparticipatie van vrouwen alsnog benaderd kan worden zonder de doorvoering van de daartoe in het wetsvoorstel beoogde maatregelen. Daarbij dient ook acht geslagen te worden op het feit dat, naarmate de tijd verder verstrijkt, de participatie per leeftijdscohort toeneemt: in 2010 zal naar verwachting de groep vrouwen tot 55 jaar aan de Lissabon-doelstelling voldoen.

Het initiatiefvoorstel gaat niet in op de aanzienlijke toename in arbeidsparticipatie van vrouwen de afgelopen jaren en evenmin op een mogelijke versnelling daarin de komende jaren onder invloed van de aantrekkende conjunctuur.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de onder a en b weergegeven informatie en ontwikkelingen en in dat licht de noodzaak van de voorgestelde maatregelen nader te bezien.

De indiener gaat gaarne in op de door Raad onder a en b weergegeven informatie ten aanzien van de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze informatie was overigens ook door de indiener meegenomen in de overwegingen die reeds in het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting zijn opgenomen.

Voor dat de indiener hierop in gaat is het van belang aan te geven dat de doelen van dit initiatiefwetsvoorstel zoals die in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en op pagina 2 van dit Kamerstuk zijn verhelderd, niet als los van elkaar staande doelen zijn te beschouwen. De doelen liggen nadrukkelijk in het verlengde van elkaar. De uitwerking van deze doelen in de maatregelen zoals die in het wetsvoorstel zijn aangegeven beogen dan ook elkaar te versterken.

Voor de overheid zijn er meerdere motieven voor het stimuleren en financieren van kinderopvang. De verhoging van de arbeidsparticipatie is uiteraard belangrijk, maar zou niet het enige motief moeten zijn voor de overheid om de kinderopvang (inclusief de buitenschoolse opvang) van 0 tot 12 jaar in Nederland beter te regelen. Nadrukkelijk wordt in het wetsvoorstel het kind centraal gesteld. De indiener is van mening dat er in Nederland nog te weinig is gedaan aan een integraal jeugdbeleid. Juist de jaren waarin de ontwikkeling van kinderen echt vorm krijgt, moeten meer aandacht krijgen. Dit is in ieder geval de periode van 0 tot 12 jaar. Ook zonder de gewenste aandacht voor het verbeteren van de arbeidsparticipatie van vrouwen zou er dus reden zijn om de kinderopvang te verbeteren en de voorgestelde integratie van het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvang en voor- en vroegschoolse voorzieningen na te streven.

¹ Arbeidsmarktanalyse 2006, april 2006, blz. 20 e.v.

² Zie CPB, CEP, april 2006.

³ Zie studies van het CPB: tijdens economische recessies neemt het aanbod op de arbeidsmarkt af; van een economische opleving gaat juist een stimulerend effect uit om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden.

De samenleving heeft er belang bij dat zo veel mogelijk kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Uit onderzoek¹ komt naar voren dat activiteiten die in de voorschoolse periode (0- tot 4-jarigen) plaatsvinden een waardevolle bijdrage leveren aan het stimuleren van de ontwikkeling van deze kinderen. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat dit opgaat voor alle kinderen. Dit geldt nog meer voor kinderen met een verhoogd risico op onderwijsachterstanden. Door een vroegtijdige aanpak zijn de onderwijs- en taalachterstanden op latere leeftijd minder of worden ze zelfs helemaal voorkomen. Deze motieven gelden ook als belangrijke redenen voor de overheid om bij te dragen aan de buitenschoolse opvang. Uit andere onderzoeken² naar de meerwaarde van de Brede Scholen blijkt dat goede buitenschoolse opvang ook een belangrijke bijdrage kan leveren aan zowel de ontwikkelingsstimulering van alle kinderen als aan het bestrijden van achterstanden voor specifieke groepen.

De indiener vindt het tevens van belang dat werkende ouders in staat worden gesteld arbeid en zorg goed te combineren. Dit kan alleen als ouders weten dat het kind met goede zorg en aandacht wordt opgevangen. De indiener wil dat ouders, met name moeders, een keuze hebben al dan niet voor het gebruik evenals kwalitatief goede kinderopvang. Uit onderzoek³ blijkt dat veel ouders thans niet optimaal vertrouwen op de kwaliteit van de kinderopvang. De overheid heeft daarom de taak bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit en garanties te bieden voor een goede controle hierop.

Ook uit het oogpunt van verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen ligt er een reden bij de overheid om zorg te dragen voor de verbetering van de kinderopvang. Zonder deze conclusie strikt te trekken, kan uit de reactie van de Raad worden opgemaakt dat uit de cijfers en ontwikkelingen vraagtekens gezet zouden kunnen worden bij de noodzaak van de verhoging van de arbeidsparticipatie in het licht van de Lissabon-doelen.

De indiener geeft echter een andere interpretatie van de cijfers en de ontwikkelingen ten aanzien van de verhoging van de participatie van vrouwen dan de Raad. De indiener is niet van mening dat uit deze cijfers de conclusie kan worden getrokken dat de Nederlandse overheid klaar is met het voeren van beleid gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De indiener is met de Raad van mening dat hier in de afgelopen jaren een verbetering heeft plaats gevonden. Maar er kan ook vastgesteld worden dat het nog beter kan en ook beter zal moeten. Er zijn te veel hedendaagse vraagstukken waaruit blijkt dat vrouwen worstelen met de combinatie van arbeid en zorg. Zo blijken tal van jonge vrouwen de keus voor een kind uit te stellen, dan wel hier helemaal vanaf te zien, omdat zij denken dat dit niet te combineren is met een goede loopbaan op de arbeidsmarkt. Ook zijn er veel gezinnen die aanlopen tegen de grens van de organiseerbaarheid van arbeid en zorg, mede omdat zij de kwaliteit van de kinderopvang onvoldoende vinden, de kosten te hoog en de openingstijden te inflexibel.⁴ Daarbij komt nog dat een hogere arbeidsparticipatie én hogere geboortecijfers bijdragen aan de vermindering van de risico's van de vergrijzing.

De indiener ziet daarom geen reden om de voorstellen aan te passen alleen op grond van de door de Raad van State aangegeven trend van de hogere arbeidsparticipatie.

Dit zou ook in strijd zijn met het kabinet. Zo stelt het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006–2010⁵ als belangrijkste conclusie dat er weliswaar vooruitgang is geboekt in de afgelopen vijf jaar, maar dat er nog volop werk te doen is.

Ten aanzien van de onder a opgemerkte weergave maakt de indiener de volgende kanttekeningen:

- de arbeidsdeelname van vrouwen is inderdaad toegenomen en Nederland heeft zijn achterstand behoorlijk ingelopen als we alle vrouwen tellen die aan een vorm van arbeidsparticipatie doen. Als we echter rekening houden wordt met de omvang van de werkweek, ontstaat een heel ander beeld. Terwijl in alle andere EU-landen het merendeel van de werkende vrouwen een fulltime baan heeft, werken de meeste Nederlandse vrouwen in deeltijd en vooral in kleinere deeltijdbanen. Het aandeel van in deeltijd werkende vrouwen stijgt bovendien nog steeds. In 1990 had de helft van de werkende vrouwen in Nederland een deeltijdbaan (12–34 uur), in 2003 is dit aandeel

¹ Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004) *The Effective Provision of Pre-School Education (Eppe) Project: Findings from the Early Primary Years*. Londen: Surestart.

² Kamerstukken II, 2004–2005, 27 020 nr. 40.

³ Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I. & Eggink, E. (2006) *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*.

Den Haag: SCP.

⁴ Netwerk, Nederland 1 15 januari 2006 *Wie wil er nog kinderen?*

⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 420 nr. 2.

toegenomen tot 66%. Meer vrouwen aan het werk betekent in Nederland vooral dat meer vrouwen in deeltijd aan het werk zijn.¹

- Het is bovendien belangrijk er op te wijzen dat het investeren in kinderopvang naar verwachting vooral ook de arbeidsmarktparticipatie (jonge moeders bevordert. Moeders werken in Nederland gemiddeld slechts circa 15 uur². Met name onder deze groep is de economische zelfstandigheid dan ook laag. Er zijn bovendien geen aanwijzingen dat dit aantal uren toeneemt met de leeftijd van de kinderen. Dit in tegenstelling tot de opmerking van de Raad onder a dat zij «vervolgens dikwijls weer meer uren werken wanneer de kinderen de leeftijd van het vervolgonderwijs bereiken.»
- De indiener wijst er ook op dat de arbeidsmarktparticipatie van hoogopgeleide vrouwen in Nederland weliswaar hoog is, maar dat 50% van de vrouwen met een wetenschappelijke opleiding en 60% van de vrouwen met een HBO-opleiding in deeltijd werken; onder moeders met een wetenschappelijke resp. HBO-opleiding ligt dit percentage nog hoger. Er bestaat dus wel degelijk ruimte om het participatieniveau van hoger opgeleide vrouwen verder te verhogen.
- De indiener wil zeker niet de in Nederland gedragen cultuur van differentiatie in het aantal uren op de arbeidsmarkt aantasten. Echter bij het huidige standaardmodel van de 1,5 verdiener (meestal kleine 0,5 verdieners) valt de vraag te stellen of er sprake is van een vrije keuze voor mannen en vrouwen. Als dit het geval was zou ook aangenomen mogen worden dat de groei van arbeidsparticipatie van vrouwen gepaard gaat met groei van deeltijdwerk van mannen. Dat is echter niet het geval. De indiener streeft er naar dat er een daadwerkelijk vrije keuze komt voor vrouwen en veronderstelt dat kwalitatief hoogwaardige en betaalbare kinderopvang daarvoor een voorwaarde is.
- De ontwikkeling dat er sprake is van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen is volgens de indiener niet los te zien van de inzet die door de overheid – mede door de Stimuleringsregeling kinderopvang – daarbij heeft gepleegd. Het verband tussen kinderopvang en arbeidsparticipatie valt daar dus ook in Nederland wel degelijk van af te leiden. Ook de toename van arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders was de afgelopen jaren aanzienlijk, de indiener is van mening dat ook deze groei mede door impuls van de kinderopvang is ontstaan. De indiener wil dat deze groei zich voortzet, niet alleen in het aantal vrouwen dat werkt, maar ook in het aantal uren dat vrouwen kunnen werken als zij dat willen.

