

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. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS DIE LUIDT NA HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

INHOUDSOPGAVEN MEMORIE VAN TOELICHTING INITIATIEFWETSVOORSTEL HAMER «BASISVOORZIENING KINDEROPVANG EN ONTWIKKELINGSSTIMULERING»

1.	ALGEMEEN	2	3.4	Recht op een kinderopvangtoeslag naar draagkracht	27
1.1	Aanleiding voor het wetsvoorstel	2	3.5	Berekening van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag	28
1.2	Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	3	3.6	Uitwerking van de regeling voor de doelgroepen	29
1.3	Het maatschappelijk belang van de kinderopvang bij de combinatie van arbeid en zorg	4	3.7	Uitbetaling door de Belastingdienst/Toeslagen	30
1.4	De rol van kinderopvang bij de stimulering van de ontwikkeling van kinderen	6	3.8	Kwaliteit	31
1.5	De geschiedenis van de kinderopvang en de peuterspeelzaal	10	3.9	Versterking van de medezeggenschap en de betrokkenheid van ouders	32
1.6	Functioneren huidige regelgeving de kinderopvang	15	3.10	Landelijk toezicht en handhaving van de kwaliteit	32
1.7	Internationaal perspectief van de kinderopvang	10	4.	OVERLEG MET ORGANISATIES EN BELANGHEBENDEN	34
2.	DOEL EN UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVOORSTEL	20	5.	FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL VOOR OVERHEID, OUDERS EN WERKGEVERS	35
2.1	Uitgangspunten bij het wetsvoorstel	20	5.1	Verdeling van de kosten overheid en ouders	35
2.2	De reikwijdte van het wetsvoorstel	21	5.2	Wijzigingen in financiële verhoudingen	35
2.3	Resultaten van het wetsvoorstel	23	5.3	Raming van de meerkosten van het wetsvoorstel	36
3.	TOELICHTING BIJ DE VOORGESTELDE MAATREGELEN	25	5.4	Dekking van het wetsvoorstel	38
3.1	Ouders niet meer afhankelijk van de werkgeversbijdrage	25	6.	OVERGANGSRECHT	40
3.2	Voor alle ouders komt er meer accent op het stimuleren van de ontwikkeling	25	7.	ADMINISTRATIEVE LASTEN	41
3.3	Een aanbod van voorschoolse programma's in de kindercentra	26		ARTIKELSGEWIJS	42

1. ALGEMEEN

1.1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

De kinderopvang staat volop in de belangstelling. Er gaat bijna geen dag voorbij of er verschijnt een publicatie of een onderzoek over de kinderopvang. Hieruit valt af te leiden, dat de huidige kinderopvang nog onvoldoende geregeld is in Nederland. In de berichten komt tot uiting dat naast dat ouders kinderopvang vaak te duur vinden, zij twijfels hebben over de kwaliteit van de crèche of de buitenschoolse opvang. Ouders vragen zich nog te vaak af of kinderopvang «goed genoeg is voor hun kind». Soms is dit gebaseerd op verkeerde beeldvorming, in andere gevallen wordt dit bevestigd door feiten. Ouders vinden daarnaast vaak dat de meerinkomsten van de minst verdienende partner – meestal de vrouw – niet opwegen tegen de kosten van kinderopvang.

Uit de publicaties komt ook nog een ander beeld naar voren. Dat is het beeld dat onze samenleving steeds meer vraagt van ouders, vaders en moeders, die allebei thuis en op het werk een rol vervullen. Uit onderzoek blijkt ook dat kinderopvang, mits van goede kwaliteit, juist een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het kind.

Hieruit maakt de indiener van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering op dat het tijd wordt dat de kinderopvang in Nederland betaalbaar en met goede kwaliteitsgaranties wordt geregeld, zoals dat ook in de ons omringende landen het geval is. Daarbij past ook een cultuuromslag in het denken over de kinderopvang, waarbij het accent op de ontwikkelingsstimulering van het kind meer centraal te komt te staan.

Er zijn voor de overheid twee belangrijke motieven voor het stimuleren en financieren van de kinderopvang. Allereerst is het belangrijk voor de samenleving als geheel dat de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt verhoogd. Hiervoor is het nodig dat er faciliteiten zijn voor werkende ouders om de combinatie van arbeid en zorg zo te kunnen realiseren dat men weet dat het kind met goede zorg en aandacht wordt opgevangen. Ouders, die arbeid en zorg combineren kunnen daarbij niet zonder kinderopvang. De overheid heeft daarom de taak de voorwaarden te scheppen waaronder de kinderopvang goed is geregeld.

Een tweede motief van de overheid bij de kinderopvang is dat de samenleving er belang bij heeft dat zo veel mogelijk kinderen zich zo optimaal mogelijk kunnen ontwikkelen. Uit steeds meer onderzoek komt naar voren dat activiteiten die in voorschoolse periode plaats vinden voor 0 tot 4 jarigen een bijdrage kunnen leveren aan het stimuleren van de ontwikkeling van deze kinderen. In het bijzonder blijkt dit bij kinderen met een verhoogd risico op onderwijsachterstanden (waaronder veelal taalachterstanden). Door een vroegtijdige signalering en aanpak kan onderwijsachterstand op latere leeftijd dan worden voorkomen.¹

Eenzelfde argumentatie geldt voor de buitenschoolse opvang. Ook hier is er naast het belang van opvang in het kader van het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen, ook een eigenstandig belang voor het kind. Kinderen hebben minder speelruimte en speelmogelijkheden dan vroeger. Ouders hebben niet altijd het organiserende vermogen om buitenschoolse activiteiten voor kinderen te regelen die in het belang van hun ontwikkeling zijn. Sommige ouders kunnen het ook simpelweg niet betalen om kinderen na schooltijd aan sport- en spelactiviteiten te laten deelnemen. Ook hier ligt dus een maatschappelijk belang dat gericht is op de ontwikkeling van het kind.

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.

Bovenstaande betekent dat de kinderopvang breed toegankelijk, betaalbaar, kindgericht en van goede kwaliteit moet zijn. Dit is in de huidige Wet kinderopvang onvoldoende geregeld. De huidige Wet kinderopvang is

ingewikkeld voor ouders, omdat zij op drie plekken een tegemoetkoming in de kosten moeten aanvragen. De wet levert voor veel ouders een te lage kinderopvangtoeslag op om de positieve afweging te maken dat de minst verdienende partner (meer) gaat werken. Daarnaast besteedt de huidige Wet kinderopvang nauwelijks aandacht aan de ontwikkeling van het kind.

De voorgestelde Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering regelt daarom de totstandkoming van een basisvoorziening voor kinderopvang. De indiener beoogt met dit wetsvoorstel de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de kinderopvang voor ouders met kinderen van 0 tot 12 jaar te verbeteren. Tevens beoogt de indiener door een vergroting van het accent op de stimulering van de ontwikkeling van het kind binnen de kinderopvang een kwaliteitsimpuls tot stand te brengen. Hierdoor ontstaat een doorlopende ontwikkelingslijn voor kinderen van de kinderopvang naar onderwijs.

1.2 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel verbetert de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang voor ouders. Ouders krijgen een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag waarbij de huidige vrijwillige werkgeversbijdrage wordt overgenomen door de overheid. Dit betekent dat de indiener een verlaging van de eigen bijdrage van ouders nastreeft, die mede tot stand komt door het zeker stellen van eenderde deel van de vergoeding die thans vrijwillig door de werkgevers van beide ouders moet worden opgebracht. In de praktijk blijkt dat deze vergoeding niet of voor een lager bedrag wordt uitgekeerd. Met het wegvallen van deze bijdragen verminderen tevens de bureaucratische lasten voor de ouders, omdat zij niet meer langs verschillende «loketten» hoeven. De indiener streeft een zodanige berekening van de kinderopvangtoeslag na dat er een nadrukkelijke stimulans vanuit gaat voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit betekent dat de verhouding tussen de kosten van kinderopvang en de meerinkomsten van de minst verdiende partner gunstiger voor ouders zal moeten uitpakken, zodat meer werken altijd meer loont.

Werkende ouders en nader genoemde doelgroepen ontvangen van de overheid een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag voor alle uren dat zij van de kinderopvang gebruik willen maken voor kinderen in de leeftijd van 0 tot ongeveer 12 jaar. Een nieuw element in het wetsvoorstel is dat ook niet werkende ouders met kinderen in de leeftijd tot 4 jaar voor een aantal uren in de week ook een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag voor de kosten voor kinderopvang kunnen krijgen (respectievelijk 8 uur voor kinderen van 0 tot 2 jaar en 16 uur voor kinderen van 2 tot 4 jaar). Hierdoor kunnen ook ouders die bijvoorbeeld mantelzorg verrichten, gebruik maken van de kinderopvang, evenals ouders die de kinderopvang willen of moeten gebruiken in verband met het stimuleren van de ontwikkeling van het kind of het voorkomen van onderwijsachterstanden. Daarmee komen ook ouders die nu gebruik maken van het peuterspeelzaalwerk in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten.

De voorgestelde Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering beoogt, naast een versterkte bijdrage aan de arbeidsparticipatie van vrouwen, nadrukkelijk ook een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen, het voorkomen van onderwijsachterstanden en de vroegtijdige signalering hiervan. Hiertoe worden in dit wetsvoorstel de huidige kinderopvang, het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse activiteiten (VVE) geïntegreerd tot kindercentra waarin zowel aandacht is voor de liefdevolle en veilige opvang als voor het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. Met het combineren van

deze werksoorten komt het kind meer centraal te staan en levert de kinderopvang voor kinderen vanaf 2 jaar een bijdrage aan de ontwikkeling van het kind. Met name in de taalgevoelige leeftijd kunnen hier extra activiteiten voor worden uitgevoerd, maar ook voor deze leeftijd zal er volop aandacht moeten zijn voor de ontwikkelingsstimulering. De integratie van voorzieningen voorkomt ook een vroegtijdige segregatie tussen kinderen die enerzijds naar de dagopvang gaan en anderzijds naar het peuterspeelzaalwerk dan wel de voorschool gaan.

In het wetsvoorstel wordt een betere borging van de kwaliteit van de kindercentra geregeld. Deze is mede gericht op administratieve lastenverlichting voor de kindercentra, zodat de aandacht echt uit kan gaan naar het kind. Hiertoe wordt de versnippering in de inspecties tegengegaan door de instelling van één landelijke toezichthouder en tevens ruimte geboden voor de groei van visitatie en zelfevaluatie.

Op een aantal punten versterkt het wetsvoorstel de medezeggenschap van ouders, zoals op het punt van de inspraak bij de openingstijden.

Het wetsvoorstel regelt de aansluiting tussen de kindercentra en de scholen wat betreft de overdracht over de ontwikkelingen van de kinderen en de afstemming tussen de voorschoolse en de vroegschoolse programma's. Tevens regelt het wetsvoorstel dat de kindercentra deel kunnen uitmaken van het overleg dat de gemeente voert over het lokale jeugdbeleid waaronder het onderwijsachterstandenbeleid. Dit sluit aan bij de ontwikkelingen die plaats hebben in het kader van de Operatie JONG en het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid.

De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering sluit ook aan op de motie Van Aartsen/Bos¹ over de voor- en naschoolse opvang door het vastleggen van de samenwerking tussen kindercentra en scholen bij het aanbieden van de buitenschoolse opvang van schoolgaande kinderen.

Het wetsvoorstel bevat geen stelselwijziging in die zin, dat de vraagfinanciering met de uitbetaling van een toeslag aan ouders via de belastingdienst wordt voortgezet. De uitvoering van de kinderopvang blijft in handen van private instellingen, zoals dit thans ook in de Wet kinderopvang is geregeld.

1.3 Het maatschappelijke belang van kinderopvang bij de combinatie arbeid en zorg

Kinderopvang is van belang voor ouders, overheid, sociale partners en de samenleving als geheel. Ouders hebben uiteraard de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. De overheid kan en moet in sommige gevallen daarbij een ondersteunende rol vervullen. Als gevolg van de groeiende arbeidsparticipatie is er bij ouders een toenemende behoefte aan voorzieningen voor de opvang van hun kinderen met een hoog kwaliteitsniveau.

Kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang is een wezenskenmerk van een moderne samenleving. Dit is een samenleving waarin vrouwen en mannen zich beter kunnen ontplooien doordat er goede voorzieningen zijn om arbeid en zorg te kunnen combineren. Maar het is ook een samenleving die de ontwikkeling van kinderen voorop stelt; waarin kinderen de kans krijgen om met andere kinderen op te groeien en zich van jongs af aan spelenderwijs te ontwikkelen in een vertrouwde en veilige omgeving. Dat is dus een samenleving waarin ouders worden ondersteund bij hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen.

Nederland heeft ten opzichte van andere landen een geringe arbeidsparticipatie van vrouwen. Het kabinet Balkenende II heeft zich ten doel gesteld deze arbeidsparticipatie te verhogen. Er gelden twee belangrijke

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 14.

motieven om de arbeidsparticipatie te verhogen. Ten eerste zijn er emancipatoire motieven. Werk biedt een belangrijk middel tot verdere ontplooiingsmogelijkheden van vrouwen. Een inkomen biedt vrouwen ook de gelegenheid financieel zelfstandig te kunnen leven, los van het inkomen van de partner. In Nederland werken vrouwen relatief veel in deeltijd. Hierdoor verdienen ze vaak een inkomen waarmee zij niet zelfstandig kunnen rondkomen. Zij blijven hierdoor financieel afhankelijk van hun partner. Dit levert bijvoorbeeld problemen op bij scheidingen of bij stijgende kosten voor het levensonderhoud. Er is een nadrukkelijke relatie tussen het aantal uren dat vrouwen werken en de zorg voor hun kinderen. Vooral de twijfel over de kwaliteit van de kinderopvang levert voor vrouwen – naast financiële motieven (te duur, een te groot deel van het inkomen) – een belemmering op om te gaan werken of om meer uren te gaan werken.

Naast de emancipatorische zijn er ook meer algemeen economische motieven die de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen noodzakelijk maakt, zoals de ontwikkeling van de economie en de dreigende vergrijzing.

Mede om deze redenen zijn er door het kabinet Balkenende II in Europees verband afspraken gemaakt over het verhogen van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Kinderopvang wordt daarbij als een belangrijke randvoorwaarde gezien om dit te realiseren.

De huidige Wet kinderopvang vergroot de arbeidsparticipatie van vrouwen echter onvoldoende. Uit de Emancipatiemonitor 2004¹ blijkt dat de streefcijfers van het kabinet niet gehaald gaan worden. Eén van de Lissabon-doelstellingen is het opschroeven van de participatie van vrouwen tot 65% in 2010 (was 55% in 2003). Bij gelijkblijvende groei (1 procentpunt per jaar) wordt het streefcijfer in 2010 niet gehaald. Het aandeel economisch zelfstandige vrouwen zou in 2010 op 60% moeten liggen (was 41% in 2001). Om de beoogde 60% in 2010 te halen, is een groei van 1,75% per jaar nodig. Gezien de bescheiden groei van de arbeidsparticipatie en het feit dat niet alle vrouwen die gaan werken daarmee ook economische zelfstandigheid verwerven, lijkt het onwaarschijnlijk dat dit groeitempo, en daarmee het streefcijfer, gehaald wordt. De kosten van kinderopvang spelen daarbij een rol. Werkende ouders maken de afweging of de bijdrage aan het gezinsinkomen van de minst verdienende partner wel opweegt tegen de kosten van de kinderopvang en de organisatie die dat met zich mee brengt. Uit het rapport van het SCP² blijkt dat er een kritische financiële grens is waarop vrouwen de omslag maken om minder te gaan werken of zelfs stoppen met werken. Eenzelfde afweging vindt bij alleenstaande ouders, vaak moeders, plaats. Uiteraard moet er ook een voldoende aanbod zijn van kinderopvang. In de grote steden zijn er op populaire dagen nog wachtlijsten. Op het platteland is juist vaak het probleem dat er helemaal geen kinderopvang is.

Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat moeders pas meer uren gaan werken als de overheid er voor zorgt dat de kwaliteit van de kinderopvang beter wordt en de kinderopvang toegankelijker wordt.³ Er komt daarbij tegenwoordig nog een ander probleem voor de samenleving om de hoek kijken. Het blijkt dat steeds meer jonge vrouwen de keuze voor het krijgen van een kind uitstellen, of helemaal afzien van het krijgen van kinderen.⁴ Als reden hiervoor geven zij aan dat zij het moeilijk vinden om arbeid en zorg te combineren en twijfels hebben of het kind wel liefdevol genoeg wordt opgevangen binnen de kinderopvang. Als deze tendens zich doorzet dan kan dit problemen opleveren in het kader van de opvang van de vergrijzing.

In bijvoorbeeld landen als Denemarken en Zweden is een heel andere ontwikkeling gaande. Omdat in deze landen de kinderopvang veel beter is ontwikkeld, onder ander in nauwe samenwerking met het onderwijs, is de

¹ Portegijs, W., Boelens, A. & Olsthoorn, L. (2004) *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: SCP/CBS.

² Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I. & Eggink, E. (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag: SCP.

³ Kremer, M. (2005). *How welfare states care*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.

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

mening van de meeste ouders dat hun kinderen juist leren van de opvang en het er naar hun zin hebben. Zij laten met een gerust gevoel hun kind achter. In Zweden heeft ongeveer 80% van de vrouwen een fulltime baan.

Vanwege de economische ontwikkelingen, de toenemende vergrijzing en vanwege individuele en emancipatoire motieven is het echter noodzakelijk dat de arbeidsparticipatie van vrouwen wel degelijk wordt verbeterd en dat de combinatie van zorg en arbeid voor meer mannen en vrouwen mogelijk wordt gemaakt. Daarom wordt in dit wetsvoorstel een aantal maatregelen getroffen die meer ouders zullen stimuleren om de kinderopvang te gebruiken om (meer) te gaan werken en arbeid en zorg op een betere wijze te combineren. Naast het financieel aantrekkelijker maken van de kinderopvang is daarbij het verbeteren van de kwaliteit van groot belang. Vrouwen zullen in grotere getallen de arbeidsmarkt betreden als zij weten dat de kinderopvang vooral ook «leuk en goed» is voor het kind.

Kinderopvang is niet alleen voor vrouwen van belang. Ook vaders hebben belang bij goede kinderopvang. Volwaardige kinderopvang maakt het mogelijk om een goede combinatie tussen arbeid en zorg te realiseren, waarbij beide ouders een gelijkwaardig deel van de opvang op zich kunnen nemen. Daarbij nemen jonge vaders zich voor meer taken op zich te nemen, waardoor de zorg voor de kinderen niet alleen de verantwoordelijkheid voor de moeder is. Uiteraard gelden voor alleenstaande vaders dezelfde voordelen van de kinderopvang als voor alleenstaande moeders.

Dit wetsvoorstel moet in het verlengde worden gezien van andere maatregelen die de overheid moet treffen om de combinatie van arbeid en zorg te verbeteren zoals de uitbreiding van betaald ouderschapsverlof naar 6 maanden voor beide ouders en de verlenging van het kraamverlof voor vaders.¹

1.4 De rol van kinderopvang bij de stimulering van de ontwikkeling van kinderen

Kinderopvang heeft niet alleen een economische waarde, al is ze daar ook van groot belang voor. Kinderopvang heeft ook belangrijke waarde voor de ontwikkelingsstimulering van kinderen.

Uit bijvoorbeeld onderzoek in Scandinavische landen blijkt dat kinderopvang goed is voor de ontwikkeling van de sociale vaardigheden van de kinderen, voor de wijze waarop ze zelfstandig in het leven leren staan én voor hun taalontwikkeling. Zeker voor kinderen die dit laatste minder vanuit huis meekrijgen, zoals allochtone ouders, is dit belangrijk. In Nederland is dit juist een groep die weinig tot geen gebruik maakt van de kinderopvang.

Uit het hierboven genoemde onderzoek van het SCP² valt op dat naast de kosten van de kinderopvang voor ouders, de kwaliteit van de kinderopvang een heel belangrijk argument is om wel of geen gebruik te maken van kinderopvang. Het is dus nodig dat ouders weten dat kinderopvang juist een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van het kind en dat het dus niet «zielig» is voor het kind. Daarvoor moet de kwaliteit van de kinderopvang wel op orde zijn. Op grond van Nederlands onderzoek³ blijkt dat de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland verder verbeterd moet worden, met name als het gaat om de pedagogische aandacht voor het kind. Dit is een belangrijke randvoorwaarde die de komende jaren gerealiseerd zal moeten worden.

Opvallend is dat peuterspeelzalen een goed imago hebben en door ouders zeer positief beoordeeld worden. De peuterspeelzalen moeten echter onder moeilijke omstandigheden hun werk doen. Zij hebben te

¹ PvdA (2006). *Kinderen eerst* Amsterdam: PvdA.

² Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I. & Eggink, E. (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag: SCP.

³ Vermeer, H.J., IJzendoorn, van M.H., Kruif, de R.E.L., Fukkink, R.G., Tavecchio, L.W.C., Riksen-Walraven & Zeijl, van J. (2005) *Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagverblijven: trends in kwaliteit in de jaren 1995–2005* Amsterdam: NCKO.

maken met beperkte en teruglopende subsidies en de ouders krijgen geen tegemoetkoming in de bijdrage die zij moeten geven aan de peuterspeelzalen.

In de kinderopvang valt een onderscheid te maken in de opvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar (de voorschoolse periode) en de opvang van kinderen van 4 tot 12 jaar voor en na de schooldag, dit is de buitenschoolse opvang. Voor wat betreft de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen uit deze leeftijdsgroepen is er een aparte aanpak nodig. Fysiek zijn deze vormen van opvang daarom vaak in verschillende ruimten ondergebracht, bestuurlijk gezien vallen zij vaak onder dezelfde instelling.

De voorschoolse periode van 0 tot 4 jaar

In de samenleving komt er steeds meer erkenning voor het belang van de voorschoolse voorzieningen in de periode van 0 tot 4 jaar, voor het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstanden. De erkenning blijkt uit de breed gedeelde opvatting dat de overheid moet investeren in programma's voor kinderen vanaf ongeveer 2 jaar. Daarvoor is thans een belangrijke rol weggelegd voor het peuterspeelzaalwerk. De doelstelling van het peuterspeelzaalwerk is het creëren van optimale ontwikkelkansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar door het aanbieden van passende speelmogelijkheden, het stimuleren van de algemene ontwikkeling, het bieden van laagdrempelige opvang en het vroegtijdig signaleren van achterstanden. Ongeveer een kwart van de organisaties voor peuterspeelzaalwerk biedt daarbij voorschoolse programma's aan zoals Opstapje, Piramide en Kaleidoscoop¹, en werkt daarbij samen met de scholen in de buurt. Het peuterspeelzaalwerk levert dus een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Het peuterspeelzaalwerk valt echter niet onder de huidige Wet kinderopvang, maar kent een gemeentelijk regime. In de praktijk levert dit een onnodige verkokering op. Het peuterspeelzaalwerk staat ook onder grote druk. In verband met de financiële situatie zien gemeenten de noodzaak om te bezuinigen op het peuterspeelzaalwerk. Mede uit financiële overwegingen besluiten gemeenten de voorschoolse programma's onder te brengen bij scholen, die hiervoor een groep «nul» moeten beginnen of een eigen peuterspeelzaal beheren. Dit heeft als groot nadeel dat er een concentratie ontstaat van kinderen met een potentiële taalachterstand, terwijl juist de omgang met kinderen met een qua leeftijd passend taalgebruik de taalontwikkeling van deze kinderen sterk kan bevorderen. Een ander nadeel is dat deze «voorscholen» vaak worden gekoppeld aan scholen die al veel kinderen met onderwijsachterstanden en/of allochtone kinderen hebben. Hierdoor vervroegt de schoolsegregatie zich naar de leeftijd van 2 jaar. Met andere woorden, in de grotere steden dreigt het ontstaan van «zwarte» peuterspeelzalen of voorscholen naast «witte» kinderdagverblijven. De VVE-regeling heeft als landelijke regeling, bedoeld als ontwikkelingsstimulering voor *alle* kinderen die het risico lopen op een onderwijsachterstand, de verschillen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderdagopvang derhalve geproblematiseerd en urgent gemaakt.

De indiener wil deze segregerende ontwikkeling tegengaan. Het wetsvoorstel beoogt het ontstaan van kindercentra waarin de huidige kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zodanig integreren dat er voor alle kinderen zo vroeg mogelijk aandacht is voor het stimuleren van de ontwikkeling. In deze kindercentra kunnen dan daarbij ook de extra voorschoolse programma's worden aangeboden aan de kinderen die dat nodig hebben, bijvoorbeeld om hen te helpen het Nederlands beter te beheersen. Hiermee krijgt zowel de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang een impuls en wordt het peuterspeelzaalwerk structureel ingebed. In de kinderopvang komt wat betreft de indiener de aandacht voor de ontwikke-

¹ Wever, G., Loos, van der P., Vervaart, K., Kooij, van der W., Kortman-Borsboom, J. (2005) *Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in de kinderopvang*. Amsterdam: Deloitte.

ling van kinderen centraal te staan. Dit is thans al zichtbaar binnen de instellingen die kinderopvang en peuterspeelzaalwerk combineren. Ook in de groepen met de kinderen uit de dagopvang wordt daar veel meer aandacht besteed aan bijvoorbeeld het themagerichte spelend leren zoals dit ook op de peuterspeelzalen plaatsvindt.

Juist vanwege het grote belang dat ouders hechten aan de kwaliteit van kinderopvang bij de keuze om hier wel of geen gebruik van te maken, is de specifieke aandacht voor het centraal stellen van het kind in de opvang de komende jaren noodzakelijk. In de kwaliteitseisen zal daar expliciet rekening mee moeten worden gehouden. Ook in de gastouderopvang zal vervolgens meer aandacht voor de ontwikkelingsstimulering van kinderen moeten zijn om een volwaardig alternatief voor de kindercentra te blijven.

Buitenschoolse opvang voor kinderen tot ongeveer 12 jaar

Voor veel ouders is het organiseren van de opvang als kinderen naar school gaan eerder ingewikkelder dan simpeler, zoals men in eerste instantie zou verwachten. In de praktijk van alledag doen zich voor werkende ouders veel problemen voor omdat bijvoorbeeld de schooltijden van de kinderen niet aansluiten op werktijden van de ouders, de onderbouw en de bovenbouw van de basisschool daarbij ook nog eens verschillende eindtijden hebben, kinderen tussen de middag niet of onder slechte condities kunnen overblijven en er te weinig of te dure opvangmogelijkheden voor kinderen na schooltijd zijn. Het is voor werkende ouders dus belangrijk dat de buitenschoolse opvang veel beter geregeld wordt. Opvallend is dat bij de invoering van de Wet kinderopvang juist als eerste de buitenschoolse opvang te maken kreeg met een flinke terugloop in het aanbod. Naar verhouding vonden ouders deze vorm van opvang veel te duur geworden. Daarnaast speelt ook de kwaliteit van de kinderopvang een rol. Ouders hebben geen gerust gevoel over het feit dat kinderen na een intensieve schooldag nog eens een aantal uren «rondhangen» op de buitenschoolse opvang. Aan de kinderen zal dus een leuk, ontspannend en leerzaam aanbod moeten worden geboden, willen ouders hiervan gebruik maken. In de praktijk ziet de indiener hiervan goede voorbeelden ontstaan, ook in combinatie met bijvoorbeeld sport, creatieve, ICT of theaterachtige activiteiten. Deze activiteiten versterken bijvoorbeeld de sociale vaardigheid van kinderen. Tegelijkertijd is er ook de mogelijkheid om lekker te spelen. Toch geldt ook voor de buitenschoolse opvang dat naast een verlaging van de kosten een extra kwaliteitsimpuls nodig is. Centraal uitgangspunt moet daarbij de vraag zijn wat goed is voor het kind. Hiervoor moet meer onderzoek komen naar wat ouders juist voor kinderen in deze leeftijdsperiode belangrijk vinden.

De buitenschoolse opvang zal ook steeds meer een functie krijgen om een extra impuls te geven aan de ontwikkeling van kinderen die opgroeien in minder kansrijke of kansarme situaties. De buitenschoolse activiteiten kunnen voorkomen dat deze kinderen rondhangen op straat en gaan lopen «klieren» omdat zij zich bijvoorbeeld vervelen of zich alleen voelen door de ontstane thuissituatie. Deze kinderen kunnen zich met behulp van buitenschoolse leermogelijkheden veiliger voelen en zich beter ontplooiën.

Scholen en kinderopvanginstellingen anticiperen hier al op door de inrichting van brede scholen. In de toekomst zullen er steeds meer brede scholen ontstaan. Een brede school is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Onderwijs, welzijnswerk, kinderopvang, peuterspeelzaal, sport, cultuur, bibliotheek en andere instellingen kunnen een onderdeel van de brede school zijn. De verwachting is dat als de huidige trend doorzet er over enkele jaren in heel Nederland – dat wil zeggen in vrijwel elke gemeente – brede scholen gerealiseerd zullen zijn¹. Daarnaast is één van

¹ Oberon (2003) *Jaarbericht 2002: brede scholen in Nederland* Utrecht: Oberon.

de thema's van Operatie Jong «meer samenhang realiseren tussen de voorzieningen van 0–12» waarbij het doel is het tot stand brengen van samenhang tussen jeugdvoorzieningen in het onderwijs, opvang en vrije tijd voor kinderen van 0 tot 12 jaar¹. Hierin speelt ook de brede school een belangrijke rol.

Dit wetsvoorstel zoekt aansluiting bij deze ontwikkelingen. In dit wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld geregeld dat kindercentra samenwerken met scholen bij de uitvoering van buitenschoolse activiteiten. Dit wetsvoorstel loopt daarmee vooruit op de uitwerking van de motie Van Aartsen/Bos (zie paragraaf 1.4.) Het regelt de aansluiting en samenhang in voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar aan de kant van de kinderopvang. De uitwerking aan de kant van de scholen loopt via de wet en regelgeving die thans door het kabinet wordt uitgewerkt. De indiener heeft hiertoe samen met de VVD de motie Balemans/Hamer² ingediend om dit wettraject ook gepaard te laten gaan met een meerjareninvesteringsplan. Dit moet in overleg met een gezamenlijke werkgroep van onderwijs, ouders- en kinderopvangorganisaties nader worden uitgewerkt.