De indiener erkent dus samen met de Raad dat er sprake is van hogere arbeidsparticipatie vrouwen in de zin dat er veel meer in deeltijd wordt gewerkt, maar is niet met de Raad van mening dat dit altijd een vrije keuze betreft. De indiener acht daarom betere en toegankelijke kinderopvang nodig als een instrument om vrouwen echt een daadwerkelijke keuze te geven om al dan niet te kiezen voor de combinatie van arbeid en zorg. Tenslotte bestaan er helaas ook nog steeds grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen vrouwen en mannen. Daarnaast zijn er ook grote verschillen tussen vrouwen onderling. In vergelijking met de rest van Europa wordt er in Nederland nergens zoveel deeltijd gewerkt. In heel Europa is het gat in arbeidsmarktparticipatie tussen mannen en vrouwen – wanneer rekening wordt gehouden met de gewerkte uren – nergens zo groot als in Nederland. Alleen Malta scoort nog lager.

Tabel 1 Netto-arbeidsdeelname naar etnische groep en geslacht, 2003/2004 (in procenten)

Afkomst	Vrouw	Man
Turkije	33	59
Marokko	28	45
Suriname	58	67

¹ Portgeijs, W., Boelens, A. & Olsthoorn, L. (red.) Emancipatiemonitor 2004 Den Haag: SCP.

² Portgeijs, W., Boelens, A. & Olsthoorn, L. (red.) Emancipatiemonitor 2004 Den Haag: SCP.

Afkomst	Vrouw	Man
Ned. Antillen	46	57
(Voormalig) Joegoslavië	39	58
Irak	15	35
Afghanistan	10	38
Iran	32	52
Somalië	9	40
Autochtoon	56	76

Bron: Keuzenkamp en Merens, 2006

Ook dit is een reden om een actief beleid te voeren op het verbeteren van de kinderopvang waarbij ook met name de doelgroepen die achterblijven worden bereikt. In het wetsvoorstel zitten dan ook expliciete maatregelen, zoals de integratie van het peuterspeelzaalwerk, die hierop gericht zijn.

Ten aanzien van de opmerkingen gemaakt onder b. wil de indiener opmerken dat de Lissabon-doelstellingen ook bekeken moeten worden vanuit het perspectief van economische zelfstandigheid. Zo stelt de emancipatiemonitor dat slechts vier van de tien Nederlandse vrouwen economisch zelfstandig is. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen is dit slechts één op de vijf. Ook Plantenga¹ schetste in haar bijdrage aan het Brede School congres dat de Lissabon-doelstellingen inderdaad wat betreft aantallen vrouwen gehaald kunnen worden, maar als de participatie wordt omgerekend in voltijd-equivalenten, dan wordt de doelstelling van 65% zeker niet gehaald. Ditzelfde geldt voor de doelstelling van de Nederlandse overheid ten aanzien van economische zelfstandigheid. In 2010 zou dit 60% moeten bedragen; dat wil zeggen dat in 2010 60% van de vrouwen in de leeftijdsklasse tussen 15 en 65, tenminste 70% van het minimumloon moeten verdienen. Op dit moment bedraagt dat percentage slechts iets meer dan 40% en het is onwaarschijnlijk dat dit percentage zonder extra maatregelen in een paar jaar tijd 20% zal stijgen.

Daarnaast vergrijst Nederland en in dit kader is het belangrijk de arbeidsmarkt-participatie te optimaliseren. Vrouwen nemen daarbij een specifieke positie in. Vrouwen die weinig uren werken, bouwen bijvoorbeeld ook weinig tot geen pensioenrechten op. Alleenstaande vrouwen lopen nu al een verhoogd risico om onder de armoedegrens te komen. Met de vergrijzing in het vooruitzicht zal deze groep toe nemen. Ook in dit kader is het streven naar economische zelfstandigheid van belang.

Samengevat is het dus vanwege de economische ontwikkelingen, de toenemende vergrijzing en vanwege individuele en emancipatoire motieven noodzakelijk dat de arbeidsparticipatie van vrouwen verder wordt verbeterd en dat de combinatie van zorg en arbeid voor meer mannen en vrouwen mogelijk wordt gemaakt. De indiener blijft van mening dat de kinderopvang hierbij een belangrijke rol kan vervullen, zoals hieronder ook nog nader zal worden toegelicht.

De economische zelfstandigheid is vooral afhankelijk van het aantal uren dat moeders betaalde arbeid verrichten. De maatvoering in de combinatie van betaalde arbeid en zorg voor kinderen raakt opvattingen van ouders over de beste zorg voor hun kinderen. In de volgende paragraaf gaat de Raad daarop nader in.

*c. Bijdrage (verbetering van) kinderopvangvoorzieningen aan verhogen arbeidsparticipatie vrouwen
Het wetsvoorstel legt een directe middel-doel-relatie tussen betere kinderopvang-voorzieningen enerzijds en een hogere arbeidsparticipatie anderzijds.*

De arbeidsparticipatie van jonge moeders is, zoals hiervoor is aangegeven, reeds zeer hoog in vergelijking bijvoorbeeld tot die van vrouwen van boven de 50 jaar. Een betere toegang tot formele kinderopvang zal uiteraard vooral van betekenis kunnen zijn voor jonge moeders tot rond de 40 jaar met kinderen tussen 0 en 12 jaar. Nu de participatie van deze groep jonge moeders al hoog

¹ Plantenga, J. (2006). Speech 4e Jaarcongres Brede School Kindercentra, dagarrangementen en brede school: het economisch perspectief. www.bredeschool.nl

is, rijst de vraag, of de verwachting omtrent de effecten van een betere formele kinderopvang voor deze groep wel realistisch is.

In dit verband wijst de Raad erop, dat onderzoek een aanzienlijk zwakkere relatie aantoonde tussen een betere toegankelijkheid van kinderopvangvoorzieningen en het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen dan waar de toelichting op het wetsvoorstel van uitgaat.

Het SCP heeft onlangs¹ verslag gedaan van de betekenis van kinderopvangvoorzieningen en komt daarbij tot de volgende conclusies:

- Opvattingen over werk en kinderopvang zijn het meest bepalend voor de arbeidsparticipatie van moeders.
- In 61% van de huishoudens met kinderen tot en met 12 jaar wordt geen gebruik gemaakt van (in)formele kinderopvang. Ook van de werkende moeders met een kind van 0–3 jaar maakt een kwart geen gebruik van opvang. Van de werkende moeders met schoolgaande kinderen is dit ruim de helft.
- Als wel gebruik gemaakt wordt van opvang, is dat voor gemiddeld twee dagen per week.
- Moeders maken vaker gebruik van informele dan van formele opvang. In 31% van alle huishoudens in dit onderzoek passen familie of bekenden op kinderen, in 13% van de huishoudens wordt (ook) gebruik gemaakt van formele opvang.
- Meer dan de helft van de moeders vindt dat een kind het beste altijd door de eigen ouders kan worden opgevangen. Driekwart van de moeders vindt dat de zorg voor een kind niet, of slechts voor maximaal één of twee dagen per week, door anderen kan worden overgenomen.
- Beschikbaarheid van familie/bekenden om op te passen bevordert de arbeidsparticipatie van de moeder. Ten tijde van het onderzoek was er voldoende aanbod aan formele opvang. Wel is het de vraag hoe het aanbod aan informele opvang zich zal ontwikkelen als vrouwen, in de regel de aanbieders van deze opvang, meer en langer gaan werken.
- De huidige kosten van kinderopvang vormen in de meeste gevallen niet echt een belemmering voor de arbeidsparticipatie van moeders. Gemiddeld genomen beslaan de opvangkosten een kwart van het inkomen van de vrouw en een tiende van het huishoudinkomen.
- Invoering van de Wet kinderopvang in 2005 had vier maanden na invoering geen invloed op het gebruik van formele kinderopvang of op de arbeidsparticipatie van moeders.

Het initiatiefvoorstel gaat niet in op de analyse van het SCP-rapport waaruit blijkt dat opvattingen van de ouders over de maatvoering in de combinatie van arbeid en zorg direct doorwerken naar het feitelijk gebruik van formele kinderopvangvoorzieningen. Ook tegen de achtergrond van de bijdrage die het wetsvoorstel beoogt te leveren aan de Lissabon-doelstelling inzake economische zelfstandigheid van vrouwen, is een beschouwing over deze sociaal-culturele aspecten van betekenis.

Voor zover het wetsvoorstel (ook) als oogmerk heeft vrouwen met kinderen ertoe te bewegen hun opvattingen en gedrag over de maatvoering in de combinatie van arbeid en zorg aan te passen, merkt de Raad op dat een dergelijk doel een overtuigende motivering behoeft, die het wetsvoorstel thans niet bevat.

De Raad betwijfelt op grond van deze onderzoeksgegevens of van betere kinderopvangvoorzieningen het participatieverhogend effect verwacht mag worden dat de indiener beoogt. De Raad adviseert het voorstel ook in verband met het voorgaande nader te bezien.

De indiener is van mening dat zij uitgebreid is in gegaan op het SCP-rapport. Juist de conclusie dat de mening over de kwaliteit van de kinderopvang van doorslaggevend belang is voor het gebruik van kinderopvang is voor de indiener mede bepalend geweest om tot de conclusie te komen dat de kinderopvang van hogere kwaliteit moet zijn en dat de ontwikkeling van het kind meer centraal moet komen te staan. Het SCP rapport is voor de indiener dus geen reden om het voorstel nader te bezien.

¹ Studie «Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie», februari 2006.

Uit onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad¹ blijkt dat veel ouders in Nederland een meer gelijke taakverdeling wensen tussen partners. Het grote verschil tussen de gewenste en de feitelijke taakverdeling toont aan dat het voor ouders moeilijk is om de gewenste seksneutrale taakverdeling te bereiken. Uit dit onderzoek bleek één van de belangrijkste knelpunten hierbij de kinderopvang; twijfels over de kwaliteit, hoge kosten en geen aansluiting bij werktijden en pedagogische visie ouders.

De huidige situatie leidt voor «jonge werkende moeders» soms tot het gevoel van overbelast zijn. Bij jonge vrouwen zonder kinderen is er een groei te zien in de tendens om de keuze voor kinderen uit te stellen of om er helemaal van af te zien. Een hard gegeven is dat Nederlandse moeders gemiddeld de oudste moeders zijn van Europa, waaruit blijkt dat Nederlandse meisjes de keus voor het krijgen van kinderen lang uitstellen.

Mede op grond van de inzichten de Nederlandse gezinsraad en het SCP-onderzoek kan gesteld worden dat er meer waardering moet ontstaan voor de kwaliteit en het nut van de kinderopvang om ouders ook een eerlijke keuze te geven om al dan niet te kiezen voor het gebruik er van. Dit zijn redenen voor de indiener om de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren en het kind meer centraal te stellen.

Het initiatiefwetsvoorstel draagt bij aan deze cultuuromslag juist omdat kinderopvang nadrukkelijk niet langer als arbeidsmarktinstrument wordt geïntroduceerd (dus als een voorziening voor ouders), maar als een voorziening voor kinderen. Immers de toegankelijkheid van de voorziening wordt niet langer bepaald door het feit of ouders al dan niet werken; de voorziening is er voor alle kinderen ongeacht de arbeidsmarktparticipatie van de ouders. Zo stelt ook het SCP dat het vertrouwen in de formele kinderopvang zal toenemen als de belangen van de kinderen bij het vormgeven van de opvang explicieter als uitgangspunt zullen gaan dienen. Moeders houden de belangen van kinderen heel scherp in de gaten en stellen hogere eisen aan de opvang. Formele kinderopvang – aldus het SCP – kan alleen een rol spelen als arbeidsmarktinstrument als het niet uitsluitend als zodanig wordt benaderd maar als de belangen van de kinderen ook daar op de eerste plaats komen. En dat is ook precies wat de indiener voor ogen staat.

Het initiatiefwetsvoorstel sluit daarmee ook aan op ontwikkelingen in de ons omringende landen. Zo stimuleert de Engelse overheid de kinderopvang zeer sterk om hiermee alle ouders – ook de minst kansrijke ouders – de gelegenheid te geven om werk en zorg te combineren. Hierbij wordt ook sterk de nadruk gelegd op het stimuleren van de opvoeding van jonge kinderen. Dit getuige het programma om 3800 nieuwe kindercentra met een «Sure Start» programma op te richten tot 2010. Vooral het op een zekere start van kinderen gericht programma gaat uit van dezelfde vooronderstelling als de indiener beoogt, namelijk dat ontwikkelingsstimulering juist bij jonge kinderen zeer effectief is.

Ook in de Bondsrepubliek wordt op dit moment zeer sterk de nadruk gelegd op uitbreiding van de kinderopvang – met name voor de jongste kinderen – om de verzorgingsstaat te versterken. Het geboorteaantal dreigt zodanig te verminderen dat de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in het geding is. De nieuwe regering van CDU en SPD heeft dan ook een zeer uitgebreid totaalpakket aangeboden dat gericht is op de veel betere combinatie van zorg en arbeid.

De indiener is van mening dat in West – Europa als geheel een proces zichtbaar is van:

1. Versterking van de kinderopvang, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht;
2. De nadruk op ontwikkelingsstimulering voor kinderen ook op jonge leeftijd;
3. De verbetering van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren.

De indiener wil benadrukken dat er van het initiatiefwetsvoorstel niet alleen effecten zijn te verwachten op het gebied van de arbeidsmarktparticipatie en het behoud van onze verzorgingsstaat. Ook zijn er effecten te verwachten op de sociale integratie en het welbevinden van kinderen.

Rixen-Walraven² stelt dat het initiatiefwetsvoorstel een adequate reactie is op haar onderzoek uit 1995, 2001 en 2005. Uit deze onderzoeken blijkt dat verhoging van de educatieve kwaliteit van de kinderopvang bijdraagt aan het

¹ Pool, M. & Lucassen, N. (2005) De Glazen Tussenwand. Waar ouders tegenaan lopen bij de verdeling van arbeid, zorg en huishouden. Den Haag: Nederlandse Gezinsraad.

² Volkskrant, 15 mei 2006.

welbevinden van de kinderen. Kinderen uit minder stimulerende («risico») gezinnen profiteren daarbij meer dan gemiddeld van hoge kwaliteit kinderopvang. Rixsen-Walraven stelde dan ook in haar lezing «de heruitvinding van de Nederlandse kinderopvang» in Nijmegen op 15 mei 2006 dat aan het initiatiefwetsvoorstel in relatie tot het door haar gedane onderzoek de volgende positieve punten zijn te onderscheiden:

- expliciete kindgerichte doelstelling;
- integratie van voorzieningen (peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, VVE) en de doorgaande ontwikkelingslijn naar het onderwijs;
- meer nadruk op educatie en opvoeding.

Ook Plantenga gaat er in haar eerder genoemde bijdrage aan het Brede School jaarcongres¹ vanuit dat kinderopvang niet alleen een arbeidsinstrument is, maar ook een middel kan zijn in de strijd tegen de segregatie. Het gaan dan zowel om de integratie van ouders omdat zij elkaar tegen komen bij de kinderopvang of de buitenschoolse opvang als om de sociale integratie van kinderen omdat men elkaar in een ander verband leert kennen en samen leert spelen. Plantenga stelt dat juist voor groepen Turkse of Marokkaanse ouders een verschuiving van informele naar formele opvang als positief kan worden aangemerkt. Ook al zou deze substitutie vanuit arbeidsmarktparticipatie in eerste instantie geen verhoging opleveren, dan kan deze worden gezien als een investering in de sociale integratie. Dit is één van de redenen dat in het wetsvoorstel ook wordt voorzien in een bijdrage aan niet-werkende ouders, welk het hoogste is bij ouders met kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. Plantenga wijst ook op de internationale literatuur rond kinderopvang. Hier wordt juist het dubbelperspectief gehanteerd. Het gaat niet alleen om de ouders en de economische groei; het gaat ook om het kind en de mogelijkheden van spel, plezier en ontplooiing.

De openingsalinea van de bekende OECD serie² over kinderopvang «Babies and Bosses» luidt: «de combineerbaarheid van arbeid en zorg kent twee doelstellingen die belangrijk zijn voor het individu en de samenleving: de mogelijkheid op te participeren op de arbeidsmarkt (..) en om het beste te genereren voor het kind – om het kind de zorg en de aandacht te geven die het nodig heeft. En deze doelstellingen hoeven elkaar niet uit te sluiten».

Goede kinderopvang is dus een waardevolle voorziening op zichzelf. Het kan een belangrijke meerwaarde voor kinderen hebben als het gericht is op ontwikkeling, plezier, spelen en sociale integratie. Dit zou volgens de indiener dan ook het startpunt moeten zijn, zowel voor de kinderopvang van kinderen tussen 0 en 4 jaar als voor de buitenschoolse opvang vanaf 4 jaar. De indiener beoogt met het wetsvoorstel de investering in kinderen centraal te stellen. Juist door meer accent te leggen op de ontwikkelingsstimulering kan de kinderopvang hieraan een bijdrage leveren. Dit uiteraard niet in plaats van, maar naast de opvoeding van de ouders en de bijdrage van de school voor kinderen vanaf 4 jaar. Als dat die bijdrage duidelijk is, dan zal het gebruik van kinderopvang ook niet meer worden gezien als «second best».