De indiener vraagt al jaren aandacht voor de professionalisering van de tussenschoolse opvang.³ De indiener heeft de afgelopen jaren bij de behandeling van de begrotingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hiertoe diverse door de Tweede Kamer aangenomen amendementen ingediend, waardoor de opleiding van veel overblijfkraften kon worden bekostigd.⁴

Thans is als gevolg van de uitvoering van deze amendementen bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel⁵ in behandeling om de verantwoordelijkheid van deze tussenschoolse opvang bij de scholen te beleggen. De tussenschoolse opvang vindt veelal op de school plaats en moet in het rooster en de dagelijkse gang van zaken op de school worden ingepast. Het ligt daarom voor de hand de verantwoordelijkheid hiervoor bij de schoolbesturen te leggen en niet bij de kinderopvang. De regeling van de tussenschoolse opvang wordt derhalve niet in onderliggend wetsvoorstel opgenomen, maar in de Wet op het primair onderwijs.

Dit laat onverlet dat kwalitatief goede tussenschoolse opvang een belangrijke schakel is in de opvang van schoolgaande kinderen en van groot belang voor het kunnen combineren van arbeid en zorg. De professionalisering van de tussenschoolse opvang vraagt daarbij veel aandacht omdat het overblijven tot nu toe veelal door ouders of vrijwilligers wordt uitgevoerd. Op dit punt loopt Nederland ver achter bij de ons omringende landen. Het bovengenoemde wetsvoorstel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt voor dat de scholen het overblijven zelf uitvoeren en hiertoe begeleiding aanstellen of uitbesteden aan de kinderopvang. De indiener ziet aan dit laatste grote voordelen, omdat er bij de kinderopvang hiervoor de benodigde deskundigheid is. Dit moet binnen de wettelijke kaders en de gestelde kwaliteitseisen mogelijk gemaakt worden. De indiener zal daarover voorstellen doen bij de behandeling van het bovengenoemde wetsvoorstel.

Naast de kwaliteit speelt bij het overblijven ook het kostenaspect voor ouders. In het wetsvoorstel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is daartoe niets geregeld. Ook hiervoor zal de indiener aandacht vragen bij de behandeling van het genoemde wetsvoorstel en, indien noodzakelijk, hiertoe amendementen indienen. In onderliggend wetsvoorstel is dit daarom buiten beschouwing gelaten.

Onderliggend wetsvoorstel gaat ook niet in op de tieneropvang van jongeren die naar het voortgezet onderwijs gaan, omdat dit buiten de reikwijdte van de kinderopvang valt. Dat neemt niet weg dat de indiener van mening is, dat ook deze vorm van opvang de komende jaren veel meer aandacht vergt.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 284, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 189.

³ Hamer, M. (2003) Plan Overblijven geregeld. (ingediend bij de begrotingsbehandeling 2004) Den Haag: Tweede Kamerfractie PvdA.

⁴ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VIII nr. 44.

⁵ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 406, nr. 2.

1.5 De geschiedenis van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk

Kinderopvang tussen 1800 en 2005

Kinderopvang in georganiseerd verband is in Nederland vooral in het laatste decennium van de vorige eeuw in snel tempo gegroeid. De geschiedenis van georganiseerde kinderopvang gaat echter verder terug, zeker indien vanuit een brede definitie naar de ontwikkeling hiervan wordt gekeken. Voorlopers kunnen worden teruggevonden in de kinderbewaar-scholen en kinderbewaarplaatsen uit de negentiende eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden de eerste bedrijfscreches (van bedrijven zoals Verkade en Van Melle), in de jaren zestig ontstond de peuterspeelzaal-beweging met een nadruk op de pedagogische functie van de kinderopvang en in de jaren zeventig tekende zich een verdere groei af met een duidelijke relatie met de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen.

Tot halverwege de twintigste eeuw was kinderopvang voornamelijk het domein van charitatieve instellingen en van particulier initiatief. De bemoeienis van de overheid met kinderopvang is in internationaal perspectief relatief recent en laat de volgende ontwikkeling zien. Tussen 1965 en 1980 groeide het aantal peuterspeelzalen van circa 100 naar circa 3 000, voornamelijk gedragen door vrijwilligers. In de periode na 1986 groeide de capaciteit van de kinderopvang door, maar in onvoldoende mate om van betekenis te kunnen zijn voor een verdere groei van de arbeidsdeelname van vrouwen. Om die reden voerde de Rijksoverheid een aantal op elkaar volgende stimuleringsmaatregelen in om de capaciteit omhoog te brengen.

Een bepalend element in het kinderopvangbeleid vanaf 1990 is het feit dat de Rijksoverheid kinderopvang beschouwt als gemeenschappelijk belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid van drie partijen: ouders, overheid en werkgevers. Vanaf eind jaren tachtig blijkt de inbreng van werkgevers uit een groeiend aantal CAO-afspraken over het bieden van kinderopvang-faciliteiten aan werknemers en uit een groeiend aantal bedrijfsplaatsen. De tripartiete structuur is daarmee ook zichtbaar in de financiële opbouw van de kinderopvang. De toegenomen financiële inbreng van andere partijen dan de overheid heeft als gevolg, dat de kinderopvang zich heeft ontwikkeld van een welzijnssector naar een sector tussen markt en overheid. Vanaf dit moment wordt kinderopvang ook steeds meer gezien als een instrument voor arbeidsmarktparticipatie.

Het toenemende gebruik van kinderopvang heeft tot gevolg dat een groot aantal kinderen niet alleen thuis, maar ook in de opvang wordt opgevoed. De Rijksoverheid regelde daarom niet alleen de capaciteit, maar ook de kwaliteit. Van 1996 tot 2005 werden er kwaliteitseisen gesteld door middel van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang op grond van de Welzijnswet 1994.

De oorspronkelijke Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) werd in 2002 ingediend door het kabinet Kok II. Hiermee wilde toenmalig staatssecretaris Vliegenthart de kinderopvang als waardevolle sector voor de samenleving definitief op de kaart zetten. In de WBK werd geregeld dat er meer keuzemogelijkheden voor ouders zouden komen en dat de kinderopvangorganisaties meer ruimte konden krijgen om via vraag-financiering in te spelen op de wensen van de ouders. Aan de kwaliteit van de kinderopvang werd groot belang gehecht. Betrokkenen uit de kinderopvang – vertegenwoordigers van ouders en van de werkgevers in de kinderopvang – hebben langdurig gewerkt aan het opstellen van de eisen waaraan de kinderopvang moest voldoen. Deze eisen werden vastgelegd in een (concept) algemene maatregel van bestuur. Hiermee zou na

de periode waarin de kinderopvang via tijdelijke maatregelen werd gestimuleerd er dus een definitief wettelijk kader komen.

Helaas liet de behandeling van dit wetsvoorstel lang op zich wachten. Het kabinet Balkende I bleek niet in staat het wetsvoorstel verder te brengen. Pas tijdens het kabinet Balkenende II kon de WBK behandeld worden door de Tweede Kamer. Van de oorspronkelijke doelstellingen – meer keuzevrijheid, betere kwaliteit en het versterken van de (financiële) toegankelijkheid – bleef echter na deze behandeling weinig overeind. Het kabinet had al een ingrijpende maatregel genomen door de compensatieregeling voor niet-betalende werkgevers uit het wetsvoorstel te schrappen, waardoor de kinderopvang veel duurder werd voor ouders. Tijdens de behandeling kwamen er vervolgens nog ingrijpende amendementen van de coalitiepartijen VVD en CDA op de regeling voor de kwaliteit. De naam van de wet werd vervolgens door amendering van het CDA gewijzigd in Wet kinderopvang, omdat uit de naam Wet basisvoorziening kinderopvang zou kunnen worden afgeleid dat dit wetsvoorstel een recht op kinderopvang regelt, terwijl er alleen sprake was van een regeling in de tegemoetkoming van de financiering van kinderopvang. De Wet kinderopvang werd door een meerderheid aanvaard in de Tweede Kamer, maar onder andere de coalitiepartij D66 alsmede de voltallige linkse oppositie stemde tegen vanwege het risico dat de kinderopvang met name voor de middeninkomens veel te duur zou worden en dat er wat betreft de kwaliteit onvoldoende was geregeld. De huidige Wet kinderopvang is per 1 januari 2005 in werking getreden en heeft tot nu toe inderdaad geleid tot de door de tegenstemmers verwachte daling van het gebruik.

De huidige Wet kinderopvang kent de globale norm van verantwoorde kinderopvang, dat wil zeggen kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Ter invulling hiervan stelt de wet een aantal concrete normen zoals over medezeggenschap, het gebruik van de Nederlandse taal, risico-inventarisatie en de verklaring omtrent het gedrag en globale normen. Deze globale normen zijn via zelfregulering nader geconcretiseerd. De MO-groep, de Branchevereniging ondernemers in de Kinderopvang en BOiNK (belangenvereniging ouders in de kinderopvang) hebben hiertoe op 14 oktober 2004 het Convenant kwaliteit kinderopvang vastgesteld. De kwaliteitscriteria uit het convenant zijn overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

Sinds eind jaren tachtig tot 2005 vertoont de sector kinderopvang een vrijwel ononderbroken groei. De cijfers over die periode laten niet alleen de omvang van de groei zien (van 23 000 plaatsen in 1989 naar 206 000 plaatsen in 2004), maar ook verschuivingen binnen de totale opvangcapaciteit. Twee dingen vallen daarbij op, de spectaculaire groei van het aandeel bedrijfsplaatsen en het toegenomen aandeel van buitenschoolse opvang. Aanvankelijk concentreerde de capaciteitsuitbreiding zich op opvang voor 0 tot 4-jarigen. Van 1997 tot 2004 neemt het relatieve aandeel van buitenschoolse opvang toe. Deze toename hangt samen met de specifieke aandacht voor buitenschoolse opvang in verschillende subsidie-regelingen en met een groeiend aantal CAO-afspraken over buitenschoolse opvang. Hieronder wordt een vergelijking gemaakt van de situatie 1999 tot 2004¹. Hierin is het aantal kindplaatsen te zien. Dit is niet gelijk aan het aantal kinderen dat gebruik maakt van de opvang, aangezien de meeste kinderen niet alle dagen van de week worden opgevangen.

¹ Kemp, van der S. & Kloosterman, M. (2005). *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*. Leiden: Research voor Beleid.

Tabel A Ontwikkeling van de capaciteit aan kinderopvang vanaf de nulmeting tot eind 2004

Soort opvang	Nulmeting	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Hele dagopvang	66 380	71 238	79 298	93 345	107 211	114 150	124 386
Buitenschoolse opvang	19 278	32 438	37 642	49 458	54 995	61 586	74 125
Gastouderopvang	8 208	8 775	9 252	11 387	10 447	9 552	8 203
Totaal	93 866	112 451	126 192	154 190	172 653	185 287	206 714

Bron: Research voor Beleid (2005)

Uit het onderzoek van Research voor Beleid (2005) blijkt dat in totaal zo'n 340 000 kinderen gebruik maken van formele kinderopvang in Nederland.

Tabel B Totaal aantal kinderen in Nederland dat gebruik maakt van formele kinderopvang, gerelateerd aan het aantal kindplaatsen

Soort opvang		Aantal kinderen	Aantal kindplaatsen	Aantal kinderen per kindplaats
Hele dagopvang		202 386	124 386	1,6
Buitenschoolse opvang	0 t/m 3 jaar	118 585	124 386	1,6
Gastouderopvang	4 t/m 12 jaar	11 462	74 125	2,3
Totaal		7 566	8 203	1,6

Bron: Research voor Beleid (2005)

Tot 2004 hebben de ontwikkelingen in de kinderopvang van de afgelopen jaren zich verder voortgezet. Dit wil zeggen dat er een stijging is van het aantal kindplaatsen voor hele dagopvang en buitenschoolse opvang en een daling van het aantal kindplaatsen voor gastouderopvang. Sinds de invoering van de wet in januari 2005 melden veel instellingen echter dat er sprake is van een stagnatie dan wel daling van de deelname van zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang. Bij deze laatste vorm van opvang doen de klappen zich het meest hard voor. Rond de zomer van 2005 wordt bekend dat ouders hun kinderen van de kinderopvang halen omdat zij de kosten te hoog vinden. Dit wordt maar zeer ten dele gecompenseerd door nieuwe instroom. Daarmee lijkt voor het eerst sinds een lange tijd een einde te komen aan de groei in kinderopvang.

Uit recent onderzoek van Vyvoj¹ blijkt dat 14,9% van de gebruikers van formele kinderopvang in 2005 het gebruik van formele kinderopvang heeft gewijzigd; 13,5% is in 2005 gestopt met formele kinderopvang of heeft vanwege de wet het gebruik verminderd en 1,4% is in 2005 vanwege de wet méér kinderopvang gaan gebruiken. Daarbij worden de kosten van kinderopvang het meest als reden voor wijzigingen genoemd.

Peuterspeelzaalwerk en de ontwikkeling van de voorschoolse programma's (VVE)

Het peuterspeelzaalwerk bestaat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. Het initiatief werd in eerste instantie genomen door groepen ouders, die hun kinderen in de gelegenheid wilden stellen gedurende enige dagdelen met andere kinderen te laten spelen. Ook op dit moment vindt in het peuterspeelzaalwerk nog veel vrijwilligerswerk plaats, al heeft in de afgelopen jaren een grote professionaliseringsslag plaatsgevonden. Op dit moment is de gemeente beleidsmatig verantwoordelijk voor het peuterspeelzaalwerk op basis van de Welzijnswet 1994. Per 1 januari 2007 zal het peuterspeelzaalwerk komen te vallen onder de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Het peuterspeelzaalwerk wordt gemiddeld twee dagdelen per week aangeboden voor 3 uur per dagdeel.

¹ Jongsma, M. (2006) *De klant in beeld; Wet kinderopvang en de gevolgen voor gebruikers*. Groningen: Vyvoj.

Van de 2- en 3-jarige kleuters bezoeken er ongeveer 251 000 een peuterspeelzaal. Dat is een deelnamepercentage van 62,5%.¹

Sinds 2000 heeft het peuterspeelzaalwerk een flinke impuls gekregen. In de jaren daarvoor hebben een aantal projecten met voorschoolse programma's gedraaid op de peuterspeelzalen. Deze projecten hadden tot doel om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van onderwijsachterstanden van kinderen met een potentiële taalachterstand. Onder meer door het aanbieden van een intensief aanbod van peuterspeelzaalwerk gekoppeld aan specifieke taalprogramma's voor kinderen van 2 tot 4 jaar, kregen de voorlopers van de voorschoolse en vroegschoolse educatie vorm. De programma's kregen een vervolg in de onderbouw van de basisscholen (vandaar de term vroegschoolse). In 2000 liepen deze projecten af en zou de financiering van deze tijdelijke projecten worden beëindigd. Tegelijkertijd bleek dat de programma's zeer succesvol waren. Op dat moment stond ook de bestrijding van onderwijsachterstanden volop in de aandacht. In 2000 zijn daarom door de Tweede Kamerfractie van de PvdA twee moties ingediend, enerzijds om te voorkomen dat de projecten zouden verdwijnen en anderzijds juist om er voor zorg te dragen dat er een brede en structurele invoering van VVE zou komen. In de motie Hamer c.s.² werd gevraagd om het beschikbaar stellen van extra middelen voor gemeenten voor de implementatie van VVE zodat alle gemeenten die in aanmerking willen komen ook daadwerkelijk konden starten. In de motie Melkert c.s.³ werd de besteding van de extra middelen uit de vrije financiële ruimte voor 2000 vastgelegd. Onder het kabinet Kok II is de groei in het gebruik van VVE toegenomen, omdat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vanaf het jaar 2000 de beschikking heeft gekregen over substantiële budgetten. Voor de uitvoering kwam de zogenoemde VVE-regeling. Met de VVE-middelen zijn programma's ontwikkeld voor jonge kinderen vanaf 2 jaar ter voorkoming van hun onderwijsachterstanden. Ongeveer 200 000 kinderen van 2 tot 6 jaar hebben een potentiële onderwijsachterstand. Sinds de stimuleringsregelingen van 2000 en 2001 voeren 350 gemeenten VVE-beleid uit. Vanaf 2002 is VVE structureel ondergebracht in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. In het huidige onderwijsachterstandenbeleid is opgenomen dat de gemeenten 50% van de doelgroepkinderen moeten bereiken. Op dit moment is het totale deelnamepercentage doelgroepkinderen aan VVE 52%. Hierin zijn ook de kinderen meegegenomen die in de onderbouw van de scholen extra programma's krijgen aangeboden. De ambitie van het kabinet is dat gemeenten het bereik in de voorschoolse periode verhogen tot 70% per 2011.⁴ Het kabinet Kok II had deze ambitie nog op een uiteindelijk bereik van 100% van de doelgroep gesteld. Door het kabinet Balkenende I is dit teruggebracht naar 50% en weer opgehoogd door het kabinet Balkenende II naar 70%. Veelal werden de VVE-programma's voor kinderen van 2 tot 4 jaar gekoppeld aan de peuterspeelzalen. Ook zijn er voorscholen ontstaan, gekoppeld aan scholen waar VVE wordt aangeboden. Uit onderzoek van Deloitte blijkt dat er naar schatting 20 kinderdagverblijven zijn waar ook VVE wordt aangeboden. Dit zijn circa 600 kindplaatsen (ongeveer 1 000 kinderen). In de meeste gemeenten wordt VVE dus niet in de kinderopvang aangeboden. Dat komt omdat gemeenten zich uitsluitend richten op peuterspeelzaalwerk en onderwijs.⁵

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

² Kamerstukken II, 1999–2000, 27 190, nr. 2.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 27 101, nr. 190 en 27 190, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 020, nr. 42.

⁵ Wever, G., Loos, van der P., Vervaart, K., Kooij, van der W., Kortman-Borsboom, J. (2005) *Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in de kinderopvang*. Amsterdam: Deloitte.

De laatste jaren wordt zichtbaar dat daar, waar het peuterspeelzaalwerk destijds vooral op initiatief van ouders is ontstaan om speelgelegenheid voor kinderen te realiseren en kinderdagopvang vooral is ontstaan als een zorgvoorziening voor ouders om arbeid te kunnen verrichten, de doelen van beide voorzieningen steeds dichterbij elkaar zijn gekomen. Zo wordt in sommige gemeenten het peuterspeelzaalwerk uitgebreid naar halve dagopvang en stellen kinderdagverblijven zich zelf ook sociale en pedagogische doelen. Het ontstaan van uiteenlopende financiële en bestuurlijke

regimes heeft beide sectoren echter in organisatorisch opzicht juist verder uit elkaar gedreven dan op grond van de doelen zou mogen worden verwacht: kinderopvang werd een landelijke aangestuurde vraaggerichte voorziening met gelijke financiële voorwaarden en peuterspeelzalen bleven door de gemeente gesubsidieerde voorzieningen met een zeer uiteenlopend voorzieningenniveau en per gemeente verschillende randvoorwaarden zoals ouderbijdragen en mate van professionalisering. Het verschil in bestuurlijke aansturing is vooral problematisch gebleken bij de invoering van de VVE-regeling.

De VVE-regeling werd door gemeenten vooral ingezet op peuterspeelzalen en in veel mindere mate op kinderdagverblijven, omdat de gemeente vooral voor een voorziening koos die dicht bij de gemeentelijke financiering staat. Maar juist bij de uitvoering van de VVE-regeling werd het gebrek aan een landelijk beleidskader voor de peuterspeelzalen schrijnend duidelijk: sommige gemeenten hadden niet genoeg peuterspeelzalen om de VVE-regeling te implementeren en moesten de middelen ongebruikt teruggeven, in andere gemeenten was het peuterspeelzaalwerk geheel in handen van vrijwilligers waardoor de door de VVE-regeling beoogde professionalisering nauwelijks van de grond kwam.

Als gevolg van de uitvoering van de VVE-regeling werd de scheiding tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven verder versterkt, omdat de VVE-regeling door gemeenten vooral werd ingevoerd op die peuterspeelzalen die gekoppeld waren aan achterstandsscholen, waardoor de bestaande segregatie tussen witte en zwarte scholen naar de voorschoolse periode werd doorgetrokken. Ook de verzuiling in de voorschoolse voorzieningen deed hierbij zijn intrede, doordat scholen zich gingen profileren met de aanwezigheid van een peuterspeelzaal in de school, waarbij de aanwezigheid van VVE in de peuterspeelzaal, afhankelijk van de beoogde doelgroep, juist wel of juist niet als wervingsargument werd ingezet. Intussen bleven de kinderdagverblijven vooral een voorziening voor werkende ouders, waar achterstandskinderen in mindere mate deelnemen en als ze daar wel aanwezig zijn, wat ontwikkelingsstimulering betreft, minder goed bediend worden dan hun leeftijdgenootjes in de peuterspeelzalen.

De hierboven beschreven ontwikkelingen doen zowel de peuterspeelzalen als de kinderopvang tekort. Zoals elders in deze memorie van toelichting beschreven, zal de voorgestelde integratie tussen peuterspeelzalen en kinderopvang juist voor beide voorzieningen winst kunnen opleveren: de kinderopvang krijgt meer deskundigheid op het gebied van de ontwikkeling van kinderen en het peuterspeelzaalwerk krijgt een structurele inbedding. Voor kinderen verdwijnt de gescheiden opvang.

Recente ontwikkelingen in de buitenschoolse opvang

In de huidige Wet kinderopvang is ook de buitenschoolse opvang voor schoolgaande kinderen tot 12 jaar geregeld. Tijdens de algemene politieke beschouwingen in 2005 is de motie Van Aartsen/Bos¹ aangenomen. Deze motie verzoekt de regering de wet- en regelgeving met ingang van 1 januari 2007 zodanig aan te passen dat scholen worden verplicht hetzij voor- en naschoolse opvang aan te bieden tussen 7.30 en 18.30 uur, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat doen. De motie stelt dat de randvoorwaarden op het gebied van kwaliteit en voldoende financiering daarbij gegarandeerd moeten zijn. De motie beoogt dat scholen de verantwoordelijkheid krijgen voor het aanbod van de buitenschoolse opvang, maar dat de uitvoering daarvan nadrukkelijk ook in handen kan zijn van de kinderopvang. Hiertoe is het van groot belang dat scholen en kinderopvanginstellingen samenwerken. Deze samenwerking kan gaan

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 14.

over het aantal plaatsen dat de kinderopvang beschikbaar stelt aan de specifieke school, maar zal ook moeten gaan over praktische zaken zoals de aansluiting van de verschillende schooltijden etcetera. Het kabinet werkt thans aan een uitwerking van deze motie. Hierover heeft een eerste overleg met de Tweede Kamer plaats gevonden. Daarbij heeft de Tweede Kamer unaniem vastgesteld dat er een meerjareninvesteringsplan moet komen en dat er uitwerking moet worden gegeven aan de kwaliteits-eisen.¹

Onderliggend wetsvoorstel speelt in op de uitvoering van de motie van Aartsen/Bos door de rol die de kinderopvang daarin heeft beter te regelen. Naast de maatregelen die getroffen worden in de wijze van financiering en het beter betaalbaar maken van de buitenschoolse opvang, regelt dit wetsvoorstel ook dat de buitenschoolse opvang verplicht wordt tot samenwerking met de scholen in de omgeving bij de uitvoering van de buitenschoolse opvang.

1.6 Functioneren huidige regelgeving

De huidige Wet kinderopvang regelt een kinderopvangtoeslag voor de financiering van kinderopvang. De kosten van de kinderopvang worden betaald volgens het principe eenderde vrijwillige werkgeversbijdrage, eenderde overheidsbijdrage en eenderde ouderbijdrage. In de huidige Wet kinderopvang staan beperkte regels ten aanzien van kwaliteit en is het toezicht versnipperd.

Aandeel van de overheid

In de Wet kinderopvang heeft de overheid vooral de rol om een kinderopvangtoeslag aan de ouders te verstrekken. Dit is een tegemoetkoming die afhankelijk is van het toetsingsinkomen. Om financiële belemmeringen weg te nemen die de toegankelijkheid van kinderopvang in de weg staan, vond de Tweede Kamer in tegenstelling tot het kabinet Balkenende II het noodzakelijk dat ouders met lagere inkomens door de overheid inkomensafhankelijk gecompenseerd worden in de kosten van kinderopvang als de werkgeversbijdrage uitblijft. In het aanvankelijke wetsvoorstel van staatssecretaris Vliegenthart was wel een compensatieregeling geregeld voor de lagere en de middeninkomens. Deze compensatieregeling was nodig zolang werd uitgegaan van een tripartiete financiering, waarbij de werkgeversbijdrage niet verplicht werd gesteld. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is met een amendement van de leden Huizinga-Heringa en Hamer² geregeld dat ouders met een toetsingsinkomen tot € 45 000 structureel een inkomensafhankelijke compensatie bij een ontbrekende of onvolledige werkgeversbijdrage ontvangen. Boven een inkomen van € 45 000 wordt deze compensatie in een aantal jaren stapsgewijs afgebouwd.

Dit amendement werd met 76 stemmen aangenomen, waarbij de coalitiepartijen CDA en VVD tegenstemden. Zonder dit amendement zou de terugval van de vraag naar kinderopvang waarschijnlijk nog veel groter zijn geweest.

De hoogte van de kinderopvangtoeslag van de overheid wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

Vrijwillige werkgeversbijdrage

Kinderopvang wordt gezien als een arbeidsvoorwaarde en stelt ouders van jonge kinderen in staat betaalde arbeid te verrichten. Vanuit dit oogpunt ligt een bijdrage van de werkgevers voor de hand. De werkgeversbijdrage is echter niet verplicht gesteld en er zijn ook weinig stimulanzen voor werkgevers om deze bijdrage te leveren. Lang niet alle werkgevers dragen daarom bij in de kosten van de kinderopvang en dit was ook al zo voor de invoering van Wet kinderopvang. In 2002 had slechts de helft van de werkgevers een regeling voor kinderopvang³ en deze rege-

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 VII, nr. 189.

² Kamerstukken II, 2003–2004, 28 447, nr. 89.

³ Jongen, E. & Vuuren, van D. (2004) *Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie*. Tijdschrift voor Politieke Economie 2004, jaargang 25 (4), 83–118.

lingen waren vaak beperkt tot kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar. Bij de invoering van de Wet kinderopvang heeft de regering de ambitie uitgesproken dat in 2008 90% van alle werknemers aanspraak kan maken op een werkgeversbijdrage. In juli 2005 was dit percentage nog lang niet bereikt. Slechts 73,5% van de werknemers maakte aanspraak op een werkgeversbijdrage (slechts 1% hoger dan het jaar daarvoor).¹ Het percentage huishoudens dat een toereikende werkgeversbijdrage ontvangt (beide werkgevers dragen bij aan een zesde in de kosten voor kinderopvang) ligt onder de 50%.²

Als een ouder werkt als zelfstandig ondernemer of freelancer, is er geen werkgever om het werkgeversdeel te voldoen. Deze ouders komen beiden in aanmerking voor een inkomensafhankelijke compensatie van het ontbrekende werkgeversdeel, in de praktijk blijkt dit niet altijd zo uit te pakken.

In eenoudergezinnen ontbreekt de partner, en daarmee dus ook de tweede werkgever en een tweede werkgeversbijdrage. Deze wordt volledig door de overheid vergoed.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzoek gedaan naar de afspraken over kinderopvang in CAO's medio 2005.³ In 66% van de CAO's zijn afspraken aangetroffen over de kinderopvang (209 van 317 CAO's). Deze CAO's zijn van toepassing op 82% van de werknemers die vallen onder de onderzochte CAO's. In 2004 ging dit om 81% van de werknemers waarop een CAO van toepassing is, waarin een regeling voor kinderopvang is opgenomen. Dit is dus een stijging van 1%. Ten opzichte van 2002 gaat het om een stijging van 6% (toen 76%). Overigens zegt dit cijfer niets over het aantal ouders dat van twee werkgevers een bijdrage krijgt. Sommige ouders vallen niet onder een CAO en andere krijgen maar van 1 werkgever vergoed. Ook betreft de vergoeding niet altijd een zesde deel.

Derhalve stelt de indiener grote vraagtekens bij de ambitie van het kabinet om 90% te kunnen realiseren in 2008. Los van het feit dat er dan nog altijd 10% geen werkgeversbijdrage heeft.

Ook de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarover recent twijfels geuit. Dit blijkt uit een brief aan de Tweede Kamer⁴ waaruit blijkt dat er mogelijk wetgeving komt voor een verplichting van de werkgeversbijdrage als zou blijken uit de evaluatie van de kinderopvang dat de ambities in 2008 niet worden gerealiseerd. Hiertoe moet eerst overleg met de sociale partners plaats vinden. De vakbeweging FNV heeft echter begin 2006 een plan gepresenteerd waarbij men uitgaat van een basisvoorziening kinderopvang. Tot nu toe hebben ook de organisaties van werkgevers (VNO-NCW en MKB-Nederland) zich geen voorstander betoond van een verplichte werkgeversbijdrage. Deze verplichte werkgeversbijdrage kan ook zeer nadelige gevolgen hebben voor met name het midden en kleinbedrijf.

Tegemoetkoming van de gemeente of het UWV

Uitkeringsgerechtigden in een traject gericht op werk en met een uitkering in het kader van de WWB, de WWIK, de ANW, de IOAW of IOAZ, tienermoeders met een bijstanduitkering, studenten, herintreders en inburgeringsplichtigen vormen de specifieke doelgroepen, voor wie in de regel geen werkgeversbijdrage bestaat. Voor deze groepen is de gemeente nu verantwoordelijk voor kinderopvang voor de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel, dat wordt vastgesteld op een zesde deel van de kosten. Voor huishoudens waar sprake is van een sociaal-medische indicatie zijn de artikelen in de Wet kinderopvang niet in werking getreden. Tot en met 2007 is besloten dat het budget voor deze doelgroep via het Gemeentefonds bij de gemeenten terechtkomt. Ook voor ouders met een WW-uitkering of voor arbeidsgehandicapte ouders in een reïntegratietraject naar betaalde arbeid kan kinderopvang nodig zijn. In dit geval is het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) verantwoordelijk

¹ Linden, van L., Kloosterman, M. & Werf, van der C. (2005) *Werkgeversbijdrage kinderopvang: Resultaten van de eenmeting naar de situatie op peildatum 1 juli 2005*. Leiden: Research voor beleid.