3. Verbetering van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen

De indiener beoogt naast het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen met haar wetsvoorstel tevens een verbetering aan te brengen in de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen. Dit doel, dat ook aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, beschouwt de Raad hierna als een zelfstandig oogmerk, los van de participatiedoelstelling.

Het voorstel voorziet onder meer in een integratie van de huidige kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie (hierna: VVE) in zgn. geïntegreerde kindercentra. Aanleiding daarvoor is de overweging dat opvang en ontwikkelingsstimulansen voor het kind thans te gescheiden worden aangeboden: opvang vooral in de kinderdagverblijven; ontwikkelingsstimulering in de peuterspeelzalen en VVE. Daarnaast zijn de organisatorische verantwoordelijkheden verbrokkeld over scholen, gemeenten en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het voorstel te komen tot geïntegreerde kindercentra baseert de indiener onder meer op het rapport van de Onderwijsraad «Spelenderwijs» (juni 2002).

De indiener is van mening dat de kwaliteit van de kinderopvang niet een eigenstandig doel op zich is. Het bevorderen van de kwaliteit van kinderopvang heeft als doel te zorgen dat de kinderopvang een betere bereikbare

¹ Plantenga, J. (2006). Speech 4e Jaarcongres Brede School Kindercentra, dagarrangementen en brede school: het economisch perspectief. www.bredeschool.nl

² OECD (2002). Babies and Bosses – Reconciling work and family life (Vol.1): Australia, Denmark, The Netherlands Parijs: OECD.

voorziening wordt, waar werkende ouders ook daadwerkelijk gebruik van durven te maken. Dit zal de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen bevorderen.

Daarnaast heeft de indiener als eigenstandig doel geformuleerd dat de kinderopvang naast de functie voor de opvang van kinderen ook een expliciete taak moet krijgen om te werken aan het prikkelen van de ontwikkeling van kinderen. Dit doel is inderdaad niet gericht op een betere arbeidsparticipatie maar op de bijdrage die kinderopvang kan hebben voor de kinderen zelf. Deze ontwikkelingsstimulering is dus geen afgeleid, maar een eigenstandig doel. Dit in tegenstelling tot het meer algemene afgeleide doel van kwaliteitsverbetering.

Jonge kinderen zijn kwetsbaar; hun opvoeding en verzorging brengen risico's met zich mee. Het is daarom van essentieel belang dat de kinderopvang van een goede kwaliteit is. Uit onderzoek blijkt dat voor jonge ouders de kwaliteit van de kinderopvang even zwaar weegt als de kosten van de kinderopvang. Als ouders het gevoel hebben dat de kinderopvang niet goed is voor hun kind, zullen zij afzien van het gebruik er van. Kwaliteit en controle op de kwaliteit van kinderopvang is daarom belangrijk om op te kunnen boksen tegen de negatieve beeldvorming over de kinderopvang.

a. Verhouding tot lopend beleid

Gelet op het belang om niet onnodig bestaande wetgeving, die bovendien nog maar zo kort geleden van kracht is geworden, te vervangen door nieuwe wetgeving en de wenselijkheid acht te slaan op lopend beleid ter verbetering van de kwaliteit van kinderopvangvoorzieningen, wijst de Raad op het volgende.

De artikelen 45 tot en met 60 van de Wet kinderopvang geven regels omtrent kwaliteit. Naast de eisen van melding en registratie dient de houder van een kindercentrum en van een gastouderbureau verantwoorde kinderopvang aan te bieden, waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. In dat verband dient de houder in ieder geval aandacht te besteden aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte en de opleidingseisen van de beroepskrachten (artikel 50). Verder is een aantal voorschriften opgenomen over medezeggenschap, het gebruik van de Nederlandse taal, risico-inventarisatie en de verklaring omtrent het gedrag.

Uit onderzoek¹ blijkt dat in 2005 de proceskwaliteit, waaronder wordt verstaan het zorg- en opvoedingsproces, zoals gezondheid en veiligheid, is achteruitgegaan. Met name de aspecten gezondheid, hygiëne en fysieke veiligheid blijven achter bij de internationaal erkende standaard. Als oorzaken worden genoemd de expansieve groei van kindercentra en het tekort aan gekwalificeerd personeel en de hoge werkdruk.

Bij brief van 28 februari 2006 heeft de minister aangekondigd het toezicht op de kwaliteit en de handhaving te versterken.² Het initiatiefvoorstel gaat hier niet op in.

De indiener heeft er voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten op het huidige bouwwerk van de huidige wetgeving. Dit bouwwerk wordt door de indiener verbeterd en uitgebreid met de doelstelling over de stimulering van de ontwikkeling van het kind. De bevordering van de ontwikkeling van het kind, de educatieve en pedagogische betekenis van de opvang staan onvoldoende centraal in de huidige kwaliteitszorg.

De indiener is daarbij van mening dat zij voldoende aansluit bij het bouwwerk om met name voor de uitvoerende partijen (de kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen) en de afnemende partijen (de ouders) de veranderingen bij te kunnen benen. Uit contacten van de indiener met de organisaties van de aanbieders (peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorscholen), de werkenden en de ouders in de kinderopvang blijkt ook dat zij de voorstellen op dit punt een verbetering vinden ten opzichte van de huidige wetgeving.

Daarnaast wijst de indiener erop dat in artikel 13 2e lid onderdeel d van de WBKO is geregeld dat er regels moeten komen omtrent de groepsgrootte, het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdsgroep en de opleidingseisen waaraan beroepskrachten moeten voldoen.

De indiener heeft kennisgenomen van de voornemens van de minister om het toezicht op de kwaliteit en de handhaving te versterken. De minister heeft ter

¹ Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) – Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagverblijven: trends in kwaliteit in de jaren 1995–2005.

² Kamerstukken II 2005/06, 28 447, nr. 128. blz. 4.

bevordering hiervan jaarlijks € 5 miljoen beschikbaar gesteld. De indiener is echter van mening dat naast financiële middelen een wettelijke borging op hoofdlijnen noodzakelijk is om de kwaliteit en de naleving van de kwaliteit in de kinderopvang te verbeteren.

Om de cultuuromslag te bewerkstelligen dat kinderopvang ook wordt ervaren als een voorziening waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat is de indiener van mening dat de kwaliteitseisen op hoofdlijnen wettelijk geregeld moet worden, zodat hierop ook een democratische controle kan plaatsvinden. Bij het opstellen van deze kwaliteitseisen moet er uiteraard voor gezorgd worden dat kindercentra niet «verzuipen» in de regelgeving.

De nadere uitwerking van de kwaliteitseisen zal in nauw overleg met de betrokken partijen bij de kinderopvang ingevuld worden. Het gaat om het zorgdragen van een op hoofdlijnen wettelijke basis voor de kwaliteit van de kinderopvang. De evaluatie van het huidige Convenant Kwaliteit Kinderopvang (MO-groep, de Branchevereniging ondernemers in de Kinderopvang en BOiNK) kan hierbij een belangrijke rol vervullen. De wettelijke kwaliteitseisen hebben het karakter van basiseisen waaraan elke instelling voor kinderopvang in ieder geval moet voldoen. In het initiatiefwetsvoorstel worden vijf onderwerpen voor kwaliteitseisen vastgelegd, namelijk huisvesting, veiligheid, beroepskrachten, pedagogische aanpak en informatie.

Naast de wettelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit, functioneert in de sector ook een eigen certificeringstelsel, dat verder gaat dan het wettelijke stelsel.

Kinderopvanginstellingen kunnen zich daarmee positief profileren.

De indiener sluit hiermee aan op de ontwikkelingen die in de praktijk gaande zijn op het gebied van kwaliteitseisen voor de kinderopvang. De beleids-trajecten die zijn ingezet ter verbetering van de kwaliteit van de voorzieningen worden door het wetsvoorstel verstrekt door een wettelijke borging van kwaliteitseisen op hoofdlijnen. Het is de indiener overigens opgevallen dat met name ook de medewerkers in de kinderopvang deze wettelijke waarborging als een ondersteuning van hun werkzaamheden ervaren.

De indiener zou het zinvol vinden als ter ondersteuning van de kwaliteitsontwikkeling ook vanuit de praktijk gewerkt zou worden aan het verder ontwikkelen van pedagogische uitgangspunten die invulling geven aan de doelstelling van de ontwikkelingsstimulering. Hierbij kan gedacht worden aan de pedagogische uitgangspunten zoals deze bijvoorbeeld in Denemarken en Duitsland zijn ontwikkeld.

Deze uitgangspunten gaan in op elementen zoals: algemeen welbevinden en persoonlijkheidsontwikkeling, sociale vaardigheden, taalontwikkeling, fysieke en mentale gezondheid en motoriek, natuur en culturele expressie en culturele waarden.

De indiener wijst in de toelichting op de problematiek van jonge kinderen van 0 tot 4 jaar met onderwijsachterstanden, vooral in taal. De huidige voorzieningen werken niet optimaal, doordat op dit moment alleen het peuterspeelzaalwerk een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen door ondermeer het vroegtijdig signaleren van achterstanden. Dit vindt plaats door de VVE, zoals deze door peuterspeelzalen wordt aangeboden. Omdat het peuter-speelzaalwerk niet onder de huidige Wet kinderopvang valt, maar een gemeentelijke regiem kent en financiële overwegingen gemeenten ertoe brachten de VVE onder te brengen bij met name achterstandsscholen, wordt een meer structurele inbedding gemist.