² Kersten, B. (2005) *Wat ontvangen ouders in 2005 aan werkgeversbijdragen kinderopvang?* Utrecht: BOinK.

³ Schaeps, M., Ameele, v.d. A. & Houtkoop, A. (2005). *Afspraken over kinderopvang in CAO's. Een onderzoek naar de stand van medio 2005*. Den Haag: ministerie van SZW.

⁴ SZW 0600049, Brief minister van SZW inzake werkgeversbijdrage kinderopvang 27 januari 2006.

voor het werkgeversdeel. Als een ouder en diens partner beiden tot één van de doelgroepen behoren, zal voor zowel de ouder als voor diens partner door de aangewezen uitkeringsinstantie elk een zesde deel worden vergoed.

Door de huidige Wet kinderopvang heeft het lang geduurd voordat alle gemeenten en het UWV het kinderopvangbeleid op orde hadden en ook anno 2006 blijken er nog steeds groepen die tussen wal en schip vallen. Dit zorgde en zorgt voor veel onrust bij deze doelgroepen. Een consequentie van de onrust en onduidelijkheid is dat veel ouders uit deze groepen te laat een aanvraag hebben ingediend of er helemaal vanaf zagen.

Kinderopvang en arbeidsreïntegratie

Beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde voor werkaanvaarding of deelname aan een reïntegratietraject. Voor mensen die in een reïntegratietraject zitten en geen uitkering ontvangen (herintreders) of mensen waarbij het uitkeringsrecht eindigt terwijl ze in een reïntegratietraject zitten bestaat er ook een recht op een extra kinderopvangtoeslag. In het begin hebben kamerleden hierover regelmatig klachten van ouders ontvangen omdat zij door de belastingdienst verkeerd waren voorgelicht. Daar komt bij dat als iemand een baan vindt het vaak acht weken duurt voordat de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag kan uitkeren. Tijdens de begrotingsbehandeling 2004 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de motie Douma¹ ingediend over een overheidsbijdrage kinderopvang voor ouders gedurende het eerste halfjaar van de WW. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vond deze motie aanvankelijk overbodig, maar heeft inmiddels een wetswijziging in voorbereiding.

Intensivering € 200 miljoen voor 2006 e.v.

Het kabinet Balkenende II heeft in 2006 de uitgaven voor kinderopvang ten opzichte van 2005 geïntensiveerd met € 200 miljoen. Dit geld wordt gebruikt voor een verlaging van de kosten van formele kinderopvang voor de midden- en hogere inkomens (€ 130 miljoen), bevordering van de tussenschoolse opvang (€ 30 miljoen), bevordering van de voor- en naschoolse opvang (motie Van Aartsen/Bos, € 35 miljoen), tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor ouders die hun baan verliezen en in de WW terechtkomen, maar (nog) niet in een reïntegratietraject zitten (€ 8 miljoen vanaf 2007), voor het bevorderen van de kwaliteit van de kinderopvang en voor het versterken van toezicht en handhaving (€ 5 miljoen).

Het probleem is echter dat het geld niet direct terecht komt bij degene die geen werkgeversbijdrage hebben. Sommige ouders missen dus nog steeds een behoorlijk deel van hun vergoeding.

Kwaliteit

Er wordt nagenoeg geen (extra) geld uitgetrokken voor het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. In september 2005 is het onderzoek gepubliceerd van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) over de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagverblijven. Dit onderzoek meet de kwaliteit van de dagelijkse praktijk van de kinderopvang. Het onderzoek laat zien dat de proceskwaliteit van de kinderopvang is gedaald ten opzichte van eerdere peilingen.²

Uit onderzoek van het SCP³ blijkt dat formele kinderopvang alleen een rol kan 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. Net als bij de moeders zelf. Het vertrouwen in de formele opvang zal verder toenemen als de belangen van de kinderen bij

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 XV, nr. 38.

² Vermeer, H.J., IJzendoorn, van M.H., Kruif, de R.E.L., Fukkink, R.G., Tavecchio, L.W.C., Riksen-Walraven & Zeijl, van J. (2005) *Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagverblijven: trends in kwaliteit in de jaren 1995–2005* Amsterdam: NCKO.

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

het vormgeven van die opvang veel explicieter als uitgangspunt zullen gaan dienen.

Uitvoering Wet kinderopvang

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang (1 januari 2005) zijn er veel klachten binnengekomen over de nieuwe wet. FNV, PvdA en GroenLinks hebben hiertoe in juni 2005 een meldpunt opgericht. De klachten gaan met name over de administratieve rompslomp, gestegen kosten en werkgevers die niet meebetalen. Naar aanleiding van deze meldingen hebben 1589 ouders een enquête ingevuld. Hieruit blijkt dat sinds de invoering van de Wet kinderopvang een kwart van de ouders aangeven dat zij overwegen minder te gaan werken, reeds minder zijn gaan werken of zelfs helemaal zijn gestopt. Het gaat hier voornamelijk om vrouwen. De kosten voor de ouders zijn hoger geworden door het ontbreken van één of beide werkgeversbijdragen. Veel werkgevers zijn minder gaan bijdragen, dit zijn signalen uit de kinderopvang en van de ouders zelf.

1.7 Internationaal perspectief

Steeds meer landen om ons heen organiseren geïntegreerde kinderopvang (kinderdagverblijf, voorschool en peuterspeelzalen) voor alle kinderen tussen 2 tot 4 jaar. Op deze wijze wordt erkend dat kinderopvang, naast een arbeidsmarktinstrument (hogere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen) ook een belangrijke pedagogische en sociale functie voor kinderen heeft. Daarnaast is uit longitudinaal onderzoek gebleken dat kinderen met een achterstand baat hebben bij gemengde groepen¹.

Het beleid in het buitenland is over het algemeen veel meer gericht op kinderopvang als een overheidssector. De overheid subsidieert én organiseert de sector en ouders betalen een bijdrage, die over het algemeen veel geringer is dan wij in Nederland gewend zijn. Er is in alle landen ook een particuliere kinderopvangsector ontstaan, die eveneens geld van de overheid ontvangt maar via particulier initiatief georganiseerd wordt. Sociale partners betalen niet direct mee aan de kinderopvang (wel aan verlofregelingen).²

De Scandinavische landen en Frankrijk worden gekenmerkt door een hoog niveau van voorzieningen, kindgerichte opvang en een hoge arbeidsparticipatie van moeders.³ Deze landen kenmerken zich daarnaast door een relatief lange duur van ouderschapsverlof en een financiële uitkering tijdens dit verlof. Verschillende landen (Italië, Zweden, Spanje, Engeland) hebben in de laatste jaren de keuze gemaakt om de brede range van kinderopvangvoorzieningen onder te brengen bij het Ministerie van Educatie/ Onderwijs. Enerzijds vanwege het feit dat kinderopvangvoorzieningen naast school een belangrijke rol vervullen in de vorming van kinderen, maar ook vanwege de intentie om de pedagogische benadering van kinderopvang en school meer op elkaar af te stemmen en een geïntegreerd aanbod voor jonge kinderen te verzorgen. In veel landen begint de leerplichtige leeftijd met 6 of 7 jaar, maar er zijn meestal niet-verplichte klassen aan de school gekoppeld. In Frankrijk, Vlaams-België, Spanje en Italië bezoekt 85–99% van de 3-jarigen een dergelijke voorziening. In alle landen betalen de ouders een bijdrage naar rato van het gezinsinkomen, soms zodanig gereguleerd dat deze niet hoger mag zijn dan maximaal 30% van de kosten per kindplaats. Voor de laagste inkomens is er soms helemaal geen bijdrage verschuldigd. Daarnaast is de betrokkenheid van werkgevers overal zeer gering.⁴

In Engeland heeft de regering een plan opgesteld om 3500 «childcentres» te realiseren in 2010. Voor 0- tot 1-jarigen komt er een combinatie van kinderopvang en betaald ouderschapsverlof, van 1 tot 2 jaar kinderopvang

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 Schreuder, L. (2000). *Kinderopvang in West-Europa. Een overzicht van beleidsmatige ontwikkelingen in de kinderopvang en voorschoolse educatie*. Utrecht: Nizw.

³ Onderwijsraad (2002) *Advies Spelenderwijs* Den Haag: Onderwijsraad.

⁴ Schreuder, L. (2002) *Kinderopvang in West-Europa. Een overzicht van beleidsmatige ontwikkelingen in de kinderopvang en voorschoolse educatie*. Utrecht: Nizw.

naar keuze, en voor kinderen van 2 tot 4 jaar «childcentres.» Voor 2- tot 4-jarigen zal er voor 20 uur per week overheidsgefinancierde kinderopvang zijn.

Frankrijk is een pionier in Europa wat betreft gezinsbeleid. Onderwijs is verplicht vanaf zes jaar. Toch gaan veel kinderen al vanaf hun tweede jaar naar de kleuterschool («école maternelle»). Bijna alle 3- tot 5-jarigen en ongeveer de helft van de 2-jarigen bezoeken deze voorziening. Deelname is gratis voor een standaard schooldag (van 8.30 uur tot 16.30 uur). Er zijn extra voorzieningen waarvoor een inkomensafhankelijke bijdrage bestaat, zoals naschoolse opvang, tussenschoolse opvang, opvang tijdens de schoolvakanties enzovoort. Alle ouders krijgen belastingverlichting en er wordt subsidie verstrekt om dagopvang te regelen. Ook komt er subsidie uit het «Family allowance funds», waarde werkgevers in Frankrijk verplicht aan betalen (Onderwijsraad, 2002)

In Vlaanderen moeten alle arrangementen voor kinderopvang gerapporteerd worden bij Kind en Gezin, een publieke overheidsorganisatie van de Vlaamse Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Kind en Gezin subsidiëren een variëteit van voorzieningen die in de kinderzorg actief zijn, ook houden zij officieel toezicht. Het onderwijs voor kinderen vanaf 2½ jaar oud is gratis, 85% van de kinderen gaat ook met 2½ jaar naar de kleuterschool. In de gesubsidieerde sector betalen ouders een bijdrage afhankelijk van hun inkomen. Gemiddeld is dit 28% van de gemaakte kosten in de centra voor dagopvang en 75,7% van de gemaakte kosten in de familiedagopvang (onthaalouders en informele opvang)

Uit recent vergelijkend kostenonderzoek van de OECD onder 23 landen blijkt dat het over het algemeen moeilijk is om een goede balans te vinden tussen arbeid en zorg. Hierbij speelt het kinderopvangbeleid een cruciale rol in het helpen van de ouders bij het combineren van arbeid en zorg. Wanneer het beleid echter inconsistent of slecht geïmplementeerd wordt, dan kan dit ook extra barrières opwerpen.¹

¹ Immervol, H. & Barber, D. (2005) «Can parents afford to work?» *Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives*. Parijs: OECD.

2. DOEL EN UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Uitgangspunten bij het wetsvoorstel

De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering beoogt een basisvoorziening voor de kinderopvang te realiseren voor kinderen tot en met de basisschoolleeftijd. Dit betekent dat de kinderopvang een voorziening wordt, die financieel toegankelijk is voor alle ouders die hiervan gebruik willen maken en waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat. De betaalbaarheid van de kinderopvang wordt in dit wetsvoorstel verbeterd omdat ouders via de overheid een kinderopvangtoeslag naar draagkracht ontvangen, die van zodanige omvang is dat het voor beide ouders nadrukkelijk loont om te gaan werken. De financiële toegankelijkheid wordt ook verbeterd door uit te gaan van één financieringsloket – namelijk de Belastingdienst/Toeslagen. De (vrijwillige) werkgeversbijdrage komt dus te vervallen en wordt door de overheid overgenomen.

Hierbij wordt het zo geregeld dat alle ouders – ongeacht of zij werken of niet – een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag kunnen krijgen voor 8 uur als zij een kind in de leeftijd van 0 tot 2 jaar hebben en voor 16 uur als zij een kind in de leeftijd van 2 tot 4 jaar hebben. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld ook mantelzorgers gebruik maken van de kinderopvang of ouders die de opvang van belang vinden voor de ontwikkeling van hun kind. Daarmee wordt ook de doelgroep van de VVE, waaronder veel allochtone ouders, bereikt.

Werkende ouders en ouders uit specifieke doelgroepen komen voor alle uren die zij gebruik willen maken van de kinderopvang in aanmerking voor inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Ook krijgen zij een vergoeding voor de buitenschoolse opvang voor kinderen tot de dag waarop deze kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan.

Ook beoogt dit wetsvoorstel de totstandkoming van een basisvoorziening door één voorziening voor de voorschoolse periode van kinderen van 0 tot 4 jaar te realiseren waarmee de huidige verkokering in het huidige aanbod wordt tegengegaan. De elementen verzorging, opvoeding, stimuleren van de ontwikkeling en het voorkomen van onderwijsachterstanden uit de gescheiden voorzieningen worden samengevoegd. Hiertoe worden de kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en de VVE geïntegreerd. In het kindercentrum gaat het dan zowel om de liefdevolle opvang van de kinderen als om het stimuleren van hun ontwikkeling. Uiteraard behoort dit laatste element ook in de buitenschoolse opvang voor schoolgaande kinderen meer nadruk te krijgen. De buitenschoolse opvang zal veelal bestuurlijk aan het kindercentrum verbonden zijn, maar fysiek elders worden uitgevoerd. Om een goede aansluiting op de schooltijden en de activiteiten tijdens de schooldag te realiseren, is het belangrijk dat kindercentra hierbij samenwerken met scholen. Dit wordt voor de kant van de kindercentra ook in dit wetsvoorstel geregeld.

Deze basisvoorziening is algemeen toegankelijk, waardoor alle kinderen van jongs af aan zich samen spelenderwijs kunnen ontwikkelen. Dit is conform het advies van de Onderwijsraad¹ en het advies van de Inventiegroep². De indiener hoopt met het wetsvoorstel te bereiken dat een grotere groep kinderen gebruik gaat maken van de kinderopvang alsmede dat de ontwikkeling van deze kinderen wordt bevorderd en versterkt. Tevens hoopt de indiener dat de arbeidsparticipatie van vrouwen toeneemt en dat er voor werkende ouders en kinderen meer rust komt in hun bestaan.

¹ Onderwijsraad (2002) *Advies Spelenderwijs* Den Haag: Onderwijsraad.

² Hermans, J., Ferko Ory, Schrijvers, G. (2005) *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter* Utrecht: Inventiegroep.

2.2 De reikwijdte van het wetsvoorstel

De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering heeft betrekking op alle kinderopvang voor kinderen tot het tijdstip waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.

Naast alle opvang zoals omschreven in de Wet kinderopvang (0- tot 4-jarigen, buitenschoolse opvang en ouderparticipatiecrèches en de gast-ouderopvang) krijgen ook het peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse programma's een plek binnen de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. Ook komt er een betere borging van de kwaliteit en wordt het inspectietoezicht en de handhaving daarvan in handen gelegd van een landelijke inspectiedienst, die daarmee een eenduidige rol bij de kwaliteitscontrole kan vervullen naar alle kindercentra en gastouderbureaus.

Onder het regime van dit wetsvoorstel komen te vallen:

- *de kinderdagverblijven die nu vallen onder de Wet kinderopvang*
Sinds de invoering van de Wet kinderopvang bestaan bij de gemeente geregistreerde kinderdagverblijven voor de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar al dan niet gekoppeld aan de opvang van kinderen tot ongeveer 12 jaar. De financiering van deze instellingen loopt via de ouderbijdrage van de ouders.
Het wetsvoorstel regelt dat alle ouders met kinderen tot 4 jaar recht krijgen op een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag van de overheid voor een aantal uren kinderopvang en ontwikkelingsstimulering per week bij de geregistreerde kindercentra. Dit betekent dat ook ouders die de opvang nodig hebben voor de ontwikkeling van hun kind, hiervan gebruik kunnen maken, evenals bijvoorbeeld mantelzorgers. Werkende ouders krijgen voor alle uren kinderopvang die zij gebruiken een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag voor kinderen tot de dag waarop zij naar het voortgezet onderwijs gaan.
- *peuterspeelzaalwerk*
Het wettelijke kader van het peuterspeelzaalwerk is de Welzijnswet 1994 en hierdoor is het thans gemeentelijke beleid. Volgens de vigerende wetgeving zou het peuterspeelzaalwerk in 2007 ondergebracht worden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Met dit wetsvoorstel zal het peuterspeelzaalwerk echter in plaats daarvan onder de reikwijdte van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering komen te vallen. Het peuterspeelzaalwerk wordt door de integratie met de kinderopvang onderdeel van de nieuwe kindercentra waarin de opvang en de ontwikkelingsstimulering van kinderen hand in hand gaan. Met het creëren van een basisvoorziening worden de doelen van kinderopvang (opvang, opvoeding en verzorging) en de peuterspeelzalen (spelen en ontwikkelen) dus samengevoegd.
- *voor- en vroegschoolse educatie (VVE)*
Omdat een grote groep kinderen met een achterstand aan het basisonderwijs begint en daarna die achterstand niet meer inloopt, zijn er extra middelen beschikbaar voor VVE. Het VVE-beleid is structureel ondergebracht in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA).
Vanaf 2006 zal de verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid van kinderen ouder dan 4 jaar verschuiven van de gemeenten naar de schoolbesturen. De gemeenten houden wél de verantwoordelijkheid voor de aanpak van onderwijsachterstanden van het kind tot 4 jaar. Er wordt dus een knip aangebracht tussen de voorschoolse en vroegschoolse educatie¹. Via het amendement Örgü en Hamer² op het wetsvoorstel Onderwijsachterstanden van de Minister

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 27 020, nr. 45.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 313, nr. 34.

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Kamer het overleg op samenhang daartussen behouden.

In onderliggend wetsvoorstel wordt de uitvoering van de voorschoolse programma's ondergebracht bij de geïntegreerde voorziening van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, op vergelijkbare wijze zoals dit door de peuterspeelzalen wordt uitgevoerd. Voor alle kinderen in deze kindercentra kan dan worden nagegaan welke extra ondersteuning kinderen nodig hebben bij hun ontwikkeling. Voor het ene kind kan dit een extra oefening in de taalvaardigheid zijn, voor andere kinderen zullen weer andere zaken nodig zijn. Hiermee wordt ook de onbedoelde, maar wel in de praktijk ontstane segregatie tussen «zwarte peuterspeelzalen» en «witte kinderopvang» doorbroken.

De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de toedeling van middelen op het lokale niveau. Op landelijk niveau liggen de middelen vast in het onderwijsachterstandenbeleid.

– *gastouderopvang*

In de huidige Wet kinderopvang is ook de gastouderopvang geregeld. De 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. Indien de gastouderopvang tot stand komt door tussenkomst van een gastouderbureau, draagt dat bureau in ieder geval zorg voor de totstandkoming van de contacten tussen vraagouder en gastouder (koppeling). Het bureau verzorgt daarnaast de plaatsing en het wachtlijstbeheer, bepaalt het aantal kinderen dat bij een bepaalde gastouder kan worden opgenomen, controleert de kwaliteit van de opvang en stelt contracten op. Gastouderopvang biedt een antwoord op de vraag naar kleinschalige en flexibele opvang. In dunner bevolkte regio's is het vaak de enig beschikbare vorm van kinderopvang. Het onderliggende wetsvoorstel neemt derhalve ook deze vorm van kinderopvang op. Gelijk aan de Wet kinderopvang kan men alleen een kinderopvangtoeslag van de overheid ontvangen als de gastouderopvang tot stand is gekomen door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau.

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 indiener erkent de ontwikkeling van een groeiende behoefte aan gastouderopvang die tot stand komt zonder tussenkomst van een gastouderbureau. Op die manier kan een nieuwe groep aanbieders van kinderopvang worden aangetrokken, waardoor een bijdrage aan de oplossing kan worden geleverd voor het capaciteitsprobleem in de kinderopvang. Dit wetsvoorstel regelt dat bij algemene maatregel van bestuur innovatieve vormen van kinderopvang kunnen worden geregeld, waarbij nadere regels ten aanzien van een aantal onderwerpen kan worden gesteld. Bij innovatieve vormen valt te denken aan gastouderopvang via een franchiseformule en gastouderopvang, die zonder tussenkomst van een gastouderbureau tot stand komt. Na afloop van de experimenteerperiode wordt, aan de hand van evaluatie, besloten of de innovatieve opvang ook structureel wordt. Voorts moet nog wel een aantal aspecten worden uitgezocht, zoals mogelijke fraudegevoeligheid van deze vorm van opvang, mogelijke belemmeringen in de huidige fiscale wet- en regelgeving en de financiële consequenties voor de overheid.

- *buitenschoolse opvang*
De huidige kinderdagverblijven bieden ook vaak buitenschoolse opvang aan voor schoolgaande kinderen op basisscholen. Dit is eveneens geregeld in de Wet kinderopvang. Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting, is bij de algemene politieke beschouwingen in 2005 de motie Van Aartsen/Bos ingediend om naast de kinderopvang ook de scholen een verantwoordelijkheid te geven bij de buitenschoolse opvang. De indiener beschouwt de scholen als de voordeur waarachter diverse vormen van buitenschoolse opvang schuil kunnen gaan. Dit kan variëren van een aanbod van aparte buitenschoolse opvang dat door de kinderopvang wordt aangeboden, tot activiteiten die nauw aansluiten bij de activiteiten binnen de school. Onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt het buitenschoolse aanbod dat via de kinderopvang wordt gerealiseerd. Deze activiteiten dienen net als de opvang van 0 tot 4-jarigen, ook een bijdrage te leveren aan het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Deze activiteiten moeten natuurlijk ook en vooral in spelen op de wensen en behoeften die kinderen hebben na een intensieve schooldag. Voor een goede aansluiting op de schooltijden en de dagindeling van kinderen is het belangrijk dat er een nauwe samenwerking is tussen kinderopvang en scholen. Het moet ook mogelijk zijn dat de kinderopvang de buitenschoolse activiteiten op de locatie van de school uitvoert. De rol van de scholen dient nader te worden geregeld in de onderwijs-wetgeving in het kader van het uitvoeringstraject van de motie Van Aartsen/Bos.

Niet onder de reikwijdte van deze wet vallen *de tussenschoolse opvang en de tieneropvang*. Zie voor een toelichting paragraaf 1.4.

2.3 Resultaten wetsvoorstel

De indiener beschouwt het wetsvoorstel als geslaagd als drie jaar na de invoering van dit wetsvoorstel de mogelijkheden arbeid en zorg te combineren zijn verbeterd, wat moet blijken uit:

- Een toename van het aantal kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar dat gebruik maakt van de basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. In 2004 maakte 58% van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar gebruik van formele kinderopvang of van een peuterspeelzaal¹. De indiener streeft naar een stapsgewijze toename. Op basis van de gedragseffecten voortvloeiend uit onderliggend wetsvoorstel zullen bij de invoering van dit wetsvoorstel 65% van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar gebruik gaan maken van de kinderopvang. Het streven is vervolgens in een aantal jaren toe te groeien naar 75% van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar, waarbij voor de doelgroep van de VVE wordt nagestreefd om uiteindelijk 1005 van de kinderen te bereiken.
- Een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen van 65% (2004: 54%)².
- De ontwikkelingskansen voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar zijn verbeterd doordat er meer samenhang is tussen de voorzieningen.
- Een toename van het aantal kinderen dat naar een voorziening voor buitenschoolse opvang gaat die aansluit bij de leefwereld van kinderen zoals leeftijd, sport en spel.

In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen waarbij een eerste evaluatie van de wet plaatsvindt vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet. Na vijf jaar worden bovenstaande ambities beoordeeld.

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

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 XV, nr. 1.

Voor de opvang van kinderen wordt als ijkpunt uitgegaan van de volgende cijfers (in aantal kinderen in 2004):

Totaal aantal kinderen 0 tot 4 jaar*		817 502
Kinderopvang 0 tot 4 jaar**:		213 848
Dagopvang	202 386	
Gastouderopvang	11 462	
<i>Peuterspeelzalen***</i>		<i>250 000</i>
Totaal 2004 opvang (0 tot 4 jaar)		463 848
Kinderopvang 4 tot en met 12 jaar		126 141
Buitenschoolse opvang	118 585	
Gastouderopvang	7 556	

* Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl)

** Kemp, van der S. & Kloosterman, M. (2005). *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*. Leiden: Research voor Beleid.

*** MOgroep (2005) *Kengetallen onderzoek peuterspeelzalen 2004* Utrecht: MOgroep.

3. TOELICHTING BIJ DE VOORGESTELDE MAATREGELEN

3.1. Ouders niet meer afhankelijk van de werkgeversbijdrage

De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering regelt dat ouders voor een tegemoetkoming van hun kosten aan kinderopvang niet meer afhankelijk zijn van een bijdrage van de werkgevers. Hiermee volgen we het beleid van de ons omringende landen waar geen kinderopvangbijdrage van werkgevers wordt verlangd.

De werkgeversbijdrage in de huidige Wet kinderopvang is een zesde van de kosten voor kinderopvang. De twee werkgevers van de ouders moeten samen een derde deel bij dragen. Werkgevers zijn in de Wet kinderopvang echter niet verplicht deze kosten te vergoeden, zie ook paragraaf 1.5.

Hierboven is al beschreven dat de werkgeversbijdrage voor de kinderopvang voor meer dan de helft van de huishoudens niet toereikend is. Veel ouders geven ook aan dat zij het buitengewoon lastig vinden om langs drie loketten te gaan voordat zij hun vergoeding compleet hebben (twee werkgevers en de overheid). Dit levert hen een hoop administratieve rompslomp. Ook ouders die wel recht zouden hebben op een vergoeding haken hierdoor af en zien af van kinderopvang.

Door het afschaffen van de werkgeversbijdrage zijn mensen niet meer afhankelijk van hun werkgever of ze wel of geen werkgeversbijdrage ontvangen. Daarnaast zorgt de financiering via één loket voor minder bureaucratie en administratieve rompslomp voor werkende ouders. Het wetsvoorstel regelt deze financiering op gelijke wijze voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar als in de leeftijd van 4 tot ongeveer 12 jaar. Dus ook voor de buitenschoolse opvang wordt de werkgeversbijdrage afgeschaft. Het alternatief van de verplichte werkgeversbijdrage vindt de indiener onwenselijk omdat hierbij individuele werkgevers in de problemen kunnen komen. Dit is vooral een risico voor het midden en kleinbedrijf. De werkgevers kunnen met onderliggend wetsvoorstel uiteraard wel betrokken blijven bij de kinderopvang. In CAO's kunnen zij aanvullende vergoedingen afspreken bovenop de vergoeding van de overheid.

3.2. Voor alle kinderen komt er meer accent op het stimuleren van de ontwikkeling

De verschillende voorzieningen voor opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar hebben verschillende doelen. Peuterspeelzalen dienen met name een pedagogisch doel, de voorschoolse programma's zijn er voor ontwikkelingsstimulering van achterstandsgroepen en de kinderdagverblijven en gastouderopvang zijn er vooral op gericht dat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren. Dit wetsvoorstel wil deze doelen met elkaar verbinden.

De integratie van de voorzieningen zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld leidt tot een nieuwe voorziening waarbinnen naast de huidige kinderopvang ook het peuterspeelzaalwerk en voorschoolse programma's worden aangeboden. Het gaat dan naast het bieden van speelgelegenheid ook om het opvoeden en verzorgen van kinderen en het verbeteren van ontwikkelingsmogelijkheden van het kind. Nederland kent op dit moment een groeiend aantal gecombineerde kinderopvang- en peuterspeelzaalinstellingen. Deze hebben positieve ervaringen met de uitwisseling en integratie van de werkvormen.

Dit wetsvoorstel biedt het wettelijke kader voor het integreren van de voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar, mogelijk gekoppeld aan activiteiten voor buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot ongeveer 12 jaar.

De integratie van deze voorzieningen wordt door middel van een geleidelijke invoering gerealiseerd. De voorgestelde maatregelen van dit wets-

voorstel zullen daarom door een meerjarig invoeringstraject bereikt worden. Door een langere aanloop te nemen kan er beter aangehaakt worden bij de ontwikkelingen die al gaande zijn op het gebied van onder meer de brede scholen voor 4 tot 12 jaar.

Bovenstaande maatregelen zullen ertoe leiden dat kindercentra meer zullen inspelen op de behoeften van het kind. Dit kan naast opvang en verzorging variëren van de meer algemene stimulering van de ontwikkeling van kinderen tot het signaleren en het bestrijden van achterstanden. Hieruit ontstaat een meerwaarde voor de kwaliteit van de opvang aan de kinderen. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen komt via allerlei vormen van spelen en leren voor alle kinderen beschikbaar. Daarnaast kan er meer rust aan kinderen worden geboden, omdat zij langer dan bijvoorbeeld op de peuterspeelzaal kunnen worden opgevangen. Zo kan spelen, leren en rusten ook in een goede balans plaats vinden. Hierdoor ontstaat een veilige en vertrouwde omgeving waarbinnen het kind wordt uitgedaagd zich verder te ontwikkelen. Het kindercentrum is afgestemd op de leeftijdsfase en de ontwikkelniveaus waarin het kind zich bevindt voor de basisschoolleeftijd.

Ook de verbinding met de basisschool als volgende stap in de ontwikkeling wordt in dit wetsvoorstel goed geregeld. De Onderwijsraad spreekt in dit kader van doorlopende ontwikkelingslijnen voor kinderen.¹ De samenwerking van het geïntegreerde kindercentrum en de basisschool krijgt vorm door middel van overleg over de ontwikkeling van het kind bij de overdracht van het kindercentrum naar de basisschool, evenals bij het waarborgen van doorlopende leerlijn van de voor- en vroegschoolse programma's.

Hiermee worden de voorschoolse programma's voor iedereen bereikbaar. Momenteel krijgen in bijvoorbeeld dunbevolkte gebieden niet alle kinderen de voorschoolse programma's die zij nodig hebben. Door een koppeling met de wijkgebonden voorzieningen zal er altijd een kindercentrum in de buurt kunnen zijn. Praktische voordelen zijn ook dat er meer efficiency gehaald kan worden uit het gezamenlijke gebruik van inrichting en materialen, bezetting en begeleiding, gebruik van ruimtes, overhead etcetera. Hierdoor krijgt de samenleving een krachtige en duidelijke voorschoolse sector voor 0 tot 4 jaar² en wordt de thans groeiende ongewilde segregatie in deze periode tegen gegaan.

In de Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk³ werden al een aantal toekomstmodellen voor het peuterspeelzaalwerk nader omschreven. Een van deze modellen was om een regeling voor peuterspeelzaalwerk te treffen naar analogie van de Wet kinderopvang. Jammer genoeg heeft deze beleidsbrief tot op heden geen vervolg gekregen. Het wetsvoorstel pakt de draad uit deze beleidsbrief weer op.

3.3. Een aanbod van voorschoolse programma's in de kindercentra

Op dit moment is de VVE geregeld via de Wet op het primair onderwijs (WPO) in artikel 167. Binnen de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering krijgen kinderen die behoren tot de doelgroep van de VVE vanaf 2 jaar recht op voorschoolse educatieve programma's in een kindercentrum dat hiertoe is gekwalificeerd. Deze kindercentra worden geregistreerd conform het melding- en registratiesysteem zoals dit in het wetsvoorstel is opgenomen (zie toelichting artikelsgewijs). De kwaliteitscriteria voor voorschoolse programma's worden bij lagere regelgeving geregeld. De toekenning van de financiering van de programma's verloopt via de gemeenten, conform de huidige regeling van het onderwijsachterstandenbeleid. De gemeenten kunnen naast eigen middelen hiertoe een beroep doen op de middelen uit het onderwijs-

¹ Onderwijsraad (2002) *Advies Spelenderwijs* Den Haag: Onderwijsraad.

² Schreuder, L. (2005) *Handreiking Samenwerking/integratie Peuterspeelzaal-Kinderdagverblijf*. Utrecht: Nizw en JSO.

³ Kamerstukken II, 2001–2002, 27 190, nr. 9.

achterstandenbeleid. Er zal een groter deel van de doelgroep kunnen worden bereikt omdat de kosten voor het basisaanbod door de instellingen betaald kunnen worden uit de ouderbijdragen. Hiervoor ontvangen de ouders een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag tot 16 uur als zij arbeid en zorg niet combineren. Als zij dit wel beiden combineren kunnen zij ook voor meer uren een toeslag ontvangen. Over het algemeen worden de voorschoolse programma's echter niet voor meer uren aangeboden.

De voorschoolse programma's leveren zowel een bijdrage aan de signalering van ontwikkelingsachterstanden als aan de daadwerkelijke begeleiding om deze achterstanden te bestrijden. Hierbij moet gedacht worden aan het ondersteunen en stimuleren van de sociaal-emotionele- en de taal- en cognitieve ontwikkeling van kinderen. Daarbij vindt er actieve begeleiding plaats. Bij allochtone kinderen speelt het tijdig leren van de Nederlandse taal een belangrijke rol. Dit speelt overigens ook bij autochtone kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau. In principe wordt voor de uitvoering van de programma's conform de huidige regeling uitgegaan van twee beroepskrachten op een groep. Hier kan in de nieuwe kindercentra meer maatwerk bij worden geboden, omdat kan worden aangesloten bij de bestaande peutergroepen.

Daarnaast heeft het kindercentrum een rol bij de begeleiding van ouders. Zij dienen adequate antwoorden te krijgen op opvoedingsvragen, bijvoorbeeld hoe zij zelf ook peuters met een (dreigende) ontwikkelingsachterstand extra en effectieve aandacht kunnen geven en kunnen helpen bij het leren van de taal. Ook kan het kindercentrum samenwerken met projecten waarin ook de ouders de Nederlandse taal beter wordt bijgebracht. Dit kan verlopen via inburgeringsprogramma's, maar ook via projecten zoals Opstap, Piramide en Kaleidoscoop, waarin ook aandacht is voor opvoedingsondersteuning.

Met de basisscholen in de omgeving zullen er afspraken gemaakt worden over welke programma's worden gebruikt, zodat er een doorlopende leerlijn kan zijn als de kinderen naar de basisschool gaan.

3.4. Recht op een kinderopvangtoeslag naar draagkracht

Het gebruik van kinderopvang is een maatschappelijk belang. Daarom is er een financiële rol voor de overheid weggelegd. Deze rol wordt vormgegeven door het verstrekken van een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag aan ouders voor de kosten van kinderopvang. Voorliggend wetsvoorstel regelt dat alle ouders met kinderen tussen 0 en 4 jaar recht hebben op een kinderopvangtoeslag naar draagkracht voor een aantal uren kinderopvang en ontwikkelingsstimulering per week. Hierbij wordt voorgesteld om de volgende verdeling van het recht op kinderopvang te hanteren, die los staat van de combinatie van arbeid en zorg:

- 8 uur per week voor kinderen tot 2 jaar
- 16 uur per week voor kinderen van 2 tot 4 jaar

Gekozen is voor dit aantal uren omdat vanuit het oogpunt van de ontwikkelingsstimulering en het kunnen bieden van voorschoolse programma's het aantal uren van 16 uur per week voor kinderen van 2 tot 4 jaar wenselijk is. Voor kinderen jonger dan 2 jaar is de ontwikkelingsstimulering eveneens van belang. Hier kan in principe worden volstaan met minder uren.

Als een ouder meer dan bovengenoemd aantal uren kinderopvang wil afnemen dan kan de betrokkene alleen in aanmerking komen voor een kinderopvangtoeslag voor deze uren als beide ouders arbeid verrichten, of toe worden geleid naar arbeid. Ook voor alleenstaande ouders geldt deze eis van arbeidsparticipatie boven de 8 of 16 uur. Met andere woorden:

werkende ouders of ouders die onder een specifieke doelgroepregeling (zie hieronder) kunnen dus voor een kinderopvangtoeslag naar draagkracht in aanmerking komen voor alle uren die zij af willen nemen in de kinderopvang.

Voor de buitenschoolse opvang blijft voorsnog gelden dat er alleen recht op de kinderopvangtoeslag bestaat als er een combinatie van arbeid en zorg of toeleiding tot arbeid is.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel zal specifiek geëvalueerd moeten worden op de vraag of het uren aantal waarvoor alle ouders een vergoeding kunnen krijgen goed is gekozen vanuit het oogpunt om recht te doen aan de ontwikkelingsstimulering voor alle kinderen. Dan zal ook de vraag beantwoord worden of het gerechtvaardigd is ook een aantal uren buitenschoolse opvang los te koppelen van de eis aan ouders dat zij arbeid verrichten of naar arbeid worden toe geleid.

Arbeid moet in dit verband breed worden opgevat. Het gaat niet alleen om werknemers of zelfstandigen, maar ook om uitkeringsgerechtigden die van kinderopvang gebruik maken vanwege deelname aan toeleidingstrajecten naar betaald werk, of om inburgeringsplichtigen.

Daarnaast valt ook een aantal extra groepen onder de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering: mantelzorgers en WW'ers in de eerste zes maanden van hun WW-uitkering. Deze specifieke groepen worden nader uitgewerkt in paragraaf 3.6.

Indien een ouder geen partner heeft, hoeft alleen die ouder aan het arbeidsproces deel te nemen om aanspraak te kunnen hebben op een kinderopvangtoeslag.

3.5. Berekening van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag

Om de financiële belemmeringen die de toegankelijkheid van kinderopvang in de weg staan weg te nemen, is het noodzakelijk dat ouders een inkomensafhankelijke vergoeding (kinderopvangtoeslag) krijgen in de kosten van kinderopvang. Indien dat niet het geval zou zijn, betekent dit dat kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens relatief zo duur wordt, dat zij geen gebruik meer kunnen maken van kinderopvang.

In een algemene maatregel van bestuur zal de berekeningswijze van de kinderopvangtoeslag worden vastgelegd.

Gezien de grote mate van variatie in het gebruik van kinderopvang, zal, gelijk aan de huidige Wet kinderopvang, gekozen worden voor een kinderopvangtoeslag op basis van uurprijzen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de overheid kinderopvang mede financiert met prijzen tot een redelijk niveau. Voor de vaststelling van de kinderopvangtoeslag wordt daarom gewerkt met een maximum uurprijs. De maximum uurprijs wordt afgeleid van feitelijke prijzen in de kinderopvang en wordt per jaar vastgesteld. Er wordt naar gestreefd dat 80% van de opvangplaatsen onder dit maximum valt. Jaarlijks wordt het maximum aangepast aan de algemene prijsontwikkeling.

Op het moment van het schrijven van onderliggend wetsvoorstel verschilt de hoogte van de maximum uurprijs per soort plaats (opvang voor 0 tot 4-jarigen en voor opvang van 4- tot 12-jarigen). De maximumprijzen zullen echter gelijk getrokken worden, dit zal in 2008 volledig van kracht zijn. Dit wetsvoorstel sluit op dit punt aan bij het overgangsregime van het geldende beleid.

De Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering zorgt voor een betere inkomensafhankelijke regeling voor de ouders dan de huidige Wet kinderopvang. De verbetering is zichtbaar door het feit dat meer huishoudens profiteren van een hogere overheidsbijdrage. De

nieuwe systematiek van inkomensafhankelijke ouderbijdrage moeten leiden tot een toegankelijke kinderopvang, ook voor partners met een kleine deeltijd baan, waarbij voorop moet staan dat meer werken altijd méér moet lonen en dat de arbeidsparticipatie van vrouwen niet belemmerd mag worden door de kosten van de kinderopvang. Ten opzichte van de huidige wet komen ouders hoe dan ook beter uit, omdat de vrijwillige werkgeversbijdrage in alle gevallen door de overheid wordt overgenomen. De indiener streeft er daarnaast naar een maximale ouderbijdrage die gelijk is aan de ons omringende landen. Tevens streeft de indiener naar het vastleggen van een maximumbijdrage voor ouders waarboven zij – ongeacht hun inkomen of het aantal kinderen – nooit mogen uitkomen.

De inkomensafhankelijke bijdrage die ouders moeten betalen wordt in de huidige wet vastgesteld op basis van het toetsinkomen (in geval van twee ouders worden beide inkomens meegeteld). De indiener van onderliggend wetsvoorstel is van mening dat er toegewerkt moet worden naar een ander systeem om de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders vast te stellen. Er zal een nadere uitwerking komen van de inkomensafhankelijke ouderbijdrage, waarbij de meest verdienende partner meer invloed heeft op de vaststelling van de ouderbijdrage dan de minst verdienende partner. Door het inkomen van de meest verdienende zwaarder te laten meetellen dan de minst verdienende, zal de armoedeval verkleind worden indien de minst verdienende meer gaat werken. Dit zorgt ook voor een positieve impuls indien de meest verdienende besluit minder te gaan werken om meer zorgtaken op zich te nemen.

Te denken valt aan een situatie waarbij 80% van het inkomen van de meest verdienende meetelt voor de berekening van de kinderopvangtoeslag en 20% van het inkomen van de minst verdienende. Een ander alternatief is het inkomen van de meest verdienende volledig mee te laten tellen en die van de minst verdienende voor 50%. Minder voor de hand, maar wel denkbaar is tenslotte het alternatief, waarin alleen het meest verdienende inkomen als uitgangspunt wordt genomen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen wat de inkomenseffecten zijn van dergelijke wijzigingen in de het systeem van inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders en of deze overeenkomen met de ambities die de indiener met dit wetsvoorstel nastreeft.

3.6. Uitwerking van de regeling voor doelgroepen

In een aantal gevallen kunnen ouders die geen inkomen uit arbeid hebben toch aanspraak maken op een kinderopvangtoeslag. Binnen de Wet kinderopvang verstrekt de gemeente of het UWV in deze gevallen een tegemoetkoming voor de ontbrekende werkgeversbijdrage, naast de kinderopvangtoeslag van het Rijk. Dit zijn de volgende doelgroepen:

- uitkeringsgerechtigden in een reïntegratietraject;
- herintreders in een reïntegratietraject;
- inburgeringsplichtigen;
- studenten;
- tienermoeders in de bijstand.

De overheidsgefinancierde extra tegemoetkomingen voor deze doelgroepen zullen in de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering gehandhaafd blijven. Deze zullen niet meer via de gemeente of UWV uitgekeerd worden maar via de Belastingdienst/Toeslagen. Dit is een logisch gevolg omdat ook bij de niet-doelgroepen de werkgeversbijdrage is overgeheveld naar de Belastingdienst/Toeslagen.

Met onderliggend wetsvoorstel wordt verder een tweetal doelgroepen toegevoegd die in aanmerking kunnen komen voor een extra tegemoetkoming:

- Sociaal-medisch geïndiceerden. In de Wet kinderopvang is geen duidelijkheid voor de doelgroep sociaal-medische indicatie (SMI). In onderliggend wetsvoorstel wil de indiener een goede regeling waarin op hoofdlijnen transparant is wie aanspraak kan maken op het predikaat SMI. Indicatie wordt hierbij in het kader van de WMO aan de gemeente overgelaten. De SMI-doelgroep is als doelgroep opgenomen in onderliggend wetsvoorstel. In de wet is de doelgroep nader gedefinieerd. Hiermee is er eenduidigheid over wie een sociaal-medische indicatie heeft en daardoor recht heeft op een extra tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang.
- WW'ers in de eerste zes maanden van hun WW-uitkering. Hierdoor wordt iemand in staat gesteld om de kinderopvangplaats(en) te behouden en beschikbaar te blijven voor de arbeidsmarkt. Deze wetswijziging wordt door het huidige kabinet voorbereid.

Daarnaast krijgen gemeenten de bevoegdheid om een besluit te nemen over een bijdrage aan de kinderopvang voor mensen die in een reïntegratietraject zitten en van wie tijdens dit traject het recht op uitkering eindigt.

Door onderliggend wetsvoorstel heeft de groep *mantelzorgers*, gelijk aan elke ouder, recht op overheidssubsidie voor kinderopvang voor 8 uur opvang als hun kind jonger dan 2 jaar is en recht op 16 uur per week kinderopvang als hun kind 2 tot 4 jaar is. In de evaluatie van dit wetsvoorstel zal nader onderzocht worden in hoeverre de regeling dat iedereen recht heeft op 8 of 16 uur kinderopvang per week toereikend is om in voldoende mate mantelzorg te verrichten.

In tegenstelling tot de Wet kinderopvang zal de uitbetaling van deze extra tegemoetkoming voor de doelgroepen niet uitgekeerd worden door gemeenten of UWV maar, gelijk aan alle andere gebruikers van de opvangvoorzieningen voor kinderen tot 12 jaar, door de Belastingdienst/Toeslagen.

3.7. Uitbetaling van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen keert de kinderopvangtoeslag uit voor alle ouders (werkend dan wel behorend tot een gemeentelijke of UWV-doelgroep). Dat betekent dat de huidige rol van gemeenten en het UWV bij de financiering van de ontbrekende werkgeversbijdrage komt te vervallen. De indicatie van de doelgroepen zal wel door of onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.

Conform de huidige systematiek zal de Belastingdienst/Toeslagen jaarlijks (rond oktober) aan de ouders met een lopende beschikking een aanvraagformulier toesturen voor verlening van de kinderopvangtoeslag van het volgende kalenderjaar.

Voor de invulling van de vraagfinanciering biedt een centrale, rechtstreeks aan de ouders uit te keren, kinderopvangtoeslag de meeste voordelen. Uniformiteit en efficiency zijn dan het best gewaarborgd. De Belastingdienst/Toeslagen voert deze taak sinds de invoering van de Wet kinderopvang uit. Zij zijn de meest aangewezen dienst omdat inkomensgegevens reeds bij de belastingdienst bekend zijn en deze dienst ervaring heeft met het uitvoeren van grootschalige taken. De indiener erkent deze rol van de belastingdienst en deze wordt dan ook in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Sinds 1 januari 2006 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingegaan. Deze wet regelt de wijze waarop de kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen.

3.8. Kwaliteit

Jonge kinderen zijn kwetsbaar; hun opvoeding en verzorging brengen enige risico's met zich mee. Het is daarom van essentieel belang dat de kinderopvang van een goede kwaliteit is. Uit onderzoek blijkt inmiddels ook dat voor jonge ouders – en met name ook de moeders – 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. Vaak hebben jonge of toekomstige ouders nog onvoldoende zicht op de positieve elementen die er aan de opvang verbonden zijn als het gaat om de ontwikkelingsstimulering van kinderen. Te vaak moeten kinderdagverblijven nog opboksen tegen het onterechte beeld als «zielig voor de kinderen». Tegen deze beeldvorming is maar één echte remedie: kinderopvang die goed is van kwaliteit en leuk en leerzaam voor de kinderen. Terecht stelt de ouderorganisatie BOinK dat de kinderopvang net zo leuk en fijn moet zijn als thuis bij een van de ouders. Kwaliteit en controle op de kwaliteit is dus van groot belang. In de huidige Wet Kinderopvang is dit minimaal geregeld.

Tegelijkertijd met het stellen van kwaliteitseisen is het noodzakelijk in acht te nemen dat de kindercentra niet moeten «verzuipen» in de regelgeving. Dan zal het effect averechts zijn. Er zal dus voorkomen moeten worden dat er te veel en overbodige kwaliteitseisen gaan worden gesteld. De wetgever zal zich moeten richten op de kaders waarop het inspectietoezicht kan plaats hebben, waarbij voldoende ruimte moet zijn voor de kindercentra en gastouderopvang voor maatwerk en flexibiliteit. De indiener vindt het van belang dat de kwaliteitseisen een wettelijke grondslag op hoofdlijnen krijgen in de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. Een nadere uitwerking zal plaats vinden in een algemene maatregel van bestuur. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt dat het hier niet moet gaan om een dichtgetimmerde set van kwaliteitseisen, maar dat er voldoende ruimte voor de kindercentra blijft om in overleg met de ouders maatwerk aan de kinderen te bieden. Deze algemene maatregel van bestuur zal daarom in nauw overleg met de betrokken partijen bij de kinderopvang vorm moeten krijgen. Een evaluatie van het huidige convenant kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

De kwaliteitseisen zullen zich niet alleen moeten richten op structuurkenmerken (accommodatie) maar ook op proceskenmerken. Deze wettelijke kwaliteitseisen hebben het karakter van basiseisen waaraan elke instelling voor kinderopvang in ieder geval moet voldoen. In de wet worden vijf onderwerpen voor kwaliteitseisen vastgelegd, namelijk huisvesting, veiligheid, beroepskrachten, pedagogische aanpak en informatie. Kwaliteitseisen worden zo nodig gedifferentieerd naar de leeftijd van de kinderen en zo nodig ook naar het aantal uren opvang dat wordt geboden. Het wetsvoorstel bevat bovendien mogelijkheden tot optreden tegen houders die niet voldoen aan de wettelijke vereisten. Het is wenselijk dat er een instrument wordt ontwikkeld voor het meten van de kwaliteit aan de hand van een landelijk pedagogisch raamwerk/plan. Thans vinden er in het werkveld van de kinderopvang en het daarbij behorende onderzoek interessante ontwikkelingen plaats waarbij ook gekeken wordt naar de mogelijkheid van het formuleren van ontwikkelingsdoelen voor kinderen in de periode tot 4 jaar. Onderliggend wetsvoorstel wil ruimte bieden voor dergelijke ontwikkelingen waarbij de indiener het van groot belang vindt dat dergelijke ontwikkelingen binnen de sector zelf worden opgepakt. Bij het vaststellen van de algemene maatregel van bestuur zal ook het opleidingsniveau van de leidster geformuleerd moeten worden. In de ons omringende landen worden vaker eisen verbonden aan de aanwezigheid van bijvoorbeeld enkele HBO-afgestudeerden dan dat dit thans in de

kinderopvang het geval is. Onderzocht zal moeten worden of hiervoor nadere eisen voor de kindercentra zullen moeten worden.

Naast de wettelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit, functioneert in de sector ook een eigen certificeringstelsel, dat verder gaat dan het wettelijke stelsel. Houders kunnen zich daarmee positief profileren.

Voor de voorschoolse-programma's zullen aanvullende kwaliteitseisen in de algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De huidige voorwaarde dat peuterspeelzalen met basisscholen dienen samen te werken om voor VVE-middelen in aanmerking te komen, blijft ook voor de kindercentra gehandhaafd in de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering.

Ook voor de buitenschoolse opvang is in het wetsvoorstel een voorwaarde opgenomen die vereist dat er samenwerking is tussen de kindercentra en de scholen over de uitvoering en het aanbod van buitenschoolse opvang. De afspraken kunnen scholen en kindercentra vastleggen in een convenant.

3.9. Versterking van de medezeggenschap en de betrokkenheid van ouders

De indiener is van mening dat een wettelijke borging van de medezeggenschap noodzakelijk is. Bij de opvang van kinderen gaat het om een kwetsbare doelgroep waarbij kwalitatief goede opvang van groot belang voor de ontwikkeling van jonge kinderen. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding die ouders voor hun kinderen hebben en die voor een gedeelte van de dag wordt overgenomen door het kindercentrum of gastgezin, brengt mee dat ouders in een vroeg stadium hun mening moeten kunnen geven met betrekking tot bepaalde onderwerpen.

In onderliggend wetsvoorstel wordt de ouderbetrokkenheid geregeld op locatieniveau. Het adviesrecht zal worden gedifferentieerd naar onderwerp. Dit is conform de huidige Wet kinderopvang. Op een aantal punten wordt de medezeggenschap van ouders versterkt. Dit betreft het instemmingsrecht bij de openingstijden en het instemmingsrecht bij klachtenprocedure. Deze zaken zijn voor ouders van zo wezenlijk belang, dat de indiener hier instemmingsrecht gerechtvaardigd vindt (zie verder artikelsgewijze toelichting).

3.10. Landelijk toezicht op en handhaving van de kwaliteit

In de huidige Wet kinderopvang heeft de gemeente een eerstelijns toezichthoudende rol. De GGD'en oefenen dat toezicht uit namens de gemeenten. In de praktijk blijken voor instellingen nog vaak problemen door tegengestelde eisen van bijvoorbeeld de GGD enerzijds en brandweer en andere inspecties anderzijds. Meer in het algemeen is de indiener van een mening dat een oplossing gevonden moet worden voor het probleem van de veelheid aan inspectiediensten waar instellingen zoals de kinderopvang mee te maken hebben.

In het wetsvoorstel wordt de eerstelijns toezichthoudende rol bij het Rijk gelegd, omdat hiermee eenduidigheid in het inspectietoezicht komt en vanuit één locatie kan worden geopereerd. De uitvoering van landelijke normen voor het toezicht en de handhaving zal makkelijker zijn dan per gemeente. Er komt dus één normenpakket, dat gekoppeld is aan de voor instellingen eenduidige procedure van melding en registratie.

De indiener ziet hieraan ook het voordeel dat de inspectie, vergelijkbaar met de onderwijsinspectie, een rol kan vervullen in het signaleren en aandacht vragen voor ontwikkelingen in de kinderopvangsector. De indiener is van mening dat bij een volwaardige basisvoorziening voor kinderopvang ook een volwaardige en landelijk opererende inspectiedienst

hoort. Hiertoe dient een aparte eenheid te worden ingericht. De meest voor de hand liggende landelijke inspectiedienst waar deze dienst onder zou kunnen vallen is thans de Arbeidsinspectie, omdat kinderopvang momenteel valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een innige samenwerking met de Onderwijsinspectie ligt eveneens voor de hand. Dit in verband met de integratie van het peuterspeelzaalwerk en de uitvoering van de voor-schoolse programma's en uiteraard ook in verband met de uitwerking van de motie van Aartsen/Bos. Mocht er in de nabije toekomst een apart Ministerie voor Jeugd komen, dan ligt een integratie van de inspectiedienst voor de kinderopvang en het onderwijs zeer voor de hand. In de ons omringende landen bestaat ook dit model.

De expertise van de GGD'en zal worden overgeheveld naar de nieuw in te richten landelijke eenheid. Hierbij kunnen ook GGD-inspecteurs de overstap maken.

De tweede lijnstoezichthouder, onder de Wet kinderopvang uitgevoerd door de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI), wordt hiermee overbodig. Met de inrichting van een landelijke inspectie dient ook de handhaving op het toezicht beter te worden geregeld. Op dit moment zijn er nog vaak klachten over deze handhaving. Tenslotte moet een proces in gang worden gezet waardoor de controle door verschillende inspecties zoals de brandweer, de Voedsel en Waren Autoriteit en andere diensten tot een minimum wordt beperkt. Dit is een problematiek die een breder kader kent dan alleen de kinderopvang.

4. OVERLEG MET ORGANISATIES EN BELANGHEBBENDEN

Er heeft overleg plaatsgevonden met een groot aantal personen uit uiteenlopende organisaties, zoals vakbeweging, werkgeversorganisaties, gemeenten en brancheorganisaties.

Zij hebben overwegend positief gereageerd op de grondgedachte van het wetsvoorstel. In het algemeen is men van mening dat de in het wetsvoorstel voorgestelde ontwikkeling van één voorziening bijdraagt aan de algemene ontwikkeling van kinderen. Het gaat er dan om de scheiding tussen kinderopvang en peuterspeelzalen te slechten en deze voorzieningen te integreren in één voorziening. Dit dient echter niet gepaard te gaan met het opleggen van een blauwdruk. Tevens is men van mening dat het proces van integreren van verschillende kinderopvangvoorzieningen een aanlooptijd nodig heeft en dus niet van de ene op de andere dag gerealiseerd is. Daarnaast is een overgrote meerderheid van de organisaties van mening dat er naast de inkomensafhankelijke vergoeding wel sprake van een eigen bijdrage van de ouders aan de kinderopvang moet blijven, hoe laag die dan ook zal kunnen zijn. Dit in verband met de beeldvorming dat een gratis voorziening voor veel ouders de associatie van een lage kwaliteit zal hebben.

De meeste partijen zijn van mening dat met name voor de middeninkomens de huidige kosten voor de kinderopvang te hoog zijn en dat voor de lagere inkomensgroepen de belemmeringen vooral in de bureaucratische en ingewikkelde procedure ligt. Dit heeft onder andere te maken met het langs moeten gaan bij twee werkgevers en de overheid. Dit zou een reden kunnen zijn om de werkgeversbijdrage te laten vervallen en de werkgevers op een andere wijze aan te slaan voor een bijdrage aan de staatskas. Een tweede reden om af te zien van een direct gerelateerde bijdrage van werkgevers is het vergroten van het accent dat wordt gelegd op de ontwikkelingsstimulering van kinderen. Hier vinden partijen dat een meer algemeen belang wordt gediend dan een werkgeversbelang.

Een aantal organisaties heeft aangegeven dat zij het verstandig zouden vinden om de invoering van de basisvoorziening niet gepaard te laten gaan met grote stelselwijzigingen en met name de vraagfinanciering te behouden. Een schriftelijk verslag van het overleg met de verschillende partijen is naar de deelnemende organisaties gegaan.

5. FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL VOOR OVERHEID, OUDERS EN WERKGEVERS

5.1. Verdeling van de kosten overheid en ouders

De kosten van kinderopvang zijn afhankelijk van de mate waarin kinderopvang wordt gebruikt, van de soort kinderopvang en van de prijs.

De verhouding tussen de kosten voor de overheid en de overblijvende kosten voor de ouders is afhankelijk van de wijze waarop de algemene maatregel van bestuur omtrent de vaststelling van de kinderopvang-toeslag zal worden ingericht. De verhouding van het aandeel van de overheid en dat van de ouders wordt daarnaast bepaald door de inkomensverdeling van de gebruikers van kinderopvang. Een groei van het aantal gebruikers uit de hogere inkomensklassen leidt tot een stijging van het aandeel van ouders in de macrokosten en derhalve tot een daling van overheidsaandeel. Een relatieve groei van het aantal gebruikers met lage inkomens heeft het omgekeerde effect.

Jaarlijks wordt per algemene maatregel van bestuur een inkomenstabel voor de overheidsbijdrage vastgesteld. In de huidige systematiek is de overheidsbijdrage afhankelijk van het inkomen van (beide) ouders alsmede afhankelijk van het aantal kinderen in een gezin. In paragraaf 3.5 is beschreven dat de indiener in de toekomst naar een andere systematiek wil om de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders vast te stellen. Daartoe zullen de (jaarlijks) vast te stellen inkomenstabellen in de toekomst worden aangepast aan het nieuwe systeem.

5.2. Wijzigingen in financiële verhoudingen

Dit wetsvoorstel voorziet in een bipartiete financiering van de kinderopvang voor kinderen tot 4 jaar en buitenschoolse opvang tot en met ongeveer 12 jaar. De vrijwillige werkgeversbijdrage komt te vervallen. De bekostigingsstructuur van het wetsvoorstel heeft niet alleen consequenties voor het relatieve aandeel van de twee partijen, maar leidt ook tot wijzigingen van financiële verhoudingen. Onderliggend wetsvoorstel zal leiden tot een herschikking van middelen tussen gemeenten, bedrijven en rijksoverheid.

Veranderingen tussen Rijk, UWV en gemeenten in verband met de kinderopvang

De rol van gemeenten en UWV bij de financiering van het kinderopvanggebruik in de Wet kinderopvang richt zich op de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel bij een aantal specifieke gebruikersgroepen. Door de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering zal de rol van gemeenten en UWV voor doelgroepen komen te vervallen en worden ondergebracht bij de Belastingdienst/Toeslagen.