In dit verband heeft de Minister van OCW naar aanleiding van de motie-Hamer van 4 november 2004¹ bij brief van 31 maart 2006² onder meer als voornemen naar voren gebracht om een adviescommissie in te stellen die zich moet buigen over de vorm van de toekomstige VVE.

Verder zullen de gemeentebesturen verantwoordelijk worden voor voorschoolse educatie (vanaf 1 augustus 2006), krijgen scholen verantwoordelijkheid voor voegschoolse educatie, wordt de professionaliteit van leidsters en leerkrachten verbeterd, worden gemeenten ondersteund bij het lokale VVE-beleid, wordt het toezicht door Onderwijsinspectie versterkt en zal in het kader van Operatie Jong nadere uitwerking plaatsvinden van mogelijk verdergaande integratie van bestaande stelsels.

Het wetsvoorstel gaat niet in op deze lopende beleidstrajecten die zijn ingezet ter verbetering van de kwaliteit van de voorzieningen. De Raad adviseert

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr. 38. In deze motie Hamer wordt de regering uitgenodigd te onderzoeken of en hoe uitwerking kan worden gegeven aan de voorstellen van de Onderwijsraad om te komen tot kindercentra, waarbij de kinderdagopvang en de peuterspeelzalen worden omgevormd tot één kindercentrum en waar bovendien voor kinderen die het nodig hebben VVE wordt aangeboden.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 300VIII, nr. 214.

daarin alsnog te voorzien en te motiveren waarom er geen reden wordt gezien om het effect van de desbetreffende maatregelen af te wachten.

De Minister van OCW heeft inderdaad naar aanleiding van de motie Hamer bij brief een aantal voorstellen gedaan. Bij deze brief zat ook het advies van Sardes «Voor- en vroegschoolse educatie, de toekomst verkend». Hierin worden voorstellen gedaan voor een *Centrum voor zorg en educatie* voor alle kinderen. Dit scenario lijkt in vele opzichten op het onderliggende initiatiefwetsvoorstel. Helaas gaat de Minister van OCW in haar brief daar niet op in, ze schuift het lange termijn perspectief met betrekking tot VVE op naar het volgende kabinet. Ook in de daaropvolgende brief van 18 mei 2006, waarin ze opheldering zou geven over de uitvoering van de motie Hamer inzake het Schotse model, wordt dit beleid opgeschoven. Wel zal er een kabinetsreactie komen op het sturingsadvies van Steven van Eijck, waarbij de langetermijnvisie over VVE zal worden meegenomen.

De indiener is er van overtuigd dat hierop niet gewacht hoeft te worden. Er is brede ondersteuning en draagvlak voor het samen brengen van het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvang en de voor en vroegschoolse voorzieningen. Juist omdat de basisfinanciering voor de peuterspeelzalen in dit wetsvoorstel wordt verbeterd, zullen ook meer doelgroepkinderen daadwerkelijk gebruik kunnen gaan maken van de door de indiener beoogde «kindercentra» ook wel «kinderspeelhuizen» genoemd. Het mogelijke risico dat de Raad noemt dat er onvoldoende aandacht voor de doelgroepkinderen zou kunnen zijn, is door de indiener voldoende ondervangen. De VVE-regeling blijft voor deze groep namelijk in stand. De gemeenten houden hierbij een expliciete rol, met betrekking tot spreiding, kwaliteit, toegankelijkheid en veiligheid. Alleen kindercentra die zodanig zijn geregistreerd dat zij ook VVE kunnen uitoefenen, zullen voor deze middelen in aanmerking komen. Veel peuterspeelzalen voeren nu VVE-programma's uit. Zij worden aantrekkelijk partners voor die kinderdagverblijven die zich willen verbreden tot de beoogde geïntegreerde voorziening. In deze voorgestelde voorzieningen kunnen kinderen daadwerkelijk van elkaar leren en elkaar stimuleren. Voor een nadere onderbouwing van de noodzaak hiervan verwijst de indiener naar het rapport van Sardes.¹

De indiener is – samenvattend – van oordeel dat zij met dit wetsvoorstel een integraal kader aanbiedt waarbinnen alle lopende beleidsinitiatieven een logische plaats krijgen en waarbij de effectiviteit van deze voorstellen wordt verhoogd.

b. Specifieke problematiek

De indiener beoogt met haar voorstel ontwikkelingsachterstanden bij jonge kinderen zo snel mogelijk te signaleren. De Raad onderkent dat zich situaties van achterstanden kunnen voordoen in de ontwikkeling van kinderen, die mede veroorzaakt kunnen zijn doordat de desbetreffende ouders ondersteuning behoeven bij het opvoeden van hun kinderen. Het is van belang deze situaties tijdig op te sporen.

De Raad betwijfelt evenwel of hetgeen in dit wetsvoorstel daartoe in algemene zin wordt voorgesteld – het over de gehele linie stimuleren van het gebruik van formele kinderopvang, waaronder een financiële tegemoetkoming aan alle ouders voor kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht of zij betaalde arbeid verrichten – past bij de gesignaleerde specifieke problematiek van (dreigende) onderwijsachterstanden bij bepaalde groepen jonge kinderen. In dat verband zal immers ook de vraag beantwoord moeten worden wat moet worden verstaan onder kwalitatief goede kinderopvang, welke professionaliteit wordt vereist, welk ontwikkelingsniveau een kind behoort te hebben en in welke gevallen ouders moeten worden geacht tekort te schieten in de verzorging en stimulering van hun kind. Ook de ruimte die ouders behoren te hebben om zelf invulling te kunnen geven aan hun opvoedingstaak, is bepalend voor de reikwijdte en de kwaliteit van opvang. Het wetsvoorstel lijkt ervan uit te gaan dat alleen in kindercentra kwalitatief goede zorg voor jonge kinderen geleverd kan worden.

De Raad adviseert hierop in te gaan, ook teneinde te voorkomen dat vanwege de overheid druk zou worden uitgeoefend op vrouwen om deel te nemen aan betaalde arbeid met voorbijgaan aan te respecteren opvattingen van ouders zelf over wat goede zorg is en een daarop gebaseerde gewenste combinatie van arbeid en zorg.

¹ Kampen, van A., Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend. Utrecht: Sardes.

In dit verband vraagt de Raad ook aandacht voor de specifieke aanwending van de huidige VVE-gelden voor de ondersteuning van die kinderen, die daarvoor in aanmerking komen. Niet duidelijk is of in het wetsvoorstel deze specifieke aanwending niet verloren dreigt te gaan in het grotere geheel van de beoogde kindercentra, waardoor niet kan worden uitgesloten dat de effectiviteit van de aanwending van deze gelden in feite zal afnemen.

Het voorstel voorziet voorts in een aanzienlijke uitbreiding van professionele kinderopvang. De realisering hiervan houdt in dat een groot beroep zal worden gedaan op meer middelbaar en hoog geschoolde arbeidskrachten. De arbeidsmarkt voor deze groepen is reeds gespannen; de krapte zal, naar verwachting, de komende jaren toenemen. Het voorstel gaat niet in op deze arbeidsmarktaspecten.

De Raad constateert, dit onderdeel van het advies samenvattende, dat er in het wetsvoorstel een spanning is tussen de specifieke problematiek van achterstanden bij kinderen en de generale aanpak die wordt voorgesteld. De voorstellen stroken niet met bestaande opvattingen van ouders over goede zorg en opvang voor hun kinderen.

De Raad vraagt aandacht voor de huidige specifieke aanwending van VVE-gelden en de vraag of de benodigde arbeidskrachten waar het voorstel van uitgaat, wel beschikbaar zijn de komende jaren.

De Raad adviseert alsnog op deze aspecten in te gaan.

Hierboven heeft de indiener al aangegeven op welke wijze de VVE-middelen beschikbaar blijven voor de beoogde doelgroep en hoe voorkomen wordt dat de effectiviteit van deze middelen zal afnemen. De indiener is juist van mening dat de effectiviteit zal toenemen. De indiener is van mening dat de Raad voorbij gaat aan een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. In de Memorie van Toelichting van het voorliggende wetsvoorstel heeft de indiener gewezen op de huidige ontwikkeling van de segregatie in de voorschoolse periode. Dit betekent dat er «zwarte» peuterspeelzalen, ook wel voorscholen genoemd, ontstaan naast «witte kinderdagverblijven». Deze segregatie zet zich vervolgens door op de scholen. Alleen voorzieningen die onderdak bieden aan alle kinderen en hier ook nadrukkelijk op gericht zijn, zullen deze segregatie kunnen doorbreken. Juist voorzieningen die zich richten op alle kinderen tussen respectievelijk 0 tot 4 jaar en 4 tot 12 jaar kunnen de maatschappelijke binding en gezonde ontwikkeling van kinderen bevorderen, ook voor de kinderen uit de specifieke risicogroepen. Onbedoeld heeft de huidige wetgeving te vaak geleid tot geïsoleerde instituties. De integratie van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorscholen voor kinderen van 0 tot 4 jaar kan dit tegengaan. Dit geldt overigens ook voor een zodanige uitvoering van de motie van Aartsen/Bos, deze draagt bij aan de toename van Brede Scholen.