Daarnaast ligt de huidige verantwoordelijkheid voor het toezicht op kindercentra en gastouderbureaus in de zin van de Wet kinderopvang bij de gemeente. Dit zal door onderliggend wetsvoorstel overgeheveld worden naar een nieuwe landelijke eenheid, waarschijnlijk vallend onder de Arbeidsinspectie (zie paragraaf 3.10).

Veranderingen binnen het Rijk in verband met de integratie van het peuterspeelzaalwerk

Het wetsvoorstel introduceert vraagfinanciering voor peuterspeelzaalwerk. De kosten van het peuterspeelwerk hebben vooral te maken met personeel, huisvesting en overhead. Inkomsten bij peuterspeelzalen worden op dit moment vooral gevormd door gemeentelijke subsidies, VVE-middelen en de ouderbijdrage. Er zijn lokaal grote verschillen; niet

elke gemeente kent bijvoorbeeld dezelfde richtlijnen voor ouderbijdragen; bij 70% van de instellingen zijn deze ouderbijdragen inkomensafhankelijk. De huidige gemeentelijke bijdrage aan het peuterspeelzaalwerk wordt veelal uit eigen middelen gefinancierd. Door onderliggend wetsvoorstel zullen deze kosten overgenomen worden door het Rijk. Middelen voor de VVE blijven in de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering, gelijk aan de huidige situatie, via de gemeenten ingezet. Dit betekent dat de subsidies via de gemeenten aan de kindercentra voor kinderopvang en ontwikkelingsstimulering worden toegekend zodat zij aanvullende programma's kunnen bekostigen voor kinderen met een achterstandssituatie. De reikwijdte van de huidige OCW-regeling met betrekking tot de VVE-middelen wordt hierdoor vergroot, omdat ook de huidige kinderdagverblijven hieronder komen te vallen.

5.3. Raming van de meerkosten van het wetsvoorstel

In deze paragraaf wordt een globale kostenraming gegeven van de kosten van het wetsvoorstel. De meerkosten worden opgebouwd door een aantal wijzigingen zoals de integratie van het peuterspeelzaalwerk, het beschikbaar stellen van een kinderopvangtoeslag voor niet werkende ouders, het voordeliger maken van de kinderopvang voor ouders en het laten vervallen van de vrijwillige bijdrage van de werkgevers. In de invoeringswet zal een meer definitieve meerjarenraming van de kosten worden gemaakt.

Effecten van de integratie van het huidige peuterspeelzaalwerk

Het wetsvoorstel brengt al het peuterspeelzaalwerk onder de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. Kinderen die gebruik maken van peuterspeelzaalwerk zijn vaak 2 en 3 jaar. Het gebruik van peuterspeelzaalwerk is naar schatting 250 000 kinderen¹. Van deze groep maakt ongeveer 52 000 kinderen gebruik van een VVE-programma². Het merendeel van de kinderen gaat 6 uur (= twee dagdelen) naar de peuterspeelzaal. Een volledig VVE-programma wordt vaak aangeboden voor vier dagdelen. In de ramingen wordt verondersteld dat kinderen die gebruik maken van een VVE-programma gemiddeld 12 uur (= vier dagdelen) naar de peuterspeelzaal gaan³. De gemiddelde kosten voor peuterspeelzaalwerk variëren sterk. Voor de gemiddelde kosten wordt uitgegaan van € 1 100 per jaar voor een peuterspeelplaats⁴. Een peuterspeelplaats komt overeen met een bezoek van twee dagdelen per week gedurende 40 weken per jaar. Dit betekent dat de gemiddelde kosten per uur € 4,58 bedragen. Voor de structurele situatie wordt ervan uitgegaan dat de prijs van de peuterspeelzalen zich zal gaan ontwikkelen naar de gemiddelde uurprijs van de kinderdagopvang (€ 5,26). Bij een kostprijs van € 5,26 per uur worden de kosten voor een peuterspeelplaats berekend op € 1 260. Op basis van bovenstaande gegevens worden de totale kosten voor het peuterspeelzaalwerk geraamd op € 380 miljoen.

Door de voorgestelde maatregel wordt de overheidsbijdrage voor peuterspeelzaalwerk naar schatting 82%, de ouderbijdrage wordt gemiddeld 18%. Deze percentages zijn berekend door de tabel met betrekking tot de kinderopvangtoeslag uit de Wet kinderopvang toe te passen op de inkomensverdeling van gezinnen met kinderen onder de 4 jaar waarvan slechts één van beide ouders werkt. Deze inkomensverdeling is een benadering voor de inkomensverdeling van ouders met kinderen in een peuterspeelzaal. Ouders met kinderen in een peuterspeelzaal hebben gemiddeld een lager inkomen dan gebruikers onder de huidige Wet kinderopvang, waardoor de gemiddelde overheidsbijdrage hoger is.

¹ Vegt, van der A.L. & Weerd, de M. (2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan.

² Kampen, van A., Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005) *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.

³ Kampen, van A., Kloprogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005) *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.

⁴ MOgroep, 2004. Kengetallen en expertmodellen – bedrijfsvoering 2003 voor het peuterspeelzaalwerk, Utrecht.

Bij een gelijkblijvend gebruik zijn de kosten voor de overheid dan gelijk aan 82% overheidsbijdrage * € 380 miljoen = € 310 miljoen.

Effecten van het mogelijke extra gebruik van kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar

Door onderliggend wetsvoorstel wordt verwacht dat meer kinderen gebruik gaan maken van peuterspeelzaalwerk. In de huidige situatie is de ouderbijdrage gemiddeld 40%¹. Onderliggend wetsvoorstel, met een ouderbijdrage van gemiddeld 18% betekent dat de kosten voor ouders met meer dan 50% dalen. Omdat naar schatting al 50% tot 70% van de kinderen in de leeftijd van 2 en 3 jaar gebruik maakt van peuterspeelzaalwerk zal de groei in termen van extra deelnemende kinderen beperkt zijn. Een deel van de kinderen in peuterspeelzalen gaat ook naar kinderopvang. De deelname aan kinderopvang is onder kinderen van 0 tot 3 jaar ongeveer eenderde. Het is bekend dat veel ouders verschillende vormen van opvang combineren. De overlap tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is volgens Regioplan² 20%: een op de vijf ouders die hun kinderen naar de peuterspeelzaal laat gaan, maakt zowel van peuterspeelzaalwerk als van kinderopvang gebruik. Dat zou betekenen dat 10% tot 14% van de kinderen in de leeftijd van 2 en 3 jaar zowel naar kinderopvang als peuterspeelzaalwerk gaat. Tussen de 73% en 89% van de 420 000 kinderen van 2 en 3 jaar gaat naar kinderopvang, peuterspeelzaal of beide. Tussen 11% (45 000) en 27% (115 000) van deze kinderen gaat noch naar kinderopvang noch naar peuterspeelzaalwerk. Gezien de sterke daling van de ouderbijdrage is het niet onaannemelijk dat nog ongeveer 23 000 kinderen extra gebruik gaan maken van peuterspeelzaalwerk. Dit komt neer op een stijging van gemiddeld 9%. Als de verwachte extra uitgaven proportioneel toenemen met eveneens gemiddeld 9%, stijgen de uitgaven met € 30 miljoen.

Van de huidige gebruikers van peuterspeelzaalwerk kan verwacht worden dat een deel ervan meer uren zal gaan afnemen doordat de kinderopvang voor hen financieel toegankelijker wordt. Verwacht wordt dat bijvoorbeeld mantelzorgers/vrijwilligers extra uren zullen gaan afnemen. Er wordt verondersteld dat ongeveer 10% van de huidige gebruikers meer uren zullen gaan afnemen tot de grens van 16 uur. Dit betekent dat in totaal 25 000 kinderen meer uren zullen afnemen. De overheidskosten bij een uurgrens van 16 uur bedragen dan € 45 miljoen.

Effecten van het bij gebruik voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 2 jaar

Totaal zijn er naar schatting 400 000 kinderen in de leeftijd van 0 tot 2 jaar (CBS) Onder de huidige Wet kinderopvang is de inschatting dat ongeveer 110 000 kinderen in de leeftijd van 0 tot 2 jaar gebruik maken van formele kinderopvang (Belastingdienst). In deze leeftijdsgroep is geen andere vorm van formele opvang. Dit zou betekenen dat 290 000 kinderen geen gebruik maken van enige vorm van formele kinderopvang. Verwacht kan worden dat mede door de mogelijke inzet van stimuleringsmaatregelen, 15% van de niet-gebruikers gebruik gaan maken van formele kinderopvang. Hierbij zullen met name mantelzorgers en vrijwilligers structureel 8 uur per week formele opvang gaan regelen. Onder de niet-gebruikers van kinderopvang is het aandeel gezinnen met een laag inkomen groter dan onder de gebruikers. Voor de gezinnen met een laag inkomen is kinderopvang onder de huidige regelgeving ook al goedkoop. Dit zou kunnen betekenen dat de kosten voor kinderopvang een zeer geringe rol spelen bij de beslissing om gebruik te maken van formele kinderopvang. Uitgaande van de hierboven genoemde 15% van de huidige niet-gebruikers die door dit wetsvoorstel gebruik zullen gaan maken van kinderopvang, zullen ongeveer 45 000 extra kinderen tussen 0 en 2 jaar

¹ Vegt, van der A.L. & Weerd, de M. (2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan.

² Vegt, van der A.L. & Weerd, de M. (2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*. Amsterdam: Regioplan.

gebruik maken van de kinderopvang. Bij 8 uur zijn de uitgaven voor de overheid € 75 miljoen.

Effecten van het vervallen van de vrijwillige werkgeversbijdragen

De kinderopvangtoeslag wordt in ieder geval voor iedereen verhoogd met 33% vanwege het vervallen van de vrijwillige werkgeversbijdrage. Voor de gebruikers van kinderopvang die de kinderopvangtoeslag via de Belastingdienst/Toeslagen ontvangen is hiermee € 575 miljoen gemoeid. Daar staat tegenover dat de compensatie voor de ontbrekende werkgeversbijdragen (ongeveer € 15 miljoen structureel) en de extra toeslag (een zesde deel) voor de alleenstaande ouder ter compensatie van het ontbreken van een tweede werkgever (€ 50 miljoen), kunnen vervallen. Daarnaast kunnen de eerder aan de gemeenten overgehevelde middelen voor de pseudo-werkgeversbijdragen van de doelgroepen worden teruggeheveld naar het Rijk (€ 33 miljoen). Per saldo zijn de extra uitgaven ter compensatie van de werkgeversbijdrage € 477 miljoen. De bedrijven kunnen de kosten, € 477 miljoen, nu ten laste brengen van de winst, waardoor de werkelijke bedrijfslasten uitkomen op € 335 miljoen (bij een Vpb-percentage van ongeveer 30%, en exclusief de kosten van de administratieve lasten).

Daarnaast regelt onderliggend voorstel dat de overheid een extra tegemoetkoming geeft voor de kosten van kinderopvang bij een sociaal-medische indicatie of als iemand inburgeringsplichtig is. De kosten voor het overnemen van de werkgeversbijdrage door de overheid voor deze groepen zijn € 15 miljoen.

Voor de huidige gebruikers van de Wet kinderopvang treedt een kostendaling op voor de huishoudens die een onvolledige werkgeversbijdrage hadden. Uitgaande van de situatie in 2005 heeft 70% van de werknemers een werkgeversbijdrage. Gemiddeld over alle huishoudens genomen zal de ouderbijdrage in de kosten van kinderopvang als gevolg van het voorstel met 23% dalen. Uitgaande van een prijselasticiteit rond de -0,2% zal het gebruik met ongeveer 4% toenemen. Dit leidt tot extra overheidsuitgaven van € 60 miljoen als de vrijwillige werkgeversbijdrage blijft op het niveau van 2005. In de meerjarenraming van de begroting 2006 is echter al rekening gehouden met een stijging van de vrijwillige werkgeversbijdrage van 70% van alle werknemers naar 90% van alle werknemers vanaf 2008. Oftewel structureel ligt het aantal werknemers zonder werkgeversbijdrage op eenderde van het aantal in 2005. Het gedragseffect zal in 2008 dan ook eenderde van € 60 miljoen, ofwel € 20 miljoen bedragen.

Kosten landelijk toezicht

De middelen voor eerstelijns toezicht door gemeenten (€ 7 miljoen) worden door onderliggend wetsvoorstel uit het Gemeentefonds overgeheveld naar de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast zal het toezicht op het peuterspeelzaalwerk onder een inspectie voor de kinderopvang gaan vallen. Er zijn ongeveer 3000 vestigingen voor kinderdagopvang. Voor het peuterspeelzaalwerk zijn er 4 250 vestigingen. Voor toezicht op het peuterspeelzaalwerk is € 10 miljoen extra nodig. Het tweedelijns toezicht door het IWI vervalt in dit wetsvoorstel en deze middelen (€ 340 000) komen als dekking beschikbaar.

5.4. Financiële dekking van het wetsvoorstel

Naast een raming van de kosten wordt hier een eerste indicatie van de dekking van het wetsvoorstel gegeven. Ook deze zal nader worden uitgewerkt in de invoeringswet.

De totale kosten voor de overheid worden ongeveer geraamd op € 2

miljard per jaar. De extra kosten van het wetsvoorstel liggen daarmee op ongeveer € 980 miljoen meer per jaar. De extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst/Toeslagen is daarbij nog onbekend.

Op termijn verdienen de kosten van dit wetsvoorstel zich terug. Door de stijgende arbeidsparticipatie van met name vrouwen worden deze extra kosten snel terugverdiend. Ook zijn er besparingen in het onderwijs en de jeugdzorg ten gevolgen van de vroegsingalering.

De overheid neemt de werkgeversbijdrage (eenderde deel van de kosten) over en voert een inkomensafhankelijke vergoeding naar draagkracht door de overheid in. Dit wordt gedekt zoals weergegeven in de PvdA Beterbegroting 2006¹. Deze is doorgerekend door het CPB. Uit de doorrekening blijkt dat deze positieve gevolgen heeft voor werkgelegenheid, participatie en economische groei. Het financieringstekort neemt niet toe volgens het CPB.

De indiener heeft geen principiële bezwaren tegen een meer algemene bijdrage van werkgevers aan een deel van de kosten voor kinderopvang, maar heeft wel grote bezwaren tegen de huidige regeling daarvan omdat deze in de praktijk de lasten bij de ouders legt en/of bij de werkgever die toevalligerwijs werknemers met kinderen in dienst heeft. Er zijn verschillende alternatieve vormen denkbaar om de werkgevers op andere wijze een bijdrage te laten leveren bijvoorbeeld via premieheffing of sociale fondsen. Ook daarin kan de directe koppeling van de werkgever aan de werknemer die kinderopvang gebruikt worden losgelaten. De indiener is echter uitgegaan van de PvdA Beterbegroting 2006 waarin in meer algemene zin een dekking is gevonden en geen heffing voor werkgevers noodzakelijk is, wat positief uitpakt voor de economie en werkgelegenheid.

De kosten van het huidige gemeentelijke peuterspeelzaalwerk bedragen ongeveer € 270 miljoen voor ongeveer 250 000 kinderen. De helft daarvan wordt bekostigd met gemeentelijke subsidies. Dit zijn middelen die door de gemeenten zijn ingezet. Als de rijksoverheid deze taken en kosten gaat overnemen, betekent dit een besparing voor die gemeenten die hiervoor geld beschikbaar stellen. Het is een discussiepunt of een deel van deze middelen over te hevelen zijn naar het Rijk, omdat de gemeenten geen kosten meer maakt voor de peuterspeelzalen. Hierover zou overleg met de gemeenten kunnen worden gevoerd.

Onderstaande tabel geeft een voorlopig overzicht van de kosten voor het wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering en de dekking daarvan uit huidige middelen. Een meerjarenraming van de kosten van onderliggend wetsvoorstel zal worden opgenomen in de invoeringswet voor dit wetsvoorstel.

Tabel C: Overzicht kosten wetsvoorstel

Bedragen in miljoenen euro's	8 uur voor 0–2 jarigen 16 uur voor 2–4 jarigen
Peuterspeelzaalwerk	
Peuterspeelzaalwerk onder de wet	310
Gedragseffect 2 tot 4 jaar: extra volume	30
Gedragseffect 2 tot 4 jaar: extra uren	45
Gedragseffect 0 tot 2 jaar: extra volume	75
<i>Subtotaal peuterspeelzaalwerk</i>	<i>460</i>
Kinderopvang	
Kinderopvangtoeslag huidige gebruikers	750
Doelgroepen SMI en inburgering	85
Werkgeversbijdrage naar overheid	575
Gedragseffect: extra gebruik	20
<i>Subtotaal kinderopvang</i>	<i>1 430</i>

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300, nr. 35.

Peuterspeelzaalwerk	
Uitvoeringskosten	
SMI	0,6
Toezicht landelijke inspectiedienst	17
Extra uitvoeringskosten Belastingdienst	PM
<i>Subtotaal uitvoering en toezicht</i>	<i>17,6</i>
Totaal kosten	1 910
Dekking uit bestaande middelen	
Vrijval gemeentelijke subsidies	pm
Kinderopvangtoeslag	750
Doelgroepen SMI en inburgering	70
Huidige compensaties werkgeversbijdragen	98
Vrijval minder aftrekposten	142
Uitvoering en toezicht	8
Totaal dekking	1 068
Aanvullende dekking	
Dekking uit Beter Begroting en mogelijk aanvullende maatregelen bij invoeringswet	842
Totaal dekking	1 910

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de Tweede Kamer recentelijk aan gegeven dat in de huidige Wet kinderopvang wordt uitgegaan van een open einde financiering van de kinderopvang. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarbij ook aangegeven dat hij uit gaat van een groei van de vraag naar kinderopvang in de komende jaren. De indiener merkt op dat deze groei vooralsnog niet wordt gestimuleerd door de huidige Wet kinderopvang zoals blijkt uit de huidige cijfers, maar dat in dat geval ook de lasten van de huidige wetgeving zullen stijgen. Dit is in onderstaand overzicht nog niet mee berekend. Datzelfde geldt voor de extra middelen die ter beschikking zullen moeten worden gesteld voor de uitvoering van de motie van Aartsen/Bos waarover in de motie Balemans/Hamer recentelijk is uitgesproken dat dit in het kader van een meerjaren-investeringsplan vorm moet krijgen.

De PvdA heeft recentelijk ook voorstellen gepresenteerd om het ouderschapsverlof te verlengen naar een half jaar. De kosten van babyopvang in de eerste periode zijn relatief hoog. Wanneer meer ouders gebruik maken van een langduriger ouderschapsverlof, kan dit een kostenbesparing voor de kinderopvang opleveren. Deze kostenbesparing is niet meegerekend.

6. OVERGANGSRECHT

Het wetsvoorstel kent voor wat betreft de integratie van voorzieningen een meerjarig invoeringstraject. Dit is nodig om deze integratie van de huidige voorzieningen tot stand te kunnen brengen. Via een overgangsregeling zal hier naar worden toegewerkt. Het is de bedoeling van de indiener dat uiterlijk vijf jaar na invoering van onderliggend wetsvoorstel de geïntegreerde kindercentra bestaan. De indiener verwacht en streeft er naar dat dit in veel gevallen eerder gerealiseerd kan worden. De stimulering van de samenwerking tussen kinderopvang, peuterspeelzalen en voorscholen ter bevordering van de integratie van voorzieningen zal in de invoeringswet met betrekking tot onderliggend wetsvoorstel nader worden uitgewerkt.

7. ADMINISTRatieve LASTEN

Gelijk aan de Wet kinderopvang dient een ieder die een kindercentrum of gastouderbureau wil openen zich te melden bij en te laten registreren door de gemeente. De Wet kinderopvang basisvoorziening en ontwikkelingsstimulering regelt dat de houder een aantal gegevens moet aanleveren op basis waarvan toezicht op de naleving van de kwaliteit kan plaatsvinden. Voor de houders van de huidige peuterspeelzalen geldt dat zij zullen moeten voldoen aan dezelfde kwaliteitseisen als de kinderopvang. Dit zal geen verzwaring van de administratieve lasten teweeg brengen, slechts een verschuiving. In de huidige regelgeving moeten de peuterspeelzalen voldoen aan strenge gemeentelijke regels. Dit zal nu verschuiven naar de in de wet neergelegde basiseisen waaraan de kinderopvang minimaal moet voldoen.

Het toezicht op kwaliteit zal door dit wetsvoorstel verschuiven van de GGD naar een landelijke inspectie voor de kinderopvang. De verwachting is dat het aantal gegevens ten behoeve van een melding zeker niet groter zal zijn dan het aantal, dat in de huidige situatie noodzakelijk is met uitzondering van de melding van de voorschoolse programma's. Dit betekent een zeer beperkte lastenverzwaring. Daartegenover staat dat de indiener een lastenverlichting verwacht van de werking van een landelijke inspectiedienst.

De wijze van melding en de wijze waarop door de houder gegevens moeten worden aanleveren is landelijk gestandaardiseerd. Verder hebben de kindercentra en gastouderbureaus, gelijk aan de Wet kinderopvang, een informatieplicht aan de ouders, dit gaat veelal in de vorm van een beleidsplan. Op deze onderdelen vindt geen stijging van de administratieve lasten plaats.

Het vervallen van de werkgeversbijdrage leidt tot een lastenverlichting voor zowel werkgevers als werknemers. De te verwachten administratieve lasten voor werkgevers zullen afnemen omdat zij de uit te keren werkgeversbijdragen niet meer hoeven vast te stellen, berekenen en administreren.

De administratieve lasten voor de ouders en de werknemers zullen door dit wetsvoorstel afnemen. Zij hoeven alleen hun eigen inkomensgegevens aan de Belastingdienst/Toeslagen door te geven. Als iemand recht heeft op een extra tegemoetkoming van het Rijk omdat een werknemer valt onder één van de doelgroepen van dit wetsvoorstel zal eveneens alleen met de Belastingdienst/Toeslagen gecommuniceerd moeten worden. In de Wet kinderopvang moeten ouders dan immers hun extra tegemoetkoming aanvragen bij gemeente of UWV.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKELN

Artikel 1

Eerste lid

De in dit artikellid opgenomen definities zijn voor het merendeel gelijklopend aan die in de huidige Wet kinderopvang.

Beboetbaar feit, boete

In navolging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeidstijdenwet is met betrekking tot het systeem van bestuurlijke boete wat betreft het handelen of nalaten waarvoor een boete kan worden opgelegd, niet gekozen voor het begrip overtreding, teneinde een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen het strafrecht – waarin de term overtreding wordt gehanteerd – en het bestuursrecht.

De bestuurlijke boete wordt in dit wetsvoorstel gedefinieerd als de bestuurlijke sanctie die een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom inhoudt, welke is gericht op bestraffing van de overtreder. De boete maakt het niet naleven van een wettelijk voorschrift dan ook niet ongedaan, maar is door haar afschrikkende werking gericht op het voorkomen van situaties waarbij de wet wordt overtreden (preventie). De gekozen omschrijving brengt mee, dat een bestuurlijke boete niet voorwaardelijk kan worden opgelegd

Beroepskracht

Een beroepskracht bij een kindercentrum is een ieder die daar belast is met de verzorging, opvoeding en stimulering van de ontwikkeling van kinderen. Een beroepskracht bij een gastouderbureau is een ieder die belast is met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang. De beroepskracht zal veelal werknemer zijn. Noodzakelijk is dat echter niet. Bij organisatievormen als eenmansbedrijven en vennootschappen onder firma, behoeven de in deze bepaling beoogde werkzaamheden niet noodzakelijkerwijs te worden verricht door werknemers. Om te kunnen worden gekwalificeerd als zogenaamde ouderparticipatiecrèches (verwezen zij naar artikel 19), mag de verzorging en opvoeding zelfs niet plaatsvinden door werknemers. Naast beroepskrachten zullen er bij kindercentra en gastouderbureaus nog andere personen werkzaam zijn. Te denken valt aan huishoudelijke hulpen, telefonistes en dergelijke. Deze personeelsleden zijn geen beroepskracht in de zin van dit wetsvoorstel. Bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op het gehele personeelsbestand, spreken in dit verband van het personeel.

Beroepskracht in opleiding

Beroepskrachten, werkzaam in kindercentra, moeten normaliter voldoen aan bepaalde opleidingseisen. In deze omschrijving wordt op die regel een uitzondering gemaakt in die zin, dat ook in kindercentra werkzame personen die de beroepsbegeleidende leerweg volgen (en dus nog niet over een afgeronde opleiding beschikken), kunnen worden gezien als beroepskracht. De voorwaarden waaronder en de mate waarin deze personen kunnen worden belast met de verzorging, opvoeding en stimulering van de ontwikkeling van kinderen zal nader worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (zie de toelichting op artikel 13).

Gastouderbureau

Een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt, is een gastouderbureau in de zin van dit wetsvoorstel. Organisaties die slechts bemiddelen, en niet begeleiden, vallen niet onder dit begrip. Dit brengt mee dat een dergelijk bureau zich niet op grond van artikel 8 behoeft te melden bij de toezichthouder (inspectiedienst). Zo'n bureau is bovendien niet onderworpen aan de kwaliteitsregels van dit wetsvoorstel. Een ander gevolg is dat geen kinderopvangtoeslag op grond van deze wet kan worden verleend voor gastouderopvang die door tussenkomst van zo'n bureau tot stand komt.

Gastouderopvang

Gastouderopvang is een speciale alsmede beperktere vorm van kinderopvang. Voor gastouderopvang in de zin van dit wetsvoorstel is essentieel dat zij plaatsvindt in de woning waar de ouder of gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Kinderopvang die op een andere plaats dan waar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft, plaatsvindt is geen gastouderopvang en kan in het systeem van het wetsvoorstel niet anders zijn dan kinderopvang in een kindercentrum. Hetzelfde geldt voor kinderopvang aan huis als meer dan vier kinderen (exclusief de eigen kinderen) tegelijk worden opgevangen. Het aantal van vier kinderen is met het oog op de kwaliteit van de gastouderopvang gekozen. Het aantal komt overeen met maximale groeps grootte voor kleine kinderen in een kindercentrum. Verder zijn woonhuizen in het algemeen niet toegerust voor de opvang van een groot aantal kinderen van anderen. Omdat het gaat om gelijktijdige opvang kan een gastouder wel meer opvangkinderen hebben, zij het dat deze kinderen in dat geval op verschillende dagen moeten worden opgevangen.

Houder

Houder is een ieder die een kindercentrum of gastouderbureau exploiteert. Dit kan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn.

Kindercentrum

Onder verwijzing naar paragraaf 1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt met het begrip kindercentrum in samenhang met de omschrijving van het begrip kinderopvang in dit wetsvoorstel geduid op een geïntegreerde voorziening, waarin de huidige, veelal afzonderlijk aangeboden, voorzieningen voor kinderopvang zoals kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en programma's met betrekking tot voor-schoolse activiteiten op grond van artikel 167 van de Wet op het primair onderwijs voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, zijn samengevoegd (zie ook de toelichting op het begrip kinderopvang). Indien geen sprake is van gastouderopvang en de opvang geschiedt bedrijfsmatig of anders dan om niet, is sprake van een kindercentrum. Hieruit vloeit voort dat het aantal kinderen daarbij geen rol speelt. Zo kan een kindercentrum in een woning zijn gevestigd. In alle gevallen geldt dat aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan en dat de houder verplicht is zich te melden.

Kinderopvang

Evenals in de huidige Wet kinderopvang is in de voorgestelde definitie van kinderopvang essentieel, dat de opvang bedrijfsmatig of anders dan om niet geschiedt. Vaak zal de opvang zowel bedrijfsmatig als tegen vergoeding plaatsvinden. Bij een situatie, waarin uitsluitend sprake is van een bedrijfsmatige opvang zonder dat daar een financiële vergoeding

tegenover staat, kan gedacht worden aan een bedrijfsscrèche. Ook deze situatie valt derhalve onder het begrip kinderopvang. Echter anders dan in de huidige Wet kinderopvang, moet bij kinderopvang in de zin van dit wetsvoorstel niet alleen sprake zijn van het verzorgen en opvoeden van kinderen tot het moment waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint, maar ook van stimulering van de ontwikkeling van die kinderen door het aanbieden van speelgelegenheid en andere ontwikkelingsactiviteiten. In voorkomende gevallen valt hier ook het voorkomen en bestrijden van ontwikkelings- en onderwijsachterstanden van kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar onder, dat wordt uitgevoerd door middel van programma's van voorschoolse activiteiten op grond van artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs. Het incidentele oppassen, bijvoorbeeld babysitten of een ballenbak in een winkel(centrum) waar voor de duur van een winkelbezoek op kinderen wordt gepast, valt derhalve niet onder het begrip kinderopvang. Daar worden, gelet op het incidentele en kortstondige karakter van de opvang, geen opvoedkundige taken verricht door degene die voor de kinderen zorgt. Bij dit soort opvang ontbreekt immers het vormende element.

Kinderopvangtoeslag

In verband met de door de initiatiefnemer gemaakte keuze om de aanbodfinanciering van programma's met betrekking tot voorschoolse educatie van kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gemeenten te handhaven (zie hiervoor paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting), worden de kosten daarvan niet meegenomen bij de vaststelling van de kinderopvangtoeslag.

Ouder

Ouder in de zin van dit wetsvoorstel is de rechthebbende op een kinderopvangtoeslag.

Tweede lid

Met deze bepaling worden enige opvangactiviteiten buiten het bereik van het wetsvoorstel gebracht. In sommige gevallen is de financiering van deze activiteiten elders geregeld of wordt deze geheel voor rekening van de ouders gelaten. Dit geldt ten eerste voor het overblijven van kinderen, ook tussenschoolse opvang genoemd. Het is thans niet de bedoeling in de kosten van deze opvangactiviteiten een kinderopvangtoeslag te verlenen op grond van deze wet (zie hiervoor algemeen deel van de memorie van toelichting). De tussenschoolse opvang is geregeld in de Wet op het primair Onderwijs. Ten tweede geldt dit voor schippersinternaten die worden gesubsidieerd op grond van de Welzijnswet 1994 en ten derde voor pleegzorg en residentiële opvang in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen op grond van de Wet op de jeugdzorg. Internaten, anders dan schippersinternaten, komen in principe voor rekening van de ouder, zij het dat in gevallen waarin kinderen op een internaat zijn aangewezen, omdat de ouders in verband met werk in het buitenland wonen, de werkgever vaak bijdraagt in deze kosten.