De indiener is tevens van mening dat juist door de stimulering van de ontwikkeling van alle kinderen – met daarbinnen specifieke programma's voor kinderen met extra behoeften – ook deze kinderen beter tot hun recht kunnen komen. Juist voor bijvoorbeeld de taalontwikkeling van de kinderen is het van belang dat kinderen van jongs af aan met elkaar omgaan. De indiener beoogt met het wetsvoorstel dan ook uiteindelijk alle kinderen uit de beoogde doelgroepen te bereiken en niet slechts de 70% die het kabinet voor ogen staat.

De indiener is verbaasd dat de Raad stelt dat het wetsvoorstel er vanuit lijkt te gaan – zonder dit overigens te onderbouwen – dat de indiener van mening zou zijn dat alleen kindercentra kwalitatief goede zorg voor jonge kinderen kunnen bieden en dat ouders onder druk worden gezet om hier gebruik van te maken. Juist de ouders zijn en blijven volgens de indiener de eerste verantwoordelijke in de opvoeding. Ook besteedt het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht aan andere vormen van kinderopvang, zoals de gastouderopvang en vormen van meer informele opvang.

De indiener is van mening dat naast de opvoeding van de ouders kinderopvangvoorzieningen een goede bijdrage zouden moeten leveren aan het stimuleren, prikkelen, uitdagen, activeren van kinderen. Het is aan de ouders om de keuze te maken of zij hier wel of geen gebruik van willen maken,

al dan niet uit arbeidsmarktoverwegingen. De indiener richt zich daarom ook niet alleen op werkende ouders maar ook op niet-werkende ouders. Juist omdat ouders graag willen dat die kinderopvang van goede kwaliteit is, ziet de indiener haar wetsvoorstel als een ondersteuning van de wens van ouders en niet als het onder druk zetten van ouders.

Om de doelen uit het wetsvoorstel te realiseren zijn natuurlijk goed opgeleide medewerkers nodig én goede programma's. Ten aanzien van de kwaliteit van medewerkers zijn een aantal ontwikkelingen zichtbaar die kunnen leiden tot een nog betere begeleiding voor de kinderen. In de eerste plaats zijn een aantal instellingen samen met opleidingsinstituten bezig om de kwaliteit te verbeteren (zie convenant tussen ROC de Mondriaan Groep en een aantal regionale instellingen, zoals bijv. Stichting Rijswijkse Kinderopvang). Daarnaast wordt op landelijk niveau tussen werkgeverswerknemersorganisaties en opleidingsinstituten en het Leerlingwezen gewerkt aan een functie-uitbreiding tot het zogenaamde niveau 4 bij de MBO-opleiding. Op individueel instellingsniveau wordt ook gewerkt aan een andere menging van opleidingsniveaus (MBO en HBO). Dat sluit overigens aan bij ontwikkelingen in ons omringende landen waar vaker gewerkt wordt met verschillende opleidingsniveaus. Zo zijn bijvoorbeeld in de Scandinavische landen altijd medewerkers op HBO-niveau aanwezig in kindercentra samen met medewerkers met een lagere opleiding. De beoogde functiedifferentiatie kan daarmee de kinderopvang tot een aantrekkelijke sector maken voor mensen met verschillende opleidingsniveaus.

c. Formele en informele kinderopvang

Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen formele en informele kinderopvang.¹ De informele markt voor kinderopvang onderscheidt twee segmenten. Het eerste segment betreft het informele marktgeoriënteerde segment, waarbij het gaat om de oppas thuis of de zelfgezochte gastouder. De prijzen zijn hier van een vergelijkbaar niveau als de prijzen in de formele kinderopvang. Het tweede segment betreft het informele netwerkgeoriënteerde segment. Kinderopvang wordt hier vooral gezocht bij familie, burens, vrienden of kennissen en is veelal gratis.

Uit onderzoek blijkt dat de informele markt voor kinderopvang omvangrijk is en in opvanguren even groot is als de formele markt. Onduidelijk is welke plaats deze vorm van informele kinderopvang, mede met het oog op de financiering, in het wetsvoorstel inneemt. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het voorstel te verduidelijken.

In het wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op formele en informele kinderopvang, nl. de formele kinderopvang en de informele gastouderopvang. Gastouderopvang is kinderopvang door een gastouder, in de woning waar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Het gaat daarbij altijd om opvang door een ander dan de ouder of zijn/haar partner. Er worden gelijk aan de huidige situatie maximaal vier kinderen opgevangen, waarbij de eigen kinderen van de gastouder buiten beschouwing blijven. Ook de gastouderopvang dient bij te dragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Gelijk aan de kindercentra dienen zij de ontwikkeling van kinderen te stimuleren, dit kan bijvoorbeeld door bepaalde spelvormen of voorschoolse programma's aan te bieden binnen de gastouderopvang. De financierings-systeematiek die wordt voorgesteld voor de kindercentra geldt ook voor de gastouderopvang.

De indiener wil nog opmerken dat de Raad van State niet ingaat op de ontwikkeling dat naarmate er meer mensen gaan werken – en ook als mensen langer gaan werken – er minder informele zorg beschikbaar zal zijn. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat in de toekomst meer «opa's en oma's» zelf nog aan het werk zullen zijn en de mogelijkheden van informele kinderopvang zullen afnemen.

4. Kinderopvangtoeslag en financiering

Het voorstel voorziet in een kinderopvangtoeslag in de plaats van de huidige vrijwillige werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang. Oogmerk van de indiener is het wegnemen van de thans nogal eens bestaande onzekerheid voor ouders omtrent het metterdaad verkrijgen van een volwaardige werkge-

¹ E. Brands, M. Jongasma, Plantenga – Informele versus formele kinderopvang, Vyvoi, Utrecht, augustus 2004.

versbijdrage. Weliswaar neemt het aantal werknemers voor wie een dergelijke werkgeversbijdrage beschikbaar is toe, maar het is allerminst zeker dat het doel dat de regering heeft gesteld, inhoudende dat in 2008 voor 90% van de werknemers een dergelijke werkgeversbijdrage beschikbaar is, wordt gehaald. De regering heeft onlangs een wetsvoorstel bij de Raad aanhangig gemaakt (W12.06 0082/IV) dat ziet op de introductie van een verplichte werkgeversbijdrage met ingang van 1 januari 2007, wanneer er geen reëel zicht is op het realiseren van de 90% doelstelling in 2008.

De indiener overweegt voorts dat haar voorstel het verschil wegneemt in arbeidskosten van werknemers met en zonder kinderen, alsmede een beperking van administratieve lasten voor zowel werkgevers als ouders. Anders dan het wetsvoorstel van de regering, dat voorziet in een verplichte opslag op de werkgevers(sector)premies, heeft de indiener geen specifieke dekking in haar voorstel opgenomen. Zij verwijst voor de financiering van alle kosten van haar voorstel, waaronder de kosten voor de vervanging van de vrijwillige werkgeversbijdrage ad 575 mln. euro, naar het geheel aan plannen dat de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer in de zogenoemde Beterbegroting 2006¹ heeft ingediend tijdens de Algemene en Politieke Beschuwingen in september 2005.

De Raad heeft reeds in zijn advies over de Wet basisvoorziening kinderopvang (thans: Wet kinderopvang) van 8 april 2002² aandacht gevraagd voor de houdbaarheid van de systematiek van vrijwillige werkgeversbijdragen. In die zin acht hij de thans voorgestelde systematiek een verbetering, nu een vergoeding van een derde van de kosten van kinderopvang in de beoogde kinderopvangtoeslag wordt gegarandeerd. Voorts wordt hiermee de ingewikkelde systematiek beëindigd waarbij elk van de ouders voor 1/6e bij de respectievelijke werkgevers de bijdrage moet aanvragen. Het voorstel voorziet in een belangrijke administratieve lastenverlichting voor zowel werkgevers als ouders.

Bovendien wijst de indiener naar het oordeel van de Raad terecht op het effect van de bestaande regeling dat de arbeidskosten voor een werkgever van werknemers met kinderen hoger zijn dan die van een werknemer zonder kinderen.

In het verlengde hiervan heeft de Raad in het advies over de Wet basisvoorziening kinderopvang ook aandacht gevraagd voor de afwijkende financiering in Nederland ten opzichte van andere Europese landen, wat betreft de omvang van de bijdragen van werkgevers aan de financiering van de kosten van kinderopvangvoorzieningen. Andere Europese landen kennen niet een systeem waarbij werkgevers in zo omvangrijke mate bijdragen in de kosten; veelal wordt elders een aanzienlijk groter deel uit de algemene middelen gefinancierd. De Raad wijst er evenwel op dat van de huidige systematiek een opwaarts effect uitgaat op de arbeidskosten in Nederland, hetgeen uit een oogpunt van werkgelegenheid en concurrentiepositie op zichzelf ongewenst is.

Gelet op deze overwegingen onderschrijft de Raad de richting waarin de initiatiefneemster een oplossing zoekt voor de problemen met de huidige financieringswijze.

Met het voorstel is in z'n totaliteit 1.9 mld. euro gemoeid, waarvan ruim 1 mld. wordt gedekt uit bestaande financiering van kinderopvangvoorzieningen. Van de additionele kosten ad 842 mln. euro heeft 575 mln. betrekking op het vervangen van de vrijwillige werkgeversbijdrage.