Artikel 2

Eerste lid

Met het eerste lid wordt invulling gegeven aan artikel 1, tweede lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat in aansluiting op de huidige Wet kinderopvang, het algemene

begrippenkader (hoofdstuk 1 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) alsmede de bepalingen met betrekking tot toezicht en opsporing en de bijzondere bepalingen (hoofdstukken 3 en 4 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) van toepassing zijn op het onderhavige wetsvoorstel. Artikel 49 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen is uitgezonderd, omdat dit artikel een – tijdelijke – regeling bevat die neerkomt op het pas met ingang van eerste dag van de volgende maand in aanmerking nemen van wijzigingen in omstandigheden en leeftijd die zich in de loop van een maand voordoen. Deze tijdelijke regeling wijkt af van de systematiek zoals die voor dit wetsvoorstel is gehanteerd en inhoudt dat wijzigingen in omstandigheden en leeftijd meteen doorwerken op het moment dat zij zich voordoen

Tweede lid

In dit lid wordt invulling gegeven aan artikel 11, eerste lid, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Dit betekent dat de uitvoering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen gehandhaafd blijft. De procedurebepalingen (hoofdstuk 2 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) zijn daarmee van toepassing op de kinderopvangtoeslag.

Artikel 3

Eerste lid

Een aanspraak op een kinderopvangtoeslag bestaat slechts als het betreft kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. De registratie van kindercentra en gastouderbureaus is geregeld in artikel 8 en volgende.

Tweede lid

De bedoeling van het vierde lid is om te voorkomen dat partners ieder een aanvraag over dezelfde periode/toeslagjaar kunnen doen. Het is echter denkbaar dat er in een toeslagjaar sprake is van een periode van partnerschap en een periode waarin iemand alleenstaande (ouder) is. Voor het partnerbegrip wordt verwezen naar artikel 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

Artikel 4

Dit artikel regelt de aanspraak van ouders op een kinderopvangtoeslag.

Eerste lid

Op grond van dit lid komt een ouder in aanmerking voor een kinderopvangtoeslag in verband met de opvang van kinderen gedurende 8 uur, voor zover het kinderen van 0–2 jaar betreft, respectievelijk 16 uur, in geval van kinderen van 2–4 jaar. Deze kinderopvangtoeslag kan worden beschouwd als een basistoeslag, die aan iedere ouder – ongeacht of hij arbeid en zorg combineert – toekomt.

Tweede en derde lid

Deze leden regelen de aanspraak op een aanvullende kinderopvangtoeslag voor ouders die gebruik maken van meer dan 8 of 16 uren kinderopvang als bedoeld in het eerste lid, of van kinderopvang voor kinderen in het basisonderwijs. Deze ouders vormen de – in de huidige Wet kinderop-

vang zogenoemde – doelgroepen, die ook in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Tweede lid, onderdelen a en b

Deze onderdelen betreffen de aanspraak van een ouder die in verband met de combinatie van arbeid en zorg kinderopvang nodig heeft. De vraag of de ouder arbeid verricht wordt afgeleid uit de omstandigheid dat de ouder tegenwoordige arbeid verricht, waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten. Het begrip «inkomen uit werk en woning» omvat (onder meer) alle varianten van inkomen uit werk. Het kan gaan om belastbare winst uit onderneming, belastbaar loon en belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden. Met het vereiste dat het inkomen uit tegenwoordige arbeid wordt genoten, is beoogd zoveel mogelijk aansluiting te bereiken tussen het verrichten van de arbeid en het gebruik maken van kinderopvang. Inkomen uit niet-tegenwoordige arbeid, zoals pensioeninkomen, lijfrente-uitkeringen of sociale uitkeringen, die fiscaal ook als loon worden aangemerkt, geeft dus geen aanspraak op een kinderopvangtoeslag. In onderdeel b is sprake van een situatie, waarin weliswaar arbeid wordt verricht, doch geen inkomen wordt genoten en toch aanspraak bestaat op een kinderopvangtoeslag. Het betreft hier de ouder die zonder enige vergoeding meewerkt in de onderneming van zijn partner en deze partner in verband daarmee meewerkaf trek geniet als bedoeld in artikel 3.78 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Tweede lid, onderdelen c tot en met f

Er zijn ook ouders zonder werkgever voor wie kinderopvang noodzakelijk is, omdat ze gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling (reïntegratie). Deze doelgroep bestaat in de eerste plaats uit alleenstaande, gehuwde of samenwonende ouders die een algemene bijstandsuitkering ontvangen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) of de Algemene nabestaandenwet (ANW). Een bijkomende voorwaarde voor een aanspraak is dat deze ouders gebruik maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling dan wel deelnemen aan een reïntegratietraject zoals scholing of opleiding dan wel activiteiten verrichten die bijdragen aan sociale activering (onderdeel c). Tot deze groep behoren voorts minderjarige ouders – de zogenoemde tienermoeders – die scholing of een opleiding volgen (onderdeel e) en ouders die een uitkering ontvangen op grond van de Wet werk en inkomen kunstenaars (WWIK) (onderdeel d). Tot slot omvat deze doelgroep ook niet-uitkeringsgerechtigde en als werkzoekend geregistreerde ouders, die deelnemen aan een reïntegratietraject (onderdeel f).

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat de (noodzaak tot) deelname aan een reïntegratietraject door het college van burgemeester en wethouders wordt beoordeeld en vastgelegd in een zogenoemd trajectplan. Dit plan vormt de uitwerking van een door het college in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde ouder opgesteld plan van aanpak, waarin, naast de rechten en plichten van de ouder met betrekking tot de uitkeringsverstrekking, is vastgelegd dat er door het college voor betrokkene reïntegratie-inspanningen zullen worden verricht. Het college van burgemeester en wethouders heeft immers op grond van de artikelen 7, eerste lid, aanhef en onder a, WWB, artikel 34, eerste lid, onder a, IOAW respectievelijk IOAZ, artikel 30, vijfde lid, onder a, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen of artikel 21, eerste lid, WWIK een algemene zorgplicht voor reïntegratie van de bovengenoemde doelgroep.

Tweede lid, onderdelen g en h

De in het wetsvoorstel neergelegde aanspraak op een kinderopvangtoeslag heeft tevens betrekking op reïntegrerende werkzoekende ouders die recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) dan wel de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (WAZ), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (WAJONG) of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De reïntegratieverantwoordelijkheid voor de onderhavige doelgroep berust op grond van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

Tweede lid, onderdeel i

In dit onderdeel wordt geregeld welke personen die inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering, aanspraak hebben op een kinderopvangtoeslag. Dit zijn kort gezegd:

- a. inburgeringsplichtigen die bijstand op grond van de Wet werk en bijstand ontvangen, of een uitkering op grond van een van de sociale verzekeringswetten of -regelingen die op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet inburgering zijn aangewezen (zie artikel 17, eerste lid, onder a, van de Wet inburgering), en aan wie in het kader van de uitvoering van die regelingen een voorziening is aangeboden, gericht op arbeidsinschakeling, tenzij deze inburgeringsplichtigen reeds een kinderopvangtoeslag ontvangen op grond van de onderdelen c en g van dit lid;
- b. oudkomers, die zelf geen inkomsten uit arbeid of uitkering genieten, en
- c. inburgeringsplichtigen die werkzaam zijn als geestelijk bedienaar.

Tweede lid, onderdeel j

Door middel van dit onderdeel wordt geregeld dat studenten aanspraak hebben op een kinderopvangtoeslag. Het betreft jonge ouders die onderwijs volgen en die behoefte hebben aan kinderopvang. Voor de afbakening van deze doelgroep is aansluiting gezocht bij de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten (WTOS) en de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000), dat wil zeggen voor zover een ouder is ingeschreven bij een school, cursus of opleiding als bedoeld in paragraaf 2.2 of 2.4 van de WTOS dan wel als bedoeld in de artikelen 2.8 tot en met 2.11 van de WSF 2000. Het gaat daarbij om een inschrijving bij een van de volgende scholen, cursussen of opleidingen:

- een school die op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet op de Expertisecentra (WEC) of de Experimentenwet onderwijs volledig en rechtstreeks uit de openbare kas wordt bekostigd, met uitzondering van het onderwijs in de vorm van contractactiviteiten);
- een school die op grond van artikel 56 van de WVO is aangewezen;
- een school die erkend is op grond van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen (Weo), voor zover de gevolgde cursus onder de reikwijdte van de Weo valt;
- een school als bedoeld in de artikelen 1.3.1 en 1.4a.1 van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB), voorzover het betreft een opleiding vavo (volwassenenonderwijs, ook voor 16 en 17-jarigen);
- een school als bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB voor wat betreft de bekostigde beroepsopleidingen;
- een school die ten aanzien van de beroepsopleiding waar de ouder is ingeschreven het in artikel 1.4.1 van de WEB bedoelde recht heeft gekregen;
- een cursus die wordt bekostigd op grond van artikel 75b van de WVO;

- een voltijdse bacheloropleiding of masteropleiding aan een bekostigde instelling/aangewezen instelling ingevolge de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW);
- een bekostigde voltijdse wetenschappelijke theologische opleiding;
- bekostigd hoger onderwijs, aangewezen op grond van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2.11 van de WFS 2000;
- een lerarenopleiding (een bekostigde instelling ex bijlage van de WHW en een lerarenopleiding ten aanzien waarvan 6.5, derde lid, of 6.10, derde lid, van de WHW is toegepast, of
- een onbekostigde instelling die aangewezen is op grond van artikel 6.9 van de WHW, een onbekostigde instelling die een opleiding verzorgt ten aanzien waarvan 6.5, derde lid, of 6.10, derde lid, van de WHW is toegepast, of een onbekostigde instelling die op grond van artikel 16.14 van de WHW is aangewezen).

Derde lid

Het derde lid betreft ouders met een sociaal-medische indicatie die aanspraak hebben op een kinderopvangtoeslag. Om in aanmerking te komen voor een sociaal-medische indicatie zal het gaan om personen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen voor wie die beperkingen kinderopvang noodzakelijk maken. Of sprake is van een ouder die als zodanig kan worden aangemerkt, is ter beoordeling van het college van burgemeester en wethouders (bijvoorbeeld aan de hand van een daartoe voorgeschreven (sociaal-)medische verklaring).

Vierde lid

In dit artikellid is voorzien dat ouders die in een bepaald jaar werkloos worden, gedurende zes maanden hun aanspraak op een kinderopvangtoeslag behouden. 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 bestaande 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 het tweede lid, onderdeel g.

Voor alle onderscheiden categorieën geldt als tijdstip waarop de periode van zes maanden aanvangt, het tijdstip waarop de arbeidsverhouding of het verrichten van arbeid in de onderneming van de partner is geëindigd. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien een arbeidsovereenkomst op

31 december wordt opgezegd met een opzegtermijn van één maand, de arbeidsverhouding eindigt op 1 februari.

Vijfde lid

In dit lid wordt tot uitdrukking gebracht dat een ouder die niet in Nederland woont, slechts aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag indien hij in een lidstaat woont en, daartoe gerechtigd, in Nederland arbeid verricht. Deze bepaling leidt ertoe dat de aanspraak op een kinderopvangtoeslag wordt beperkt tot ouders die in Nederland wonen of wonen in een (andere) lidstaat van de Europese Unie, een lidstaat die partij is bij de Overeenkomstbetreffende de Europese Economische ruimte (EER) of Zwitserland, en, daartoe gerechtigd, in Nederland werken. Ook ouders die een (Nederlandse) uitkering ontvangen en deelnemen aan een reïntegratietraject in het buitenland hebben op grond van dit lid aanspraak op een kinderopvangtoeslag.

Zesde lid

Op grond van dit lid heeft een ouder met een partner slechts aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de partner in een EU-lidstaat of lidstaat die partij is bij de (EER) dan wel Zwitserland woont en werkt of een (Nederlandse) sociale zekerheidsuitkering ontvangt en deelneemt aan een op arbeidsinschakeling gerichte voorziening krachtens Nederlandse wetgeving of een daarmee vergelijkbare uitkering en voorziening krachtens de wetgeving van een (andere) EU- respectievelijk EER-lidstaat of Zwitserland. De onderhavige bepaling is in overeenstemming met artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap betreffende het vrij verkeer van werknemers.

Zevende lid

Ook ouders die tegenwoordige arbeid verrichten, maar van wie het inkomen in het buitenland is belast dan wel op grond van bepalingen van internationaal is vrijgesteld van belasting hebben aanspraak op een kinderopvangtoeslag.

Artikel 5

Dit artikel regelt de hoogte van de kinderopvangtoeslag, die mede afhankelijk zal zijn van de draagkracht binnen een huishouden. Het artikel biedt een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de hoogte van de kinderopvangtoeslag, bedoeld in het eerste en tweede lid. In de tabellen wordt de hoogte van de kinderopvangtoeslag vastgesteld. Bij de inrichting van de tabellen zijn alle in het voorgestelde eerste lid genoemde factoren, waarvan de kinderopvangtoeslag afhankelijk is gesteld, verwerkt.

In het *eerste lid* is geregeld dat het bij de kinderopvangtoeslag gaat om een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang die betrekking hebben op in een tegemoetkomings- of, in termen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, berekeningsjaar, gemaakte kosten, ongeacht het moment waarop de ouder of zijn partner de kosten van kinderopvang betaalt.

Gezien de grote variatie in het gebruik, is ten aanzien van de prijs gekozen voor een toeslag op basis van uurprijzen. De initiatiefnemer is van mening dat medefinanciering van kinderopvang plaats moet vinden met prijzen tot een redelijk niveau. Voor de bepaling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt daarom gewerkt met een maximum uurprijs, die jaarlijks zal worden geïndexeerd (*derde lid*). De index ter zake van lonen of prijzen wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

De hoogte van het maximum kan verschillen per soort kinderopvang, dat wil zeggen dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Voorts is bepaald dat het bij algemene maatregel vast te stellen bedrag dat bij de kinderopvangtoeslag in aanmerking wordt genomen voor landen buiten de EU dan wel bij landen die geen partij zijn bij de EER lager kan worden vastgesteld (*tweede lid*). Op deze wijze kan worden voorkomen dat aanspraken van in Nederland werkende personen op een kinderopvangtoeslag die buiten Nederland plaatsvindt leiden tot buitenproportionele tegemoetkomingen. Het is immers voorstelbaar dat tegemoetkomingen in andere landen, bezien in het licht van het daar geldende prijspeil, als onnodig hoog worden ervaren.

Artikel 6

Eerste en tweede lid

In navolging van de huidige Wet kinderopvang wordt in deze artikelleden bepaald, dat de kinderopvangtoeslag voor een bepaalde periode kan worden gecontinueerd voor uitkeringsgerechtigde ouders die na beëindiging van een reïntegratietraject actief op zoek zijn naar werk. De beoordeling daarvan geschiedt door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk het UWV, die verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van betrokkenen en als uitkeringsinstantie tevens toezien op de in verband daarmee met de desbetreffende cliënt gemaakte afspraken, zoals het naar vermogen trachten werk te verkrijgen. Een van de redenen voor het opnemen van de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag te continueren is, dat het behouden van kinderopvang ouders in staat stelt de beoogde deelname aan het arbeidsproces door middel van oriëntatie en actieve sollicitatie (bezoeken van arbeidsbemiddelingsbureaus, het voeren van (sollicitatie)gesprekken) te realiseren. Verder verdient het uit pedagogisch oogpunt de voorkeur om het kind, dat tijdens de reïntegratieperiode al kinderopvang genoot, zoveel mogelijk gebruik te laten maken van een opvangplaats bij dezelfde kinderopvanginstelling. Het is namelijk praktisch gezien niet altijd mogelijk na een (tijdelijke) beëindiging van de kinderopvang opnieuw een geschikte opvangplaats vanwege werkaanvaarding te verkrijgen. Daarnaast vormt continuering van de kinderopvangtoeslag ook een prikkel voor tijdige bemiddeling van de werkzoekende door gemeenten respectievelijk het UWV.

Vierde lid

De periode van voortzetting van de kinderopvangtoeslag na beëindiging van een reïntegratievoorziening zal bij ministeriële regeling worden bepaald. Te denken valt aan een periode van zes maanden. Een begrenzing in tijd vormt een prikkel voor werkzoekenden om actief op zoek te gaan naar werk. Verwacht wordt dat in het algemeen een periode van een half jaar voldoende zal zijn om daadwerkelijk een baan te vinden. Mocht na verloop van tijd op grond van gebleken praktijkervaringen de genoemde termijn van een half jaar ontoereikend dan wel te ruim blijken te zijn, dan kan op betrekkelijk eenvoudige wijze de desbetreffende regeling worden aangepast.

Artikel 8

De in de artikelen 8 tot en met 10 opgenomen regels over melding en registratie van te starten kindercentra en gastouderbureaus zijn grotendeels gebaseerd op de huidige Wet kinderopvang.

Wat betreft de in artikel 8 opgenomen regels dient op grond van het *eerste lid* degene die voornemens is een kindercentrum of gastouder-

bureau in exploitatie te nemen, melding te doen bij de daartoe aange-
wezen ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang. Deze eenheid zal
waarschijnlijk worden toegevoegd aan de Arbeidsinspectie, zie hiervoor
paragraaf 3.10 van het algemene deel van de toelichting. Een zelfde
verplichting geldt op grond van het *tweede lid* voor degene die een
kindercentrum, dat mede programma's voor voorschoolse activiteiten ter
voorkoming en bestrijding van ontwikkelings- en onderwijsachterstanden
bij kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar aanbiedt, wil exploiteren. Het
bekend zijn van kindercentra en gastouderbureaus bij de toezichthouder
bewerkstelligt dat houders aan de wettelijke voorschriften zullen voldoen.
Na melding zal binnen een bij ministeriële regeling te stellen termijn als
bedoeld in artikel 24, onderzocht moeten worden of de voorgenomen
exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de
wet. Het kindercentrum of gastouderbureau mag pas in exploitatie
worden genomen als ofwel de toezichthouder op basis van het onderzoek
heeft geconcludeerd dat het initiatief in orde is, ofwel als de termijn is
verstrekken zonder dat de toezichthouder van het tegendeel heeft blijk
gegeven. Indien de toezichthouder verzuimt binnen de vorenbedoelde
termijn een eerste onderzoek te verrichten, betekent dat niet zonder meer
dat de houder in dat geval aan de wet voldoet. De toezichthouder kan te
allen tijde ook na de opening van het kindercentrum of gastouderbureau
een onderzoek verrichten dat eventueel aanleiding kan zijn tot het treffen
van maatregelen.

Indien uit het eerste onderzoek blijkt dat het kindercentrum of gastouder-
bureau niet aan de wettelijke vereisten voldoet, kan de betreffende ambte-
naar van de inspectie van de kinderopvang op grond van artikel 28 van
het wetsvoorstel, de houder verbieden de exploitatie aan te vangen.

Artikelen 9 en 10

Op grond van *artikel 9, eerste lid*, dient de betreffende ambtenaar van de
inspectie van de kinderopvang alle gemelde kindercentra en gastouder-
bureaus op te nemen in een register. Het register is voor iedereen toegan-
kelijk. Bij de melding dient in ieder geval een aantal gegevens te worden
verstrekkt die van belang zijn voor de kwaliteitsbeoordeling. Er kan hierbij
gedacht worden aan gegevens betreffende de locatie, de inrichting, het
voorgenomen personeelsbestand en dergelijke. Ook die gegevens worden
in het register opgenomen.

De houders zijn op grond van *artikel 10 eerste lid*, verplicht van wijziging
van die gegevens mededeling te doen aan de betreffende ambtenaar van
de inspectie van de kinderopvang. Daardoor kan het register actueel
worden gehouden. Enerzijds geeft het register daardoor een volledig
overzicht van kindercentra en gastouderbureaus, voorzien van actuele,
relevante gegevens die een adequaat toezicht mogelijk maken. Anderzijds
kunnen ouders in het register zien dat een kindercentrum of gastouder-
bureau is gemeld. Zij kunnen dan bijvoorbeeld nagaan of het kinder-
centrum dat zij op het oog hebben aan toezicht is onderworpen. Het
register is voor de ouder bovendien van belang, omdat alleen een
kinderopvangtoeslag wordt verstrekt in de kosten van kinderopvang in
een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door
tussenkomen van een geregistreerd gastouderbureau. Teneinde de houder
zekerheid te geven dat zijn kindercentrum of gastouderbureau, dan wel de
gewijzigde gegevens, in het register zijn opgenomen, dient de inspectie
van de kinderopvang iedere opneming in het register c.q. wijziging in de
relevante gegevens, schriftelijk aan de houder te bevestigen (*artikel 10,
tweede lid*). De inspectie van de kinderopvang is niet gerechtigd opne-
ming in het register te weigeren. De schriftelijke bevestiging geeft de
houder een bewijsstuk dat hij in vorenbedoeld opzicht aan zijn verplich-
tingen heeft voldaan.

Nadat de instelling bij het college is gemeld en de termijn, bedoeld in

artikel 24, is verstreken, kan de exploitatie een aanvang nemen. Slechts indien het in artikel 24 bedoelde onderzoek van de inspectie van de kinderopvang daartoe aanleiding geeft, kan de exploitatie door de inspectie worden tegengehouden tot zekerheid bestaat dat de exploitatie in overeenstemming met de wet kan plaatsvinden. Dit zich slechts bij hoge uitzondering voordoet. Indien registratie in weerwil van een melding uitblijft, kan een houder de betreffende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang daarop aanspreken en zonedig de registratie in rechte afdwingen.

Artikel 11

De initiatiefnemer handhaaft ook de bepalingen in de huidige Wet kinderopvang op grond waarvan ouders die in Nederland wonen en werken, een kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen, en de bepalingen op grond waarvan ouders die in het buitenland van kinderopvang gebruik maken in aanmerking kunnen komen voor deze toeslag. Dit zal vooral voorkomen in de grensstreek met Vlaanderen en Duitsland. Ook voor dit kinderopvanggebruik kan aan ouders een kinderopvangtoeslag worden toegekend. Voorwaarde daarvoor is dat de kwaliteit van de buitenlandse kinderopvang gelijkgesteld kan worden aan de kwaliteit van in Nederland geregistreerde kinderopvang. Buitenlandse kinderopvang die aan deze eisen voldoet, wordt opgenomen in een centraal register buitenlandse kinderopvang van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Omdat de overheid slechts bijdraagt in de kosten van kinderopvang, indien die opvang van voldoende kwaliteit is en de instellingen onder gelijkwaardige condities met elkaar moeten concurreren, geldt voor de buitenlandse opvang dat aannemelijk is gemaakt dat de kwaliteit daarvan vergelijkbaar is met die van Nederlandse instellingen. De ouder dient daarvoor een aanvraag in bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De minister beoordeelt de kwaliteit op basis van de van toepassing zijnde nationale of lokale regelgeving en op de aanwezigheid van een toezichtdocument. Buitenlandse instellingen, waarvan de kwaliteit in voldoende mate overeen komt met de Nederlandse standaards, worden opgenomen in een centraal register buitenlandse kinderopvang. In de Staatscourant wordt melding gedaan van instellingen die zijn opgenomen in of verwijderd uit dat centrale register. Ook na opneming in het register dienen bedoelde instellingen uiteraard aan de gestelde kwaliteitseisen te blijven voldoen. Omdat Nederlandse autoriteiten op het gebied van de kinderopvang in het buitenland geen bevoegdheden hebben op grond waarvan de kwaliteit kan worden gehandhaafd, is bepaald dat op de lijst geplaatste instellingen die niet langer de vereiste kwaliteit bieden, uit het register kunnen worden verwijderd.

Artikel 12

Eerste lid

Deze, ook al in de huidige Wet kinderopvang opgenomen, bepaling is ontleend aan artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het betreft hier een globale norm, waaraan houders zelf, met inachtneming van de wet, invulling moeten geven. De bepaling vormt voor de houder aldus een kader waarbinnen hij de organisatie van de kinderopvang, bezien in de context van artikel 13, gestalte moet geven. Een normering van wat onder verantwoorde kinderopvang wordt verstaan wordt niet gegeven. Dit hangt samen met het feit dat de kinderopvangsector voortdurend in beweging is. Het begrip «verantwoord» laat alle ruimte voor deze veranderingen en doet daarmee recht aan de op dit punt benodigde flexibiliteit. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat deze bepaling niet alleen voor

de houder een verplichting jegens de overheid in het leven roept (zie ook de toelichting op de artikelen 23 en verder), zij biedt ook ouders de mogelijkheid om zonedig verantwoorde kinderopvang af te dwingen, indien een houder toerekenbaar te kort schiet.

Tweede lid

De onderhavige bepaling bevat een vergelijkbare globale norm voor gastouderbureaus en houdt in, dat de houder daarvan zorg moet dragen voor een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het bureau die leidt tot gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen. Deze werkzaamheden hebben betrekking op de totstandbrenging en de begeleiding van de gastouderopvang, maar waar het gaat is het resultaat van die werkzaamheden, namelijk dat deze leiden tot gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen. Net zoals bij het eerste lid wordt niet nader omschreven wat moet worden verstaan onder «verantwoorde» uitvoering van de werkzaamheden. Het geeft echter wel het kader aan waarbinnen de houder gestalte moet geven aan de in artikel 12, tweede lid, aan hem gegeven opdracht. Vanzelfsprekend kan de houder ook in dit geval door de overheid worden gewezen op zijn verplichting de wettelijke voorschriften na te leven en kunnen ook ouders nakoming van deze verplichting eisen.

Artikel 13

Eerste lid

Deze bepaling houdt in, dat de houder van een kindercentrum de kinderopvang zodanig organiseert en zodanig doet uitvoeren met personeel en materiële middelen en een zodanig pedagogisch beleid voert, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de kinderopvang verantwoord zal zijn. Anders gezegd, verantwoorde kinderopvang is mede het product van de wijze waarop de houder het proces van kinderopvang organiseert en vormgeeft. Aldus wordt gestalte gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de houder. De wijze waarop de houder opvang organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed, wordt naast de eigen verantwoordelijkheid, mede bepaald door de invulling van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang (verwezen zij naar de toelichting op het tweede lid) en door de binnen het kindercentrum geleverde kinderopvang (verwezen zij naar de toelichting op artikel 12).

Een belangrijk kwaliteitsbepalend element vormt het pedagogisch beleid. Bij pedagogisch beleid gaat het om de visie op en het handelen inzake de verzorging van kinderen, over datgene wat daadwerkelijk wordt geboden aan de kinderen en hoe er met de kinderen wordt omgegaan. Het pedagogisch beleid dient te leiden tot verantwoorde kinderopvang, dat wil zeggen kinderopvang waarbij in ieder geval sprake is van:

1. het bieden van voldoende veiligheid voor het kind, waaronder het omgaan met gebeurtenissen die het kind betreffen (zoals in geval van ziekte, overlijden, ontwikkelingsproblemen); kinderen moeten zich «thuis» voelen en zich kunnen ontspannen («welbevinden»);
2. het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen om persoonlijke competentie, bijvoorbeeld in cognitief en motorisch opzicht, te ontwikkelen;
3. het bieden van voldoende mogelijkheden voor de kinderen voor het ontwikkelen van sociale competentie (juist de kinderopvang biedt hier kansen die bijvoorbeeld het gezin vaak niet kan bieden);
4. overdracht van normen en waarden, zoals het zich houden aan regels en het hebben van respect voor elkaar («gewetensontwikkeling»).

Net als in het gezin en op school kunnen deze randvoorwaarden verschillend worden ingevuld. Waar het om gaat is dat ten minste alle vier de voorwaarden worden vervuld. Teneinde de toezichthouder in staat te stellen het voldoen aan deze voorwaarden in de praktijk te toetsen, worden bovengenoemde aspecten uitgewerkt in toetsingskaders. Opgemerkt zij dat het in de rede ligt dat het pedagogisch beleid een vertaling krijgt per vestiging en wordt uitgewerkt naar de soorten van kinderopvang die de houder aanbiedt.

Tweede lid

De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels zullen onder meer betrekking hebben op het pedagogisch beleid en de wijze waarop dat vertaald wordt naar de praktijk, het beleid met betrekking tot ontwikkelingsstimulering voor alle kinderen en het beleid met betrekking tot voorschoolse programma's voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. Verwezen wordt hiervoor naar het algemeen deel van de toelichting. Tegelijk wil de initiatiefnemer ruimte bieden voor pedagogische vernieuwing, voor zover dit aantoonbaar in het belang van het kind is en de werkbelasting van de leidsters daarmee niet wordt vergroot. In de algemene maatregel van bestuur zal daartoe ruimte worden geboden. Voorts kunnen ook eisen worden gesteld aan de manier waarop de houder van kindercentra ondersteuning biedt aan ouders van kinderen met een (risico op) ontwikkelingsachterstand (*onderdeel a*). Daarnaast zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de accommodatie en andere aan een gebouw te stellen gebruikseisen en de in dat gebouw gelegen ruimten die specifiek bestemd zijn voor kinderopvang. Vanwege het kenmerkende karakter van de opvang van kinderen zullen in aanvulling op de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit nadere inrichtings- en gebruikseisen gesteld worden. Deze nadere eisen worden afgestemd met de eisen van het Bouwbesluit (*onderdeel b*). Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de kinderopvangondernemer om de gevaren en de risico's die de opvang van kinderen met zich brengt zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. De ondernemer dient voorwaarden te creëren voor een veilige en gezonde omgeving voor kinderen. De initiatiefnemer vindt deze ontwikkeling belangrijk. De uitwerking zal neerkomen op een procesopdracht voor de kinderopvangondernemer – in de vorm van een risico-inventarisatie – om zelf te komen tot maatregelen in concrete situaties. Deze procesopdracht zal overigens niet inhouden dat steeds de uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid van kinderen door de kinderopvangondernemer alle gevaren en risico's moeten worden afgedekt; wel zullen de gevaren en de risico's tot een aanvaardbaar minimum moeten worden gereduceerd en moet de kans op letsel worden geminimaliseerd of letsel zoveel mogelijk worden voorkomen. Versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers ten aanzien van de domeinen veiligheid en gezondheid werkt door in de werkwijze van de toezichthouder, die de domeinen veiligheid en de gezondheid kan beoordelen op basis van de door de kinderopvangondernemer uitgevoerde risico-inventarisatie, waarbij de feitelijke situatie wordt afgezet tegen de uitgevoerde risico-inventarisatie (*onderdeel c*). Ook met betrekking tot het aantal kinderen per beroepskracht, de opleidingseisen van de beroepskrachten, voorwaarden waaronder beroepskrachten in opleiding met kinderopvang kunnen worden belast, alsmede voor de groepsgrootte zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld. Eisen ten aanzien van de leidster/kind-ratio en de groepsgrootte zijn van groot belang. Immers, de omvang en stabiliteit van de groep en de beschikbaarheid van een leidster per vastgesteld aantal kinderen, behoren tot de voornaamste factoren die de kwaliteit van de opvang bepalen in termen van het belang van het kind, naast factoren als de vakbekwaamheid van de leidster en de beschikbaar-

heid van voldoende speelruimte voor de kinderen. Dit soort eisen zal op zodanige wijze moeten worden geformuleerd dat verantwoorde vernieuwingen zoals het zogenoemde «open deuren beleid» niet in de weg worden gestaan. Aan deze sleutelcriteria zullen eisen worden gesteld, die het bestaande kwaliteitsniveau op dit punt zullen handhaven.

Wat betreft de opleidingseisen ten aanzien van beroepskrachten (bijvoorbeeld het opleidingsniveau van een groepshulp of groepsleidster) zij nog het volgende opgemerkt. Waar deze eisen voor de sector kinderopvang nu zijn vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst voor de kinderopvang, kent het wetsvoorstel de mogelijkheid deze eisen wettelijk te verankeren. De eisen die de collectieve arbeidsovereenkomst daar thans aan stelt, zullen daarbij uitgangspunt zijn (*onderdeel d*).

Ten slotte kunnen de regels betrekking hebben op de informatievoorziening aan ouders die gebruik maken van een kindercentrum. Goede informatie is één van de instrumenten die kwaliteitsbevorderend werken. Het is voor ouders essentieel dat zij zowel voor en bij het eerste opvangmoment als tijdens het verblijf van hun kind of kinderen over een aantal onderwerpen door de houder worden geïnformeerd. Daarbij zal het gaan om onderwerpen als bijvoorbeeld de aard en de omvang van de opvangarrangementen (hele of halve dagopvang, regelingen tijdens vakanties etc.), de pedagogische doelstellingen, de dagindeling, de klachtenprocedure, de wijze waarop met kinderen wordt omgegaan en de openingstijden. Deze informatievoorziening zal ook betrekking hebben op het te voeren (pedagogisch) beleid en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven. Voortdurende bewuste aandacht voor kwaliteit van de kinderopvang en de verbetering daarvan in de vorm van voor iedereen beschikbare informatie draagt bij tot het beter functioneren van kindercentra (*onderdeel e*).

Derde tot en met vijfde lid

Het *derde lid* geeft aan dat alle personen die werkzaam zijn bij een kindercentrum op hun gedrag getoetst moeten zijn. Het gaat daarbij om het gehele personeelsbestand. Het gaat niet om personen die (incidenteel) werkzaam zijn voor een kindercentrum, zoals de loodgieter. De betrouwbaarheid kan worden aangetoond door vóór het tijdstip van de werkzaamheden een verklaring omtrent het gedrag over te leggen. Een dergelijke verklaring zal op dat tijdstip van recente datum moeten zijn. Dat is de strekking van het vierde lid. De houder heeft zeker bij de werving van personeel belang bij informatie over een mogelijk justitieel verleden van een persoon doch niet uitsluitend dan. Een verklaring omtrent iemands gedrag is immers niet meer dan een momentopname.

Met het oog daarop is in het *vijfde lid* voorzien in de eis dat een nieuwe verklaring omtrent gedrag aan de houder wordt overlegd, in het geval de houder redelijkerwijs een vermoeden heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of tips, dat een bij het kindercentrum werkzaam persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Naar aanleiding van een dergelijke actuele verklaring omtrent het gedrag kan de houder beoordelen of voortzetting van de arbeidsovereenkomst met de betrokkene al dan niet wenselijk is. In verband daarmee wordt in de laatste volzin van het vijfde lid een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende een dergelijke actuele verklaring dient te verstrekken.

Artikel 14

Eerste lid

Met dit artikel, dat nieuw is ten opzichte van de huidige Wet kinderopvang, worden regels gesteld over samenwerkingsrelaties tussen

kinderopvangorganisaties en andere jeugdvoorzieningen. In het eerste lid gaat het om samenwerking met instellingen voor jeugdgezondheidszorg, zoals bijvoorbeeld de veelal nog zogenoemde consultatiebureaus. Kinderopvangorganisaties en consultatiebureaus kunnen afspreken elkaar over en weer te informeren over de ontwikkeling van kinderen en, wat betreft de consultatiebureaus, over de risico's voor ontwikkelingsachterstanden van kinderen (*onderdeel a*).

Onderdeel b betreft de verplichting van de houder van een kindercentrum samen te werken met basisscholen met betrekking tot de uitvoering van de motie-Van Aartsen/Bos, inzake de opvang van kinderen in de leeftijd van 4 jaar tot het moment waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint.

Tweede lid

De initiatiefnemer wil met deze bepaling bereiken dat er een goede overdracht plaatsvindt van kindercentrum naar basisschool voor kinderen die – als ze 4 jaar zijn geworden – naar de basisschool gaan (*onderdeel a*). Daarnaast is het van belang dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen het kindercentrum en de basisschool met betrekking tot het gebruik van voorschoolse programma's voor kinderen van 2 tot 4 jaar die vanwege een ontwikkelings- of onderwijsachterstand dit nodig hebben. Ook in meer algemene zin is de afstemming over de ontwikkelingsstimulering tussen kindercentrum en basisschool gewenst. (*onderdeel b*).

Derde lid

Met het derde lid wordt geregeld dat de houder van een kindercentrum – indien daartoe uitgenodigd – deelneemt aan het overleg tussen de gemeente en de basisschool over het onderwijsachterstandenbeleid ten behoeve van een zogenoemde doorlopende leerlijn van voorschools (voorschoolse activiteiten voor kinderen van 2 tot 4 jaar in kindercentra) naar vroegschool (groep 1 en 2 van het basisonderwijs) zoals voorgesteld in het voorgestelde artikel 167a van het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Kamerstukken II 2005/06, 30 313) . Kindercentra gaan immers op grond van dit wetsvoorstel een belangrijke rol spelen in het bestrijden van ontwikkeling- en onderwijsachterstanden. Volgens de initiatiefnemer ligt het dan ook in de rede dat kindercentra aan het georganiseerde overleg deelnemen.

Artikel 15

Voor ouders en kinderopvangondernemers is het van belang om in een overeenkomst te expliciteren wat wederzijds de rechten en plichten zijn. Bij gastouderopvang geldt dit des te meer, daar in dat geval in de regel overeenkomsten worden gesloten tussen gastouderbureau, gastouders en ouders. Immers, in overeenkomsten ligt de basis voor een zorgvuldig contact tussen partijen en een goede opvang van het kind. De aanwezigheid van overeenkomsten is mede van belang met het oog op de aanspraak van ouders op een kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat de overeenkomsten aan een aantal voorwaarden zullen moeten voldoen, opdat door de Belastingdienst/Toeslagen kan worden getoetst of door een ouder terecht aanspraak is gemaakt op een kinderopvangtoeslag.

Artikel 16

Dat ten aanzien van de administratie van gegevens nadere regels kunnen worden gesteld, heeft tot doel de uitvoering van de wet, waaronder het toezicht, zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De voorgestelde bepaling

maakt verder mogelijk ten aanzien van houders eisen te stellen omtrent de administratie van de gegevens die nodig kunnen zijn in het kader van de vaststelling van de kinderopvangtoeslag. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de inlichtingenplicht die artikel 18 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen aan de houder oplegt, daadwerkelijk inhoud kan krijgen.

Artikel 17

In dit artikel wordt – naar analogie van de onderwijswetgeving en in aansluiting op de huidige Wet kinderopvang – als hoofdregel voorgesteld om wettelijk te verankeren dat bij kinderopvang in een kindercentrum de Nederlandse taal als voertaal wordt gesproken. Juist in de voorschoolse periode is het gebruik van de Nederlandse taal in de interactie tussen beroepskrachten en kinderen van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de kinderen. Op dit moment is dat niet geregeld. Daardoor komt het voor dat beroepskrachten (uit bijvoorbeeld Oost Europa) de Nederlandse taal niet beheersen, maar Duits of Engels met de kinderen spreken. De initiatiefnemer acht dit niet wenselijk. Op deze hoofdregel zijn enkele uitzonderingen mogelijk. Deze hangen in de eerste plaats samen met het Europees Sociaal Handvest voor streektalen of talen van minderheden. Ten slotte kan de herkomst van kinderen in specifieke omstandigheden een grond zijn om af te wijken van de hoofdregel dat de voertaal in de kinderopvang Nederlands is. De omstandigheden waaronder kan worden afgeweken van de hoofdregel zullen eenduidig in een gedragscode moeten worden benoemd, opdat een en ander door de toezichthouder kan worden onderzocht. Te denken valt aan situaties waar bijvoorbeeld medische urgentie is vereist.

Voor gastouderopvang is er vooralsnog van afgezien om het gebruik van de Nederlandse taal verplicht te stellen. Dit heeft in de eerste plaats te maken met in dit wetsvoorstel voorgestelde rol van het gastouderbureau. Ingevolge dit wetsvoorstel scheidt de houder van een gastouderbureau slechts – anders dan bij kindercentra – de voorwaarden voor een kwalitatief aanvaardbare opvang en wel zodanig dat een en ander moet leiden tot verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het gastouderbureau. De daadwerkelijke opvang vindt immers plaats in een gezins-situatie. Verder is op dit moment niet bekend in hoeverre de beheersing van de Nederlandse taal tot mogelijke problemen leidt in de gastouderopvang.

Artikel 18

Eerste lid

Bij gastouderopvang scheidt het gastouderbureau de voorwaarden voor een kwalitatief aanvaardbare opvang. Anders dan onder de vigerende regelgeving het geval is, legt deze bepaling de houder van een gastouderbureau de plicht op zijn werkzaamheden zodanig te organiseren en het bureau zodanig te voorzien van personeel en materiële middelen, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een en ander leidt tot een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het gastouderbureau. Qua strekking komt deze bepaling overeen met artikel 13, eerste lid. De werkzaamheden van het gastouderbureau bestaan uit het tot stand brengen van gastouderopvang (zoals werven en selecteren van gastouders, voorlichten van gast- en vraagouders en het koppelen van de juiste vraagouder aan de juiste gastouder), controle op de kwaliteit van de gastouderopvang en daarmee de begeleiding van de gastouders (zoals het regelmatig evalueren van de ervaringen van gast- en vraagouders met betrekking tot de opvangsituatie of het bemiddelen bij verschillen van

inzicht tussen gast- en vraagouders). Dit vloeit voort uit de definitie van gastouderbureau (verwezen zij naar de toelichting op artikel 1, eerste lid). Het eerste lid van het onderhavige artikel laat zich, net zoals bij artikel 13 in relatie tot «verantwoorde kinderopvang», niet uit over wat exact moet worden verstaan onder «verantwoorde» uitvoering van werkzaamheden, doch geeft wel een kader waarbinnen de houder gestalte moet geven aan deze werkzaamheden. Ten aanzien van een beperkt aantal aspecten met betrekking tot de kwaliteit en de werkwijze van gastouderbureaus kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Tweede lid

De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels kunnen net zoals bij kindercentra, betrekking hebben op de opleidingseisen van beroepskrachten, werkzaam bij een gastouderbureau, bijvoorbeeld de bemiddelingswerkers. Daarop ziet *onderdeel a*. De opleidingseisen liggen, net zoals die van de beroepskrachten werkzaam bij kindercentra, vast in de collectieve arbeidsovereenkomst voor de kinderopvang.

Ingevolge *onderdeel b* kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de betrekkingen tussen partijen (gastouderbureau, gastouder en ouders) kunnen worden geformaliseerd. Bij de wijze waarop de relatie tussen partijen in de gastouderopvang wordt gerealiseerd, is van essentieel belang dat alle partijen ten opzichte van elkaar expliciteren wat de wederzijdse rechten en plichten zijn. In de regel wordt tussen gastouderbureau, gastouders en ouders een tripartiet contract gesloten, waarin ten minste de bemiddeling en de begeleiding door het gastouderbureau wordt geregeld. Tussen gastouders en ouders is in de regel sprake van een overeenkomst tot het verlenen van diensten. Overigens is het ook mogelijk dat gastouders in loondienst werkzaam zijn bij het gastouderbureau.

Voor een toelichting op de *onderdelen c* (informatievoorziening aan ouders) en *d* (veiligheid) wordt verwezen naar de toelichting op artikel 13, de onderdelen e en c.

Derde lid

Een kwaliteitseis die aan gastouderopvang wordt gesteld is dat deze veilig moet zijn. Het gaat er onder meer om dat de woning waar gastouderopvang plaatsvindt veilig en voldoende ruimte biedt voor het aantal kinderen dat daar verblijft (*onderdeel a*). Maar ook met betrekking tot de samenstelling van de groep kinderen, die binnen het gezin van de gastouder wordt opgevangen, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld (*onderdeel b*). Overigens vloeit al uit de globale normstelling van artikel 12, tweede lid, voort dat ook zonder nadere eisen door het gastouderbureau beoordeeld moet worden hoeveel kinderen van welke leeftijd, verantwoord door de gastouder kunnen worden opgevangen, waarbij ingevolge de in artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen definitie, in ieder geval niet meer dan vier kinderen gelijktijdig mogen worden opgevangen door een gastouder. Het gastouderbureau bepaalt binnen dat maximum, welk aantal bij een bepaalde gastouder nog verantwoord is. Factoren die het gastouderbureau in de beoordeling onder meer moet betrekken zijn: de grootte en mogelijkheden van de ruimte waar de kinderen worden opgevangen, de leeftijd en eventuele extra zorgbehoefte van de op te vangen en de eigen kinderen van de gastouder en de deskundigheid en ervaring van de gastouder.

Vijfde lid

Verder is in artikel 18 vastgelegd dat ook personen werkzaam bij een gastouderbureau alsmede gastouders in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent het gedrag. Het is de verantwoordelijkheid van het gastouderbureau erop toe te zien dat gastouders in het bezit zijn van een dergelijke verklaring. Toezichhouders moeten zich er bij het gastouderbureau van vergewissen dat en het personeel van het gastouderbureau en de gastouders in het bezit zijn van die verklaring.

Artikel 19

Eerste lid

Dit artikel 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 de organisatie van het kindercentrum geheel door de ouders van de kinderen die worden opgevangen, worden gedragen. Het principe is dat de ouders in ruil voor opvang van hun eigen kinderen, minimaal een aantal dagdelen meewerken aan de opvang van andere kinderen in het kindercentrum. Van betaalde beroepskrachten is geen sprake. Ouders kiezen in deze gevallen bewust voor een dergelijk kindercentrum en niet voor professionele kinderopvang. Kindercentra die op deze basis opereren, dienen te voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit geldt evenwel niet voor de eisen met betrekking tot het pedagogisch beleid en het beleid inzake ontwikkelingsstimulering, waaronder begrepen de voor-schoolse activiteiten voor kinderen van 2 tot 4 jaar en de ondersteuning van ouders daarbij, en voor de eis van gekwalificeerd personeel. Daarbij zij echter opgemerkt dat indien in deze kindercentra voor-schoolse activiteiten worden aangeboden, de uitvoering daarvan moet gebeuren door daartoe gekwalificeerde personen, bijvoorbeeld door deze in te huren. Daarnaast geldt voor deze kindercentra evenmin de verplichting tot instelling van een oudercommissie.

Derde lid

Omdat de in artikel 13, tweede lid, genoemde onderwerpen niet uitputtend zijn, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de kwaliteit van ouderparticipatiechêches nadere regels te stellen als dit nodig mocht zijn voor het waarborgen van de kwaliteit nu kwaliteitseisen voor beroepskrachten ontbreken.

Artikelen 20 tot en met 22

Deze artikelen regelen de medezeggenschapsposities van ouders in de kinderopvang. In de marktsector is het van belang dat ouders een sterke positie hebben.

Artikel 20 verplicht houders van een kindercentrum of een gastouderbureau tot het instellen van een oudercommissie.

Artikel 22 bepaalt onder meer voor welke onderwerpen de oudercommissie van een kindercentrum of gastouderbureau adviesrecht heeft (*eerste lid*), en de onderwerpen ten aanzien waarvan het instemmingsrecht is geregeld in verband met het belang van die onderwerpen (*tweede lid*). Het instemmingsrecht is van toepassing op de openingstijden en de klachtenprocedure. De indiener is van mening dat ten aanzien van deze twee onderwerpen een versterking van de positie van ouders nodig is, gezien het belang daarvan. De openingstijden (al dan niet flexibel, al dan niet open vóór 8.00 uur en na 18.00 uur) zijn van belang vanwege de

samenhang met het werk van de ouder; deze tijden bepalen bijvoorbeeld de tijdstippen waarop de ouder zijn werk kan beginnen respectievelijk (moet) beëindigen. Voor goede klachtenbehandeling geldt hetzelfde; ouders moeten kunnen vertrouwen op een zorgvuldige behandeling van hun klachten, zonder dat dit bijvoorbeeld tot problemen met de leidsters of de leiding leidt.

Artikelen 23 tot en met 42

Zoals in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is uiteengezet, is – anders dan in de huidige Wet kinderopvang – met betrekking tot het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften gekozen voor een aparte inspectiedienst voor de kinderopvang als toezichthouder: een landelijke inspectiedienst. Zolang de kinderopvang, valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ligt hierbij aansluiting bij de Arbeidsinspectie voor de hand.

Mede om die reden is wat betreft de vormgeving van de bestuurlijke boete aangesloten bij de desbetreffende regelingen in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en de Arbeidstijdenwet, wetten waarvoor de Arbeidsinspectie als toezichthouder is aangewezen. Op basis van genoemde wetten heeft deze dienst inmiddels ook ervaring met het toepassen van de bestuurlijke boete.

Uitgangspunt in zowel de Arbeidsomstandighedenwet 1998 als in de Arbeidstijdenwet met betrekking tot de bestuurlijke boete is, dat uit een oogpunt van rechtszekerheid, door de wetgever vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid wordt geschapen over de wijze van handhaving. In dit wetsvoorstel wordt dit uitgangspunt door de initiatiefnemer overgenomen. Concreet betekent dit dat – waar mogelijk – vooraf door de wetgever wordt aangegeven in welke gevallen de strafrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke weg gevolgd moet worden, zodat voor alle betrokkenen kenbaar is op welke wijze gesanctioneerd wordt.

Bij de keuze van de overtredingen die bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan wordt, in navolging van het standpunt zoals geformuleerd in het rapport «Handhaving op niveau»¹, dat strafrechtelijke handhaving moet blijven bestaan voor overtredingen met een zwaardere normatieve lading. Daarmee wordt conform de heersende opvatting tot uitdrukking gebracht, dat de strafrechtelijke weg open blijft ten aanzien van feiten die ernstig kunnen schokken. Om deze reden blijft voor overtredingen die met opzet zijn begaan of het gevolg zijn van roekeloosheid en die tevens de veiligheid van personen (bijvoorbeeld kinderen of ouders) direct in gevaar brengen, de mogelijkheid van strafrechtelijke afdoening bestaan (zie ook de toelichting op artikel 42, eerste lid). Ook herhaalde recidive is in het wetsvoorstel strafbaar gesteld. Het strafrecht heeft hier als vangnet een toegevoegde waarde, omdat bij herhaalde recidive is gebleken dat de financiële sanctie van de bestuurlijke boete niet heeft geleid tot een verbeterde naleving.

Naar verwachting zal het merendeel van de overtredingen van de bij en krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften kunnen worden afgedaan via een bestuurlijke boete.

Ten slotte zij hier gewezen op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Kamerstukken II 2003/04, 29 702), waarin een algemene regeling met betrekking tot de bestuurlijke boete wordt voorgesteld. Het is de bedoeling dat deze vierde tranche op 1 januari 2008 in werking treedt. Afhankelijk van het verloop van de procedure van het onderhavige wetsvoorstel, zal dit op enig moment aan de vierde tranche worden aangepast.

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Handhaven op niveau. Deventer 1998.

Artikel 23

Eerste en tweede lid.

Ambtenaren van de inspectie voor de kinderopvang zijn belast met het toezicht op de naleving van de voorgestelde wet. De ambtenaren worden door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zij zullen de toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen namens de minister. Daarnaast kunnen voor het toezicht op bepaalde onderdelen van de wet – te denken valt aan de eisen met betrekking tot de kwaliteit van het aanbod van voorschoolse educatie (artikel 13, tweede lid, onder a) – ambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van een andere minister ressorteren zoals bijvoorbeeld ambtenaren van de Onderwijsinspectie, als toezichthouder worden aangewezen.

In (afdeling 5.2) van de Algemene wet bestuursrecht zijn de algemene bevoegdheden geregeld waarover toezichthoudende ambtenaren zoals die van de Arbeidsinspectie, beschikken. Dit zijn bevoegdheden om plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen, schriftelijke stukken in te zien en de bevoegdheid om van een ieder medewerking te vorderen om de toezichthoudende taken adequaat te kunnen uitoefenen (artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht). De strafbaarstelling van niet-medewerking is voorzien in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Derde lid

Artikel 5:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verschaft aan toezichthoudende ambtenaren de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen. Deze bevoegdheid geldt evenwel niet voor het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner. In het onderhavige lid is hierop een uitzondering gemaakt. Voor zover een kindercentrum of gastouderbureau in een woning is gevestigd, zijn de daartoe aangewezen ambtenaren van de inspectie voor de kinderopvang derhalve bevoegd die woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, uiteraard voor zover dit noodzakelijk is ter uitvoering van de in het kader van deze wet aan hen opgedragen taken.

Artikel 24

Eerste lid

Door de toezichthoudende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang zal binnen een bij ministeriële regeling nader te bepalen termijn na de melding van een voornemen om een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen als bedoeld in artikel 8, worden onderzocht of de exploitatie van het kindercentrum of het gastouderbureau redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen zoals neergelegd in hoofdstuk 3. Deze termijn zal zodanig zijn dat degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen binnen redelijke termijn een initieel onderzoek van de toezichthouder kan verwachten; daarnaast zal de termijn zodanig moeten worden gekozen dat de houder de gelegenheid heeft om mogelijk geconstateerde tekortkomingen te verhelpen voordat het kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie wordt genomen. De bedoelde termijn zal na overleg met de relevante partijen worden vastgesteld.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid verricht de inspectie van de kinderopvang ter beoordeling van de kwaliteit jaarlijks een periodiek onderzoek bij elk

kindercentrum of gastouderbureau. Mede tegen de achtergrond van artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht, waarin voor toezichthouders een evenredigheidsbeginsel is neergelegd, dat inhoudt dat de toezichthouder een bevoegdheid niet mag uitoefenen als dat voor de vervulling van zijn taak niet redelijkerwijs noodzakelijk is, kan het jaarlijks onderzoek meer of minder intensief zijn. Het ligt voor de hand dat het periodiek onderzoek in ieder geval betrekking zal hebben op de aandachtspunten die uit het laatste onderzoek naar voren zijn gekomen en de wijze waarop de kinderopvangondernemer is omgegaan met deze aandachtspunten.

Derde lid

Naast periodiek onderzoek kan het noodzakelijk zijn dat de inspectie van de kinderopvang moet reageren op incidenten, bijvoorbeeld naar aanleiding van ernstige klachten van ouders of berichtgeving in de media. In beginsel worden ook de bevindingen van de toezichthouder naar aanleiding van incidenteel onderzoek die zijn vastgelegd in een inspectierapport, openbaar gemaakt, tenzij de aard of de omvang daarvan zich daartegen verzetten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien de aanleiding voor een incidenteel onderzoek is gelegen in een klacht. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek zullen in de regel uitsluitend aan de betreffende kinderopvangondernemer en de klager worden meegedeeld.

Artikel 25

Eerste en tweede lid

De toezichthoudende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang legt zijn oordeel naar aanleiding van een onderzoek bij een kindercentrum of gastouderbureau vast in een inspectierapport. Als de toezichthouder constateert dat één van de kwaliteitsvoorschriften niet is nageleefd, maakt hij daarvan expliciet melding in het inspectierapport. Omdat een afschrift van het inspectierapport naar de houder gaat, is hij op deze wijze op de hoogte van de mogelijke consequenties en kan hij kwaliteitsverbeterende maatregelen daarop afstemmen.

Derde en vierde lid

Alvorens het inspectierapport wordt vastgesteld, stelt de toezichthouder de houder in de gelegenheid daarvan kennis te nemen en daarop te reageren. In het geval de houder zich niet kan vinden in het oordeel van de toezichthouder en daarover geen overeenstemming wordt bereikt, voegt de toezichthouder de zienswijze van de houder als bijlage bij het inspectierapport. Na vaststelling van het inspectierapport zendt de toezichthoudende ambtenaar dit onverwijld aan de desbetreffende houder.

Vijfde lid

Alle inspectierapporten worden openbaar gemaakt. De plicht tot openbaarmaking is enerzijds ingegeven door het streven naar versterking van de publieke verantwoording over de kwaliteit en anderzijds door de maatschappelijke behoefte aan inzicht in de kwaliteit van de kinderopvang. Gelet op de doelstelling van deze bepaling, ligt het in de rede dat de inspectie van de kinderopvang voor de openbaarmaking een breed toegankelijk medium kiest. Gedacht kan worden aan de mogelijkheden die het internet biedt. Openbaarmaking vindt uiterlijk plaats drie weken na vaststelling. Hierdoor krijgt de houder van een kindercentrum of gastouderbureau de gelegenheid om zich op eventuele reacties in de media of van direct betrokkenen naar aanleiding van de actieve openbaarmaking

voor te bereiden. Bovendien krijgt de houder daardoor de gelegenheid het oordeel van de inspectie van de kinderopvang in de context van het beleid van het kindercentrum of gastouderbureau te plaatsen en kan hij tevens aangeven welke consequenties hij aan het oordeel van de inspectie van de kinderopvang verbindt.

Artikel 26

Eerste lid

Als de toezichthoudende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang tot het oordeel komt dat een kindercentrum geen verantwoorde kinderopvang biedt dan wel dat bij een gastouderbureau niet langer sprake is van verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden, kan hij een eis stellen. De aanleiding tot het stellen van een eis zal veelal gelegen zijn in een inspectierapport. Aanleiding tot een eis kan ook een ernstige klacht van ouders zijn of berichtgeving in de media. Een eis wordt overigens niet zomaar gegeven. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht geldt, dat alvorens een eis kan worden gesteld, de belanghebbende in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord (afdeling 4.1.2 Algemene wet bestuursrecht). De eis kan met betrekking tot een houder van een kindercentrum betrekking hebben op de wijze waarop deze de opvang organiseert of op het niet naleven van een of meer ten aanzien van het kindercentrum gestelde kwaliteitseisen, waardoor de opvang in andere zin tekortschiet. In geval van een gastouderbureau kan de eis betrekking hebben op de wijze waarop de houder uitvoering geeft aan zijn werkzaamheden dan wel op het niet naleven van een of meer ten aanzien van het gastouderbureau bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde kwaliteitseisen. De eis draagt de houder op zodanige maatregelen te nemen dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Die maatregelen kunnen een handelen of nalaten betreffen. De mate van concreetheid van de maatregel hangt af van de aard van het tekortschieten. Een voorbeeld: een eis kan inhouden dat de houder van een kindercentrum binnen een bepaalde termijn ervoor moet zorgdragen dat de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen overeenkomstig de wettelijk voorschriften is.

Tweede lid

Een eis geeft aan welke bepalingen moeten worden nageleefd en bevat de termijn waarbinnen eraan moet worden voldaan. Dat de eis met redenen omkleed moet zijn is geregeld in (artikel 4:16 van) de Algemene wet bestuursrecht.

Derde lid

In het onderhavige lid zijn de bepalingen aangegeven ten aanzien waarvan een eis kan worden gesteld.

Artikel 27

In het geval dat de toezichthoudende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang bij een kindercentrum een zodanige situatie aantreft dat onmiddellijk optreden geboden is, bijvoorbeeld omdat de veiligheid of de gezondheid van de kinderen in het geding is, kan de toezichthouder een bevel geven. Het bevel heeft een beperkte geldigheidsduur (de houder is verplicht om op korte termijn maatregelen te treffen). Een bevel kan worden gevolgd door een eis, bijvoorbeeld als op grond van het bevel noodmaatregelen zijn getroffen, terwijl structurele maatregelen nodig zijn. Denkbaar is ook dat een dergelijke eis inhoudt dat de door de toezicht-

houder bevolen maatregel van kracht blijft tot de vereiste maatregelen zijn genomen die leiden tot een verantwoorde kinderopvang. De bevoegdheid om een bevel te geven komt de toezichthouder niet toe bij het toezicht op de gastouderbureaus. Een dergelijke bevoegdheid past niet bij het toezicht op gastouderbureaus. Immers, daar kan nooit sprake zijn van een situatie die acuut ingrijpen vergt.