De indiener verwijst, zoals eerder vermeld, voor de dekking van de additionele kosten in algemene zin naar de in september 2005 ingediende Beterbegroting van de PvdA Tweede Kamerfractie.

In algemene zin is de Raad van oordeel dat ook initiatiefvoorstellen voldoende specifiek en actueel dienen te zijn in het aangeven van de financiële dekking van de kosten die zijn gemoeid met hetgeen wordt voorgesteld. Een verwijzing naar de Beterbegroting 2006 van de PvdA Tweede Kamerfractie acht hij uit dat oogpunt ontoereikend.

De indiener is blij met de constatering van de Raad dat de voorgestelde financieringssysteematiek een verbetering is op de huidige financieringssysteematiek en dat het voorstel ook voorziet in een belangrijke administratieve lastenverlichting voor zowel werkgevers als ouders. De indiener voelt zich hierbij gesterkt in deze redenering door het onlangs verschenen onderzoek van

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 35.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 447, A, blz. 4.

Research voor Beleid¹, waaruit blijkt dat weliswaar 86,3% van alle werknemers in Nederland op 1 mei 2006 aanspraak kan maken op een bijdrage van de werkgever voor kinderopvang, maar dat op grond van analyse van CAO's en de enquêtegegevens over bedrijfsregelingen kan worden vastgesteld dat minder dan 65% van alle werknemers in Nederland aanspraak kan maken op een volwaardige regeling. Een op de drie werknemers krijgt dus geen volwaardige werkgeversbijdrage.

De indiener is het met de Raad van mening dat Nederland met het huidige systeem voor financiering van kinderopvang sterk afwijkt van andere Europese landen en dat dit de niet goed is uit het oogpunt van stijgende arbeidskosten. Met name voor het Midden en Klein Bedrijf zijn deze lasten zwaar. De indiener is derhalve van mening dat de extra kosten die voortvloeien uit dit initiatiefwetsvoorstel gefinancierd kunnen worden uit de algemene middelen. Dit doet ook recht aan de mening van de indiener dat kinderopvang een daadwerkelijke basisvoorziening dient te zijn.

De indiener meent met de verwijzing naar de BeterBegroting van de PvdA duidelijk is gemaakt, dat de dekking voor het wetsvoorstel zal komen uit de algemene middelen. De indiener is gaarne bereid hierover het gesprek met het kabinet aan te gaan. De indiener zal bij aanbieden van de Invoeringswet aan de Tweede Kamer met nadere concrete voorstellen komen ten aanzien van de dekking zodat dit ook in de overwegingen bij de behandeling van het wetsvoorstel kan worden meegenomen.

5. Artikelsgewijs

Artikel 1

a. De begripsomschrijving van beroepskracht is beperkt tot degene die werkzaam is bij een kindercentrum. Een beroepskracht bij een gastouderbureau is een ieder die belast is met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang. Een definitie van deze laatste ontbreekt in het wetsvoorstel. Verder is in afwijking van hetgeen de toelichting opmerkt over de werkzaamheden van de beroepskracht, in de definitie niet de ontwikkelingsstimulering van kinderen tot uitdrukking gebracht.

Het wetsvoorstel behoeft op de aangegeven onderdelen aanvulling.

b. De beroepskracht in opleiding kan blijkens de toelichting worden gezien als een beroepskracht. Dit brengt met zich dat, gelet op de werkzaamheden in een kindercentrum, ook de ontwikkelingsstimulering tot diens pakket behoort. Dit element dient in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking te worden gebracht.

Artikel 12

Artikel 12 bevat de globale norm voor verantwoorde kinderopvang. Een onderdeel hiervan is ook het voorkomen en bestrijden van ontwikkelings- en onderwijsachterstanden bij kinderen van 2 tot 4 jaar en de begeleiding van ouders daarbij.

Het valt op dat in het artikellid geen relatie is gelegd met artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs en de daarin genoemde voorschoolse activiteiten gericht op het verbeteren van de voorwaarden voor het met succes instromen in het basisonderwijs.²

Verder is het onderdeel «begeleiding van ouders» niet af te leiden uit de definitie van «kinderopvang» in artikel 1.

De Raad adviseert de artikelen nauwkeuriger te formuleren.

Artikel 18

Dit artikel geeft voorschriften voor de houder van een gastouderbureau in het kader van een verantwoorde opvang.

Het vierde lid verklaart artikel 16, dat betrekking heeft op het stellen van regels met betrekking tot de administratie van gegevens, van overeenkomstige toepassing. Aangezien het tweede lid, onderdeel b, van artikel 18 reeds een bepaling van die strekking bevat, wordt op twee plaatsen hetzelfde geregeld. Artikel 16 voorziet in vastlegging van voorschriften bij ministeriële regeling, terwijl het tweede lid van artikel 18 regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschrijft. Er is voorshands geen goede reden te geven om voor kindercentra een ander niveau van regelgeving mogelijk te

¹ Linden, v.d. L & Werf, C. v.d. (2006) Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006. Leiden: Research voor Beleid.

² Vergelijk artikel 1, van het wetsvoorstel, onder kinderopvang.

maken dan voor gastouderbureaus. Voorts wordt in het vierde lid ook artikel 17 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betreft het verplicht stellen van de Nederlandse taal. Aangezien de toelichting bij artikel 17 opmerkt dat voor gastouderopvang vooralsnog is afgezien van deze verplichting, is het niet juist om artikel 17 te noemen in artikel 18, vierde lid.

Ten slotte ontbreekt een toelichting op de onderdelen d en e van het tweede lid.

De tekst van het artikellid en de toelichting dienen met elkaar in overeenstemming gebracht te worden en waar nodig aangevuld te worden.

Artikel 19

a. Artikel 19 heeft betrekking op kindercentra, gebaseerd op ouderparticipatie. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van de kinderen, voor het beleid, voor de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd en voor de organisatie van het kindercentrum geheel worden gedragen door de ouders van de kinderen die worden opgevangen.

Om die reden zijn ook niet alle kwaliteitseisen op deze kindercentra van toepassing. De eis van gekwalificeerd personeel en de verplichting tot instelling van een oudercommissie gelden dan ook niet (eerste lid, juncto artikel 13, tweede lid, onderdeel d en paragraaf 3).

Artikel 13, tweede lid, onderdeel a, is echter niet uitgezonderd, hetgeen betekent dat regels met betrekking tot het pedagogisch beleid en het beleid inzake ontwikkelingsstimulering, waaronder begrepen de voorschoolse activiteiten voor kinderen van 2 tot 4 jaar en de ondersteuning van ouders van kinderen met een mogelijke ontwikkelingsachterstand of een verhoogd risico daarop, eveneens van toepassing zouden zijn op deze vorm van kinderopvang. Gelet op het feit dat, zoals de toelichting stelt, in deze gevallen ouders bewust kiezen voor een dergelijk kindercentrum en niet voor professionele kinderopvang, komt het niet juist voor deze vereisten te verbinden aan deze vorm van opvang.

In ieder geval behoeft deze keuze een dragende motivering.

b. Voorts geeft het derde lid de mogelijkheid tot gedelegeerde regeling op het onderdeel van de kwaliteitseisen, indien dit nodig mocht zijn voor het waarborgen van eisen te stellen aan beroepskrachten.

Artikel 13, tweede lid, voorziet in een niet limitatieve opsomming, waarbij rekening kan worden gehouden met de soorten kinderopvang. Kwaliteitseisen voor kindercentra gebaseerd op ouderparticipatie kunnen op basis van dit artikellid voldoende uitgewerkt worden. Artikel 19, derde lid, is naast het flexibele artikel 13, tweede lid, niet nodig. Indien het in de toekomst toch nodig blijkt kwaliteitseisen voor de ouders te stellen, dient artikel 19 zelf te worden aangepast.

De Raad adviseert het derde lid achterwege te laten.

Artikel 22

Artikel 22 regelt onder meer over welke onderwerpen de oudercommissie adviesrecht en instemmingsrecht heeft. In tegenstelling tot het geldende artikel 60 van de Wet kinderopvang, waarin sprake is van adviesrecht, voorziet het nieuw voorgestelde vierde lid in instemmingsrecht bij de openingstijden en bij de klachtprocedure. Het vijfde tot en met het zevende lid betreffen de procedure bij de kantonrechter indien geen instemming is verkregen.

Paragraaf 3.9 van de toelichting merkt op dat deze zaken voor ouders van zo wezenlijk belang zijn dat de indiener hier instemmingsrecht gerechtvaardigd vindt. De artikelsgewijze toelichting, waarnaar verwezen wordt, toont echter de noodzaak van deze wijziging niet voldoende aan. De toelichting behoeft derhalve aanvulling.

Artikel 27

Artikel 27 voorziet in de situatie dat onmiddellijk optreden geboden is. De houder van een kindercentrum of gastouderbureau kan dan het bevel krijgen om onverwijld maatregelen te treffen.

De toelichting (die op dit onderdeel gelijkluidend is aan die behorend bij de huidige wet) merkt op dat de toezichthouder niet de bevoegdheid heeft om een bevel te geven aan de houder van een gastouderbureau. Een dergelijke bevoegdheid past niet bij het toezicht op gastouderbureaus, omdat daar nooit sprake kan zijn van een situatie die acuut ingrijpen vergt.