Mocht de houder van een kindercentrum of gastouderbureau een bevel of een eis niet opvolgen, dan kan de inspectie van de kinderopvang bestuursrechtelijk optreden. Dit kan door het uitoefenen van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 28

Eerste lid

Dit lid biedt de daartoe aangewezen ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang de bevoegdheid de exploitatie van een kindercentrum te verbieden zolang de houder geen gevolg geeft aan een eis. Bij een kindercentrum kan daarvan eveneens sprake zijn in het geval geen gevolg wordt gegeven aan een bevel. Het gaat hierom een ingrijpende maatregel die na zorgvuldige afweging een optie kan zijn. In de praktijk kan deze maatregel alleen worden toegepast als de houder na herhaalde controle en waarschuwingen in de vorm van eisen of bevelen geen aanpassingen heeft aangebracht en bestuursdwang niet zinvol is. Dat betekent dat een zodanige situatie moet zijn ontstaan dat deze met een feitelijk handelen door het bestuursorgaan in de vorm van bestuursdwang niet (meer) valt op te lossen. Te denken valt aan een langdurige overtreding van bijvoorbeeld de leidster/kind verhouding, waardoor als gevolg van te structureel te weinig inzet van leiders de veiligheid van de kinderen direct in gevaar is.

Tweede lid

Ook in de situatie dat uit een onderzoek door toezichthoudende ambtenaar van de inspectie van de kinderopvang na een melding blijkt, dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit, waarvan bovendien duidelijk is dat de houder niet in staat zal zijn deze tekortkomingen te verhelpen, voordat hij de exploitatie wil aanvangen (bijvoorbeeld omdat de locatie niet geschikt is om daarin kinderen op te vangen), kan er reden zijn om, zolang die situatie zich voordoet, de houder te verbieden dat kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen.

Artikel 29

In het onderhavige artikel wordt de opsomming gegeven van de artikelen waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Een deel van de hier genoemde artikelen zijn op grond van het voorgestelde artikel 42 tevens strafbaar gesteld. Het gaat dan om overtredingen van ernstige aard waarvoor de strafrechtelijke afdoening gehandhaafd blijft. Dit is het geval bij overtredingen die met opzet zijn begaan of het gevolg zijn van roekeloosheid en die tevens de veiligheid van personen (bijvoorbeeld kinderen of ouders) direct in gevaar brengen en bij herhaalde recidive.

Artikel 30

In het voorgestelde artikel 30 wordt de pleger van beboetbare feiten nader aangeduid, in dit wetsvoorstel de houder. Dit kan zowel een natuurlijke persoon zijn als een rechtspersoon. In het geval dat sprake is van handelen in ondergeschiktheid aan de houder, wordt de handeling toegerekend aan de houder. De in het voorgestelde tweede lid neergelegde

constructie moet worden gezien als de bestuursrechtelijke tegenhanger van artikel 51 Wetboek van Strafrecht op grond waarvan rechtspersonen zelf en de opdrachtgevers en de feitelijke leidinggevers strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor door rechtspersonen begane overtredingen.

Artikel 31

Eerste lid

In het voorgestelde artikel 31 is voorgeschreven dat bij constatering van een beboetbaar feit zo spoedig mogelijk een rapport wordt opgemaakt door de toezichthouder. Het opleggen van de boete is voorbehouden aan een daartoe aangewezen boeteoplegger. Zie voor de functiescheiding ook de toelichting op artikel 33 van het wetsvoorstel.

Tweede lid

Voor de bewijsvoering is het van belang, dat de toezichthouder die de overtreding heeft geconstateerd, een aantal wezenlijke gegevens in een rapport, het zogenoemde boeterapport, vastlegt. Dit boeterapport vormt uiteindelijk de basis van de boetebeschikking. In het tweede lid van het onderhavige artikel is bepaald dat het boeterapport in ieder geval een aantal zaken moet vermelden, zoals de naam van degene die het beboetbare feit heeft gepleegd, de aard van het beboetbare feit onder vermelding van het wettelijke voorschrift dat niet is nageleefd en de bij het beboetbare feit betrokken persoon of personen en wie waarvoor aansprakelijk is (*tweede lid*). Het gaat hier niet om een limitatieve opsomming. Ook kan het boeterapport bijvoorbeeld de mededeling bevatten dat degene die het beboetbare feit heeft gepleegd in verband met het feit dat een boeterapport zal worden opgemaakt hem/hen in kennis zijn gesteld van het feit dat hij/zij niet verplicht zijn (langer) terzake enige verklaring af te leggen (zie ook het derde lid).

Derde lid

Artikel 6 Europees verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) kennen een aantal rechten toe aan degene tegen wie een «criminal charge» wordt ingesteld. Artikel 14 IVBPR noemt het zwijgrecht uitdrukkelijk als een van die rechten. Artikel 6 EVRM kent het zwijgrecht weliswaar niet met zoveel woorden toe, maar volgens de jurisprudentie ligt een zwijgrecht besloten in het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid, EVRM. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is er onder meer sprake van een «criminal charge», wanneer de autoriteiten de belanghebbende te kennen geven dat een ernstig voorname bestaat om een straf op te leggen. De Hoge Raad acht in aansluiting hierop een «criminal charge» aanwezig vanaf het moment dat de overheid jegens de belanghebbende een handeling verricht, waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich dus op grond van het EVRM en het IVBPR beroepen op een zwijgrecht vanaf het moment dat de overheid jegens hem de bedoelde handeling verricht. Met het oog op het bovenstaande wordt in de eerste volzin van het onderhavige lid het zwijgrecht geregeld van diegene van wie kan worden aangenomen dat hij de overtreding heeft begaan. De omstandigheid of iemand vanaf enig moment wordt verdacht van het plegen van de overtreding is bepalend voor de vraag of betrokkene een zwijgrecht toekomt. In deze volzin wordt, in overeenstemming met de

rechtspraak van de Hoge Raad, voor dit moment verwezen naar de handeling van de overheid waaraan betrokkene in redelijkheid de conclusie kan verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. Deze handeling bestaat in ieder geval uit de mededeling, veelal van de toezichthoudende ambtenaar, dat een rapport betreffende een door hem geconstateerde overtreding jegens de betrokkene zal worden opgemaakt. In de tweede volzin is de zogeheten cautieplicht geregeld. Ingevolge deze bepaling is degene die in het kader van het onderzoek vragen stelt die betrokkene, gelet op de eerste volzin, niet behoeft te beantwoorden, gehouden betrokkene op dat zwijgrecht te wijzen. Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat de cautieplicht alleen geldt in mondelinge verhoorsituaties, en niet als schriftelijke vragen worden gesteld. De Hoge Raad heeft deze beperking afgeleid uit de ratio van de cautieverplichting. Hierdoor wordt voorkomen dat, als gevolg van de directe en persoonlijke confrontatie tussen ondervrager en ondervraagde bij een mondeling verhoor, de ondervraagde zich door de met die confrontatie gepaard gaande psychische druk verplicht voelt om de hem gestelde vragen direct te beantwoorden, terwijl hij niet tot antwoorden verplicht is. Deze directe confrontatie ontbreekt bij schriftelijke vragen; daarbij behoeft dus geen cautie te worden gegeven.

Vierde lid

In het onderhavige lid is geregeld dat de toezichthouder het rapport doorstuurt naar de daartoe op grond van het voorgestelde artikel 33 aangevozen ambtenaar, de zogenoemde boeteoplegger.

Vijfde lid

Het onderhavige lid legt de toezichthouder die een boeterapport heeft opgemaakt de verplichting op een afschrift daarvan toe te sturen aan degene op wie de verplichting rust om de in artikel 29 van het wetsvoorstel beboetbaar gestelde feiten na te leven. Zo wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging.

Zesde lid

In artikel 6, derde lid, onderdeel a, EVRM is het recht vastgelegd van degene tegen wie een vervolging is ingesteld, om in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de beschuldiging. In verband hiermee is in het onderhavige lid bepaald, dat als de betrokkene wegens zijn gebrekkige kennis van de Nederlandse taal het boeterapport onvoldoende begrijpt, de daarin vermelde informatie in een voor hem begrijpelijke taal wordt meegedeeld door de toezichthoudende ambtenaar die het rapport heeft opgemaakt. Overigens houdt dit mededelen in dat de betrokkene hetzij mondeling hetzij schriftelijk over een en ander wordt geïnformeerd.

Artikel 32

Eerste lid

Het eerste lid stelt geen formele eisen aan de wijze waarop de belanghebbende schriftelijk in kennis wordt gesteld van het voornemen een boete op te leggen. Waar het om gaat, is dat de belanghebbende hierover wordt geïnformeerd.

Op grond van afdeling 4.1.2 Algemene wet bestuursrecht is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. De hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van financiële beschikkingen (artikel 4:12). In het onderhavige lid wordt een hoorplicht voorgesteld. Hierdoor wordt er voor de belanghebbende een extra waarborg ingebouwd met het oog op het ontbreken van de schorsende werking van bezwaar en beroep in gevolge de Algemene wet bestuursrecht. In verband met de voorgestelde hoorplicht bij de voorbereiding van een boetebeschikking, is met zoveel woorden bepaald dat op dit punt wordt afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. De voorzieningen over het informeren van de belanghebbende en de benoeming van een tolk indien de betrokkene de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, maken dat het horen van de belanghebbende(n) ook reële betekenis heeft en door de boeteoplegger kan worden betrokken bij de totstandkoming van de beschikking. Uitgangspunt bij de hoorplicht is dat dit bij voorkeur schriftelijk gebeurt. In de praktijk zal aan het tweede lid zoveel mogelijk uitvoering worden gegeven bij de schriftelijke kennisgeving waarvan in het eerste lid sprake is.

Wat betreft de taalhelp geldt dat de boeteoplegger zal moeten doen wat redelijkerwijs in zijn vermogen ligt om te bereiken dat degene aan wie de boete wordt opgelegd begrijpt waarom dit het geval is. In bepaalde gevallen zal het nodig zijn een vertaling te laten maken door een tolk of vertaler. Dit zal doorgaans overbodig zijn indien de belanghebbende over een raadsman of een gemachtigde beschikt. In het derde lid is dan ook uitdrukkelijk bepaald dat genoemde zorgplicht niet geldt indien redelijkerwijze kan worden aangenomen dat aan deze waarborg geen behoefte bestaat. In een begrijpelijke taal wil overigens niet zeggen dat dit altijd de moedertaal zou moeten zijn. In het algemeen zal het voldoende zijn dat de mededeling geschiedt in een van de moderne talen (Frans, Duits en Engels), omdat ook de van buiten Nederland afkomstige belanghebbende in de regel een van deze talen zal beheersen.

Artikel 33

Dit artikel vormt de basis voor het aanwijzen van de boeteoplegger door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze bepaling geeft aan dat er een uitdrukkelijke scheiding is aangebracht tussen toezicht en boeteoplegging. Toezichthandelingen vinden plaats op grond van artikel 23 door de in dat artikel bedoelde toezichthouders, terwijl de boeteoplegging plaatsvindt door de ambtenaar die op grond van het onderhavige artikel door de minister is aangewezen. De hier bedoelde scheiding benadrukt de onafhankelijke positie van de boeteoplegger jegens de toezichthouders. Er zal op worden toegezien dat deze strikte scheiding ook in de praktijk wordt gewaarborgd.

Artikel 34

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat de boete niet meer kan worden opgelegd, indien de overtreder is overleden. Een dergelijke bepaling is analoog aan bijvoorbeeld artikel 69 van het Wetboek van Strafrecht. Waar het om gaat, is dat de boete het beoogde punitieve effect niet kan hebben, in het geval de boete de nalatenschap zou treffen.

Tweede lid

Uit het voorgestelde tweede lid volgt dat er geen boete wordt opgelegd

als een beboetbaar feit tevens een strafbaar feit oplevert. Daarbij is van belang hetgeen terzake in artikel 42 van het wetsvoorstel is geregeld. Het gaat hier derhalve om de situatie dat er twee sancties mogelijk zijn, maar waarbij wordt voorkomen dat wanneer de ene weg niet leidt tot het opleggen van een sanctie, de overheid via een andere weg het nog eens probeert. In dit lid is het zogenoemde «una via»-beginsel¹ neergelegd, daar waar de keuze is gemaakt voor de strafrechtelijke weg.

Artikel 35

Eerste lid

In dit lid wordt met betrekking tot de beboetbare feiten een maximum boetebedrag aangegeven. Voor natuurlijke personen bedraagt de boete ten hoogste € 11 250, voor rechtspersonen is de boete vastgesteld op ten hoogste € 45 000. Voor deze maxima is aangesloten bij hetgeen nu in het kader van de Wet op de economische delicten geldt.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat de boeteoplegger bevoegd is om bij constatering van recidive binnen 24 maanden een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijke opgelegde boete toe te passen. Deze recidivebepaling komt overeen met artikel 34, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998. Bij herhaalde recidive wordt overgeschakeld naar het strafrecht (zie artikel 42, tweede lid).

Vierde lid

Het onderhavige lid komt overeen met de artikelen 10:9 Arbeidstijdenwet en 42 Arbeidsomstandighedenwet 1998. De hieraan ten grondslag liggende overweging is identiek aan de artikelen in genoemde wetten. Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht is besloten om daarin niet te regelen dat beroep op de rechter de belanghebbende in een nadeliger positie kan brengen. In het voorgestelde vierde lid wordt dit echter wel geregeld, omdat het de rechter vrij moet staan om binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen een andere hogere of lagere boete op te leggen dan die de boeteoplegger heeft opgelegd, wanneer er naar zijn mening daarvoor gronden zijn. Zou deze mogelijkheid van reformatio in peius bij voorbaat worden uitgesloten dan zou dat er toe kunnen leiden, dat vrijwel iedere opgelegde boete aan de rechter ter beoordeling wordt voorgelegd. Daardoor zou een procesgang naar de rechter kunnen worden uitgelokt terwijl dit leidt tot niet bedoeld gebruik van het recht van vrije toegang tot de rechter.

Artikel 36

Eerste lid

In de toelichting op artikel 33 is al aangegeven dat er sprake is van functiescheiding. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de toezichthouder, bedoeld in artikel 23 en de boeteoplegger die op grond van artikel 33 van het wetsvoorstel wordt aangewezen. In het onderhavige lid wordt geregeld dat de boete wordt opgelegd door de ambtenaar die is aangewezen op grond van artikel 33.

Tweede lid

In verband met het motiveringsvereiste dat geldt in het kader van het nemen van beschikkingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht,

¹ Zie L.J.J. Rogier, *Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel*, Arnhem 1992.

wordt in dit lid nadrukkelijk bepaald, welke rubrieken in de boetebeschikking in ieder geval moeten worden opgenomen. Door het gebruiken van de terminologie «in ieder geval» wordt aangegeven dat het hier niet gaat om een limitatieve opsomming.

Derde lid

In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat de boetebeschikking binnen een termijn van 13 weken na de dagtekening van het boeterapport waarvan in het voorgestelde artikel 10:3 sprake is, wordt gegeven. Dit houdt in dat degene die een boete opgelegd heeft gekregen deze binnen 6 weken na de dagtekening van de boetebeschikking moet betalen. Dat het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft, is in overeenstemming met de heersende leer. Deze leer houdt in dat een boete kan worden gevorderd voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van degene die de boete opgelegd krijgt, heeft geoordeeld¹. Bij gebleken onschuld zal deze moeten worden terugbetaald, waarbij het redelijk is rente te vergoeden. Daarin wordt voorzien in artikel 41 van het wetsvoorstel.

Artikel 37

Eerste lid

Wat betreft de mogelijkheid om een boete op te leggen moet in de boeteregeling een vervaltermijn worden opgenomen. Dat gebeurt in het onderhavige lid. De mogelijkheid om een boete op te leggen vervalt na verloop van 2 jaar na de dag waarop het beboetbare feit is geconstateerd. De genoemde termijn begint te lopen op de dag die volgt op de dag waarop het beboetbare feit is geconstateerd. Bij een vervaltermijn gaat het om een termijn waarbij de rechter ambtshalve onderzoekt of de termijn is verstreken. Dit in tegenstelling tot een verjaringstermijn waar uitdrukkelijk door degene die een boete krijgt opgelegd, in dit geval de houder, een beroep op moet worden gedaan. De hier geregelde vervaltermijn is wat wordt genoemd een fatale termijn. Dit is naar zijn aard anders dan de termijn die in het derde lid van artikel 36 wordt aangegeven. Deze termijn die betrekking heeft op de periode waarbinnen een boetebeschikking moet worden gegeven. Hier gaat het om wat wordt genoemd een termijn van orde².

Tweede lid

Het tweede lid geeft aan dat deze vervaltermijn wordt gestuit zodra een beslissing is genomen om een boete op te leggen.

Artikel 38

Eerste lid

De termijn van 6 weken in het eerste lid is ontleend aan de termijn voor het indienen van bezwaar van 6 weken op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De termijn gaat lopen vanaf het moment dat de boetebeschikking bekend is gemaakt. Op welke wijze de betreffende beschikking bekend moet worden gemaakt is geregeld in afdeling 3.6 Algemene wet bestuursrecht. Met de term «bekendmaking» wordt bedoeld op het zodanig ter kennis brengen van een beschikking aan de daarbij betrokkenen dat de beschikking zijn werking als rechtshandeling kan verkrijgen. De bekendmaking heeft wat wordt genoemd constitutieve werking voor het kunnen intreden van de rechtsgevolgen waarop de beschikking is gericht.

¹ Zie HR 6 maart 1989, BNB 1997 5.

² Zie Kamerstukken II 1999/2000, nr. 5 (nota naar aanleiding van het verslag) blz. 3. Zie ook Rb Arnhem sector bestuursrecht 18 november 2002, Reg.nr. Algemene wet bestuursrecht 01/2118; Rb. 's-Gravenhage 20 december 2002, Reg. nr. ALGEMENE WET BESTUURSRECHT 01/4231.

Tweede lid

In het onderhavige lid is, naar analogie van artikel 10:10 Arbeidstijdenwet, geregeld dat degene aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, verplicht is desgevraagd aan de daartoe aangewezen boeteoplegger de inlichtingen te verstrekken die voor de tenuitvoerlegging van de boete van belang zijn. In artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht is een inlichtingenverplichting geregeld waar het toezichthouders betreft. De boeteoplegger waarvan in artikel 33 sprake is, is geen toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, mede vanwege het aanbrengen van een strikte scheiding tussen toezicht en boeteoplegging. In de formulering is het in artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht opgenomen evenredigheidsbeginsel opgenomen. Dit betekent dat de inlichtingenverplichting voor de betrokkene alleen geldt indien de boeteoplegger deze redelijkerwijs voor de tenuitvoerlegging van de boete nodig heeft.

Derde lid

Zie toelichting bij artikel 34.

Artikelen 39 en 40

Van belang voor de vraag of de tenuitvoerlegging (invordering) van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken, is de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM. Uitgangspunt is dat het gelet op genoemd artikellid, toelaatbaar is om voor de bestuurlijke boete af te zien van schorsende werking totdat de rechter in hoogste instantie zich over de boete heeft uitgesproken. Deze keuze is neergelegd in artikel 41 van het wetsvoorstel. Doorslaggevende overweging voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het gewenste beleid zou ernstig worden gefrustreerd als ten uitvoerlegging van een opgelegde boete niet mogelijk zou zijn. Het maken van deze keuze is ingegeven door het gegeven dat niet rauwelijks tot executie kan worden overgegaan, maar dat een aanmaning plaatsvindt. Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemaakt dat hem, als hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boetebeschikking met toepassing van het voorgestelde artikel 39 boven het hoofd hangt. Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executievormen (diverse vormen van beslag). Van belang is in dit verband dat voor de belanghebbende de mogelijkheid van verzet open staat. Tenslotte is van belang dat het bij de boete per definitie gaat om een sanctie van financiële aard, wat met zich brengt dat deze altijd achteraf volledig kan worden teruggedraaid (zoals ook is bepaald in artikel 41 van het wetsvoorstel).

Artikel 41

Van belang is dat het grootste effect van de opgelegde boete wordt bereikt door het zogenoemde «lik-op-stuk»-beleid. Bij het toekennen van een schorsende werking wordt de tenuitvoerlegging van een opgelegde boete hangende een bezwaar of beroepstermijn en zolang op een ingesteld bezwaar of beroep niet onherroepelijk is beslist, ernstig gefrustreerd. Bovendien zou het wel toekennen van schorsende werking een ongewenst effect kunnen hebben, namelijk een stimulans om vooral bezwaar of beroep in te stellen. Zeker daar waar het gaat om eenvoudig te constateren overtredingen leidt het toekennen van de schorsende werking van het bezwaar of beroep tot een soort uitstel van betaling. Dit laatste leidt weer tot een ongewenste onevenredige belasting van het bestuursapparaat. De consequentie van het niet toekennen van een schorsende werking aan het bezwaar of beroep behoort dan wel te zijn, dat, indien blijkt, dat

een boete ten onrechte is opgelegd, de betrokkene de door hem betaalde geldsom vermeerderd met de wettelijke rente terugbetaald zal krijgen. Deze terugbetalingsverplichting daar waar er sprake is van een ten onrechte opgelegde boete is geregeld in het onderhavige artikel.

Artikel 42

Eerste lid

Op grond van dit lid worden overtredingen van de in artikel 29 van het wetsvoorstel genoemde bepalingen als strafbare feiten aangemerkt, indien deze overtredingen met opzet zijn begaan of het gevolg zijn van roekeloosheid en die tevens de gezondheid of de veiligheid van personen (bijvoorbeeld kinderen of ouders) direct in gevaar brengen. Het gaat in dat geval om overtredingen die de maatschappelijke orde zodanig schokken dat afdoening door middel van een bestuurlijke boete niet langer een adequate en bevredigende sanctie betekent.

Tweede lid

In het tweede lid wordt strafbaarstelling van (herhaalde) recidive voorgesteld. Voor de voorgestelde recidivebepaling is de datum waarop het bewuste niet naleven van de in artikel 29 van het wetsvoorstel genoemde artikelen heeft plaatsgevonden van belang. De datum van de eerste constatering, de tweede constatering en de derde constatering van eenzelfde gedraging mogen, om in aanmerking te komen voor de in dit lid geregelde recidivebepaling, onderscheidenlijk niet verder dan 24 maanden uit elkaar liggen in verband met de verjaringstermijn. Om de derde constatering aan te kunnen merken als een strafbaar feit moet aan deze termijnen zijn voldaan en moet voor zowel de eerste als de tweede constatering een bestuurlijke boete zijn opgelegd welke onherroepelijk zijn op het moment van constatering. Gezien de werkwijze bij de inspectie van de kinderopvang, zullen slechts notoire wetsovertreders uiteindelijk met de recidivebepaling worden geconfronteerd.

Artikelen 43 tot en met 45

Artikel 43 biedt de experimenteerbasis voor afwijking van de zo te noemen voorgestelde Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering voor experimenten met aan te wijzen innovatieve vormen van kinderopvang. Het voordeel hiervan is dat op deze manier proefondervindelijk nieuw beleid kan worden ontwikkeld, gericht op de totstandkoming van een breder aanbod van kinderopvangvoorzieningen. Een van de redenen voor het opnemen van een experimenteerbasis is de verwachting, dat er binnen de sector kinderopvang voorlopig geen einde zal komen aan de dynamiek. Naast de reguliere vormen van kinderopvang komen er steeds meer variaties in vormen. De ontwikkeling van een 24-uurs-economie vraagt een flexibele inzet aan arbeidskrachten. Er wordt vaak niet standaard meer tussen negen en vijf uur gewerkt. Dit vraagt om aanpassing van de dienstverlening van de kinderopvangvoorzieningen. De behoefte aan een meer gedifferentieerd en flexibeler aanbod in de kinderopvang zal naar verwachting alleen maar toenemen. Artikel 43 biedt uitsluitend een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur experimenten mogelijk te maken. Er worden in dit artikel geen concrete experimenten vastgesteld. In een algemene maatregel van bestuur, te enten op artikel 43, worden een of meer experimenten aangewezen en worden nadere voorwaarden gesteld aan de opzet en de uitvoering daarvan. In het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang op grond van de Wet kinderopvang zijn thans twee experimentele vormen van gastouderopvang geregeld: gastouder-

opvang met maximaal zes niet-eigen kinderen en gastouderopvang welke plaatsvindt op het woonadres naar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft. De initiatiefnemer van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering zal, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van deze innovatieve vormen van gastouderopvang, bezien of ze deze experimentele gastouderopvang gaan omzetten in de reguliere gastouderopvang.

Voordat voorgenomen beleid in een experimenteerregeling wordt geïmplementeerd zal, al dan niet door een ex ante evaluatie, de mate waarin het experiment voldoet aan de beginselen die aan de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering ten grondslag liggen (in het bijzonder wat de kwaliteitwaarborging betreft), de invloed die van het experiment kan uitgaan op de rest van het beleidsterrein en de waarborg dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, bij de beoordeling daarvan een belangrijke rol spelen. Omdat artikel 43 de mogelijkheid biedt tot afwijking van bepalingen van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering, is het voorstel met passende waarborgen omgeven, in overeenstemming met de aanbevelingen in het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen «Het proberen waard». Dit rapport is op 4 augustus 2000 door de Minister van Justitie, namens het kabinet, aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze waarborgen hebben betrekking op:

- een limitatieve opsomming van onderdelen van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering, waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Er kan daarom geen regeling worden getroffen voor experimenten waarvoor zou moeten worden afgeweken van andere dan de genoemde wetsartikelen.
- de aanduiding op wetsniveau van het doel van de experimenten, waarvoor algemene maatregelen van bestuur kunnen worden getroffen. De experimenteerbasis biedt ruimte voor innovatieve vormen van kinderopvang, gericht op een breder aanbod van voorzieningen waar kinderopvang kan plaatsvinden. De voorgestelde experimenten zullen daarom beleidsinhoudelijk getoetst moeten worden. Daarbij wordt eveneens beoordeeld of de geconstateerde problematiek niet direct door wetswijziging, dan wel langs andere wegen kan worden opgelost. Een experiment is op zijn plaats als de verwachting bestaat dat de voorgenomen maatregel kan bijdragen aan het oplossen van een relevant beleidsprobleem, maar er onvoldoende zicht is op de mate van effectiviteit, de verhouding tussen kosten en baten of de kans dat ongewenste neveneffecten optreden.
- de beperkte looptijd van de experimenten. In overeenstemming met aanwijzing 10, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is aan de experimenten een tijdelijke werking gegeven. De maximale toegestane duur van de experimenten die met toepassing van het voorgestelde artikel 43 tot stand komen is vier jaar. Na afloop van de looptijd van een experiment komt de maatregel die in het kader van het experiment is beproefd te vervallen, tenzij deze wordt omgezet in een structurele (wettelijke) regeling. De feitelijke looptijd kan per experiment verschillen. Per afzonderlijke experimenteerregeling op grond van het voorgestelde artikel zal worden overwogen voor welke duur de regeling zal moeten gelden. De geldingsduur van de regeling zal daarop worden afgestemd. In de toelichting bij elke experimenteerregeling zal de gekozen experimenteertermijn worden gemotiveerd. De looptijd zal zodanig worden gekozen dat een betrouwbare indruk kan worden verkregen van de effectiviteit en de doelmatigheid van de maatregel. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de periode die nodig is om het experiment te evalueren en te besluiten over voortzetting van de beproefde maatregel in structurele vorm.

- een voorhangprocedure (artikel 45). Het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur wordt aan het parlement gezonden, waardoor het parlement vooraf de mogelijkheid krijgt om de experimenteerregeling te beoordelen en eventueel met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te bespreken.
- een evaluatie. Het voorgestelde artikel 44, eerste lid, verplicht de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om na overleg met de Minister van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, uiterlijk zes maanden voor de vastgestelde einddatum van een experiment, het parlement een evaluatie over de doeltreffendheid en de effecten daarvan te doen toekomen. Bij de evaluatie zal het kabinet een standpunt kenbaar maken over de vraag of de experimentele maatregel als wettelijke maatregel moet worden voortgezet, dan wel dat de uitvoering van de maatregel zal worden beëindigd. Het zal overigens niet altijd wenselijk zijn de einddatum van een experiment af te wachten, omdat bijvoorbeeld tijdens het experiment blijkt dat de beproefde maatregel te veel ongewenste neveneffecten heeft of reeds na een korte termijn zo succesvol blijkt dat het experiment voortijdig wordt omgezet in een definitieve regeling. In verband hiermee is artikel 44, tweede lid, opgenomen.

De mogelijkheid om te experimenteren heeft uitsluitend betrekking op andere aan te wijzen vormen van kinderopvang en daarop toegespitste kwaliteitseisen. Een en ander kan zijn doorwerking hebben in de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Voor het overige geldt het regime van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. Dat betekent dat uitsluitend een ouder (verwezen zij naar artikel 4) die gebruik maakt van een in een experimenteerregeling aangewezen vorm van kinderopvang, welke is geregistreerd, aanspraak heeft op een kinderopvangtoeslag, indien deze ouder voldoet aan de voorwaarden die de daaromtrent stelt. Verder zal de handhaving van de experimenten plaatsvinden in overeenstemming met het regime van de Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering. Dit betekent bijvoorbeeld dat het toezicht op de naleving van de experimenten, net zoals in het geval van de reguliere kinderopvang, feitelijk door de inspectie voor de kinderopvang als toezichthouder zal worden uitgevoerd. Het ligt daarbij in de rede dat de werkwijze van de toezichthouder zal worden afgestemd op de kwaliteitsvoorschriften die in een experimenteerregeling zullen worden gesteld aan experimentele vormen van kinderopvang. In artikel 43, eerste lid, is daarmee rekening gehouden.

Artikel 46

In overeenstemming met het algemene uitgangspunt dat ingrijpende wetten of wetswijzigingen een evaluatie behoeven, wordt voorzien in een periodieke evaluatie. De eerste maal binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet en vervolgens elke vijf jaar.

In de bewoordingen wordt tot uitdrukking gebracht dat deze evaluaties niet steeds de wet in al zijn aspecten behoeft te omvatten. De evaluatie kan zich bijvoorbeeld toespitsen op in de praktijk gebleken uitvoeringsproblemen of effecten van bepaalde onderdelen.

Artikel 47

Het onderhavige artikel voorziet in de inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Daarbij is de mogelijkheid gecreëerd om de inwerkingtreding van onderdelen van het wetsvoorstel op een ander tijdstip te doen plaatsvinden.

Hamer