In tegenstelling tot hetgeen de toelichting stelt, is in artikel 27, eerste lid, wel deze mogelijkheid opgenomen. De tekst van het wetsvoorstel en die van de toelichting dienen met elkaar in overeenstemming te zijn. In aansluiting hierop dient ook de toelichting op artikel 28 gecorrigeerd te worden. Voorts dient het vierde lid achterwege te blijven, daar dit gedeeltelijk overbodig is, gelet op het tweede lid, en gedeeltelijk onjuist is.

De indiener neemt wetstechnische opmerkingen van de Raad met betrekking tot de artikelen 1, 12, 18, 22 en 27 zijn over. De betreffende onvolkomenheden waren overigens deels al onderkend en hersteld nadat het wetsvoorstel ter advisering aan de Raad was voorgelegd.

Ook de opmerking van de Raad over artikel 19 betreffende de toepasselijkheid van de kwaliteitseisen op kindercentra gebaseerd op ouderparticipatie, is ter harte genomen. Regels met betrekking tot het pedagogisch beleid en het beleid inzake ontwikkelingsstimulering, met inbegrip van voorschoolse activiteiten voor kinderen van 2 tot 4 jaar alsmede de begeleiding van ouders daarbij, zijn – evenals de eis van gekwalificeerd personeel – dan ook uitgezonderd voor deze kindercentra. Wel wordt daarbij opgemerkt, dat, indien door deze kindercentra voorschoolse activiteiten worden aangeboden, die activiteiten dienen te worden uitgevoerd door daartoe gekwalificeerde personen, bijvoorbeeld door deze in te huren.

Het advies van de Raad om artikel 19, derde lid, inzake de mogelijkheid tot gedelegeerde regelgeving op het gebied van de kwaliteit ten aanzien van ouderparticipatiecreches achterwege te laten, omdat artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel – dat voorziet in gedelegeerde regelgeving op het gebied van de kwaliteit ten aanzien van reguliere kindercentra – daartoe voldoende mogelijkheid biedt (bepaald is namelijk dat deze regels voor «soorten» kinderopvang verschillend kunnen zijn), is mede omwille van de duidelijkheid, niet overgenomen. Wel is, om misverstand te voorkomen, in artikel 13, tweede lid, de zinsnede «die voor de soorten kinderopvang verschillend kunnen zijn», geschrapt.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van die betreffende het aanduiden van de begripsomschrijvingen in artikel 1, eerste lid, met letters. Anders dan de Raad, is de initiatiefnemer in oordeel dat een alfabetische rangschikking van begripsomschrijvingen meer duidelijkheid biedt en toegankelijker is dan een aanduiding daarvan met letters; daarnaast kunnen geen fouten ontstaan bij het – als gevolg van het later invoegen, toevoegen of schrappen van begripsbepalingen – verletteren van onderdelen. Ten slotte wordt de alfabetische rangschikking ook in andere wetgeving gehanteerd, zoals in de Wet op de economische delicten, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen en het op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Wet rol werknemers in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2003/72/EG tot aanvulling van het statuut van een Europese coöperatieve vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers (Kamerstukken I 2005/06, 30 386).

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt een drietal wijzigingen van technische aard in het wetsvoorstel aan te brengen:

1°. De eerste wijziging betreft het schrappen van onderdeel i in artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel. Dit onderdeel heeft betrekking op (de aanspraak op een (aanvullende) kinderopvangtoeslag) van met werkloosheid bedreigde werknemers die – ter voorkoming van werkloosheid of verkorting van de werkloosheidsduur – deelnemen aan een reïntegratietraject. Het genoemde onderdeel – dat is overgenomen uit de huidige Wet kinderopvang – is aan die wet toegevoegd bij gelegenheid van de wijziging van de Werkloosheidswet in verband met ondermeer het preventief inzetten van reïntegratieinstrumenten (Stb. 2005, 382). Bij nader inzien is deze toevoeging

overbodig. De betreffende personen zijn immers (nog steeds) werknemer en hebben niettegenstaande hun deelname aan een reïntegratietraject, nog steeds verplichtingen tot het verrichten van arbeid. In die hoedanigheid hebben zij dus al aanspraak op een (aanvullende) kinderopvangtoeslag, namelijk op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, van de wet.

2°. De tweede wijziging betreft het – in overeenstemming met de memorie van toelichting – toevoegen van een nieuwe doelgroep aan artikel 4 van het wetsvoorstel, te weten de werkloze ouders gedurende de eerste zes maanden van hun uitkering. De betreffende (als vierde lid ingevoegde) bepaling houdt in, dat een ouder die in een bepaald jaar werkloos wordt, gedurende zes maanden zijn aanspraak op een kinderopvangtoeslag behoudt. Het doel van deze bepaling is om deze categorie ouders gedurende een bepaalde periode in staat te stellen actief op zoek te gaan naar werk door middel van oriëntatie en sollicitatie. Het behouden van de aanspraak op een (extra) kinderopvangtoeslag en daarmee het wegnemen van de zorg, dat de kosten van kinderopvang in een dergelijke periode zelf moeten worden opgebracht of dat de kinderopvang moet worden beëindigd, zal de kans op een snelle, hernieuwde intrede op de arbeidsmarkt vergroten. De doelgroep bestaat uit ouders die hun baan of werk verliezen, maar (nog) geen recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) (bijvoorbeeld omdat ze een te kort arbeidsverleden hebben of zelf ontslag hebben genomen) en direct instromen in de Wet werk en bijstand (*onderdeel a*), ouders die (wel) recht hebben op een uitkering op grond van de WW (*onderdeel b*), en ten slotte ouders die noch recht hebben op een uitkering op grond van de WW noch op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) (bijvoorbeeld omdat zij een partner met inkomen hebben dan wel beschikken over in aanmerking te nemen vermogen), maar wel zijn ingeschreven bij de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) (*onderdeel c*).

De genoemde periode van zes maanden is mede ingegeven door ervaringsgegevens dat tweederde van de instroom in de WW gemiddeld na zes maanden is uitgestroomd. Indien na zes maanden geen nieuw werk is gevonden, wordt betrokkene een reïntegratietraject aangeboden en behoort hij, voor zover hij daarvan gebruik maakt, (weer) tot een van de andere doelgroepen van de wet, in casu de ouder die een uitkering op grond van de WW ontvangt en deelneemt aan een traject gericht op arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 4, het tweede lid, onder g.

Naast de bovenomschreven wijziging van het wetsvoorstel is voorts de artikelsgewijze toelichting in bovenstaande zin aangevuld.

3°. De laatste wijziging ten slotte betreft het schrappen van de oorspronkelijke artikelen 46 (wijziging van de Wet op de economische delicten) en 47 (intrekken Wet kinderopvang) van het wetsvoorstel. Bij nader inzien passen genoemde artikelen beter in de (nog op te stellen) Invoeringswet Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. In verband hiermee is het opschrift van hoofdstuk 6 gewijzigd in «slotbepalingen».

Hamer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W12.06.0068/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1, eerste lid, omwille van de duidelijkheid de begrips-omschrijvingen met letters aanduiden (aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- In artikel 1, tweede lid, onderdeel b, de Wet op de jeugdhulpverlening wijzigen in: Wet op de jeugdzorg.
- In artikel 4, tweede lid, onderdeel h, onder 2, de verwijzing naar artikel 9.1 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen wijzigen in artikel 82 van die wet. De verwijzing naar artikel 4.4.1 van die wet wijzigen in artikel 42 van die wet. Voorts in onderdeel h, onder 3, artikel 4.2.5 wijzigen in artikel 37.
- De verwijzing in artikel 4, tweede lid, onderdeel j, naar onderdeel g, in overeenstemming brengen met de toelichting op dit artikelonderdeel.
- In artikel 6, tweede lid, de verwijzing naar artikel 72, eerste lid, wijzigen in artikel 72, tweede lid. Voorts de verwijzing naar artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, wijzigen in artikel 7, derde lid, tweede volzin.
- Artikel 7 van een toelichting voorzien.
- In artikel 9, eerste lid, de verwijzing naar artikel 8, tweede en derde lid, wijzigen in artikel 8, derde lid.
- In artikel 22, zesde lid, de verwijzing naar het tweede lid wijzigen in vierde lid. Voorts in het zevende lid de verwijzing naar het vierde lid wijzigen in zesde lid.
- In artikel 29 de verwijzing naar artikel 16, zoals dit artikel de eerste keer voorkomt, achterwege laten.
- In artikel 36, vierde lid, «die de inhoud van de beschikking» wijzigen in «de inhoud van de beschikking».
- Artikel 44, eerste lid, in overeenstemming brengen met aanwijzing 10B Ar en in de toelichting melding maken van de aanwijzingen 10A en 10B Ar.
- Artikel 48 in overeenstemming brengen met aanwijzing 164 Ar.
- Het tweede lid van artikel 49 achterwege laten, aangezien dit betrekking heeft op de Wet kinderopvang.
- De toelichting op artikel 1, tweede lid, actualiseren en tevens rekening houden met nieuwe wetsvoorstellen (Wet maatschappelijke ondersteuning).
- In paragraaf 1.1, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting «zo optimaal mogelijk» vervangen door: optimaal.