

Vergaderjaar 2008–2009

31 874

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN	2	6.3	Alle geregistreerde opvang op één plek te raadplegen	18
		6.4	Opname in het register, indien aan de kwaliteitseisen is voldaan	
1 Inleiding	2	6.5	Beperken van het aantal toeslaguren	19
1.1 Ontwikkelingen sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005	2	6.6	Overige maatregelen	19
1.2 Noodzaak tot aanpassingen aan het stelsel	2	7 Financiële beheersbaarheid		20
1.3 Uitgangspunten	3	7.1	Een maximum aan het aantal toeslaguren	20
1.4 Maatregelen voor de korte en voor de langere termijn	3	7.2	Openingstijden en contracturen	20
1.5 Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang	4	7.3	Een relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren kinderopvangtoeslag	21
2 De ontwikkelingen bij gastouderopvang	5	8 Financiële gevolgen		21
2.1 Kenmerken van gastouderopvang	5	8.1	Inleiding	21
2.2 Ontwikkelingen sinds 2005	5	8.2	Ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid	22
2.3 De rol van gastouderbureaus	6	8.3	Maatregelen in de maximumuurprijs en in het aantal toeslaguren	22
2.4 Conclusie	6	8.4	Het keuzepatroon van ouders na invoering van de maatregelen	23
3 Hoofddrichting bij de oplossingen	7	8.5	Overige maatregelen	24
3.1 De positie van de verschillende vormen van opvang in het kinderopvangstelsel	7	9 Bedrijfseffectentoets		24
3.2 Aanpassingen in de gastouderopvang	8	9.1	De structuur van de kinderopvangmarkt voor invoering van de maatregelen	25
3.3 Waarborgen voor de kwaliteit	9	9.2	Maatregelen met gevolgen voor de kinderopvangmarkt	25
3.4 Terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik	9	9.3	De effecten voor de kinderopvangmarkt	26
3.5 Vergroten van de financiële beheersbaarheid	10	9.4	De effecten op de administratieve lasten	28
4 Structuurwijzigingen aan het kinderopvangstelsel	11	10 Overgangsrecht		28
4.1 Gastouderopvang en thuisopvang	11	10.1	De bepaling van de toeslag voor bestaande gebruikers van gastouderopvang	28
4.2 Verdere professionalisering van gastouderopvang	11	10.2	De opname van bestaande kindercentra en gastouders in het register	29
4.3 Aantallen kinderen en voorwaarden aan de opvanglocatie	12	10.3	De opname van opvangouders en gastouders in het register	29
4.4 Aansluiting bij kindercentra of bij gastouderbureaus	12	11 Verwerking van ontvangen adviezen		30
4.5 Voorwaarden aan de gastouderbureaus	13	11.1	Uitvoeringstoets Belastingdienst/Toeslagen	30
5 Kwaliteit en toezicht	13	11.2	Advies GGD Nederland	31
5.1 Gedeelde verantwoordelijkheden	13	11.3	Advies VNG	32
5.2 Kwaliteitseisen aan gastouders en opvangouders	14	11.4	Advies College Bescherming Persoonsgegevens	32
5.3 Mogelijkheid bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit	15	11.5	Inspectie van het Onderwijs	33
5.4 Toezicht	16	ARTIKELSGEWIJS		36
6 Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik	17			
6.1 Doorbreken van gelijke belangen	17			
6.2 Uitwisselen van informatie tussen GGD en Belastingdienst mogelijk maken	18			

ALGEMEEN

1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een aantal maatregelen dat de financiële beheersbaarheid en toegankelijkheid van het kinderopvangstelsel voor de langere termijn kan waarborgen. De maatregelen zijn beschreven in een brief van 20 juni 2008 aan de Tweede Kamer¹ en op 25 juni 2008 met de Tweede Kamer besproken. Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding tot de maatregelen en de bredere context van het wetsvoorstel.

1.1 Ontwikkelingen sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005

Met de Wet kinderopvang kent Nederland sinds 2005 een wettelijke regeling voor de bekostiging en de kwaliteit van kinderopvang. Kernbegrippen in de wet zijn: keuzevrijheid voor ouders, vraagfinanciering via de kinderopvangtoeslag, ondernemerschap, uniformering van kwaliteit en toezicht. Voor 2005 waren er allerlei kleinere – vaak tijdelijke – regelingen. De mogelijkheden voor ouders om gebruik te maken van kinderopvang waren daardoor sterk afhankelijk van de individuele situaties. Gemeenten hanteerden verschillende kwaliteits- en toezichtregimes.

Het concept van de Wet kinderopvang is eenvoudig: werkende of studerende ouders die gebruik maken van geregistreeerde opvang in een kindercentrum (opvang in groepsverband) of via gastouderopvang (opvang in een gezinssituatie), kunnen hiervoor een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag aanvragen. De branche zorgt voor het aanbod. Brancheorganisaties hebben met de vertegenwoordiging van ouders afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau. Deze afspraken zijn vastgelegd in een kwaliteitsconvenant en door het Rijk overgenomen als basis voor het toezicht. De lokale overheid toetst en handhaaft de kwaliteitsregels.

De Wet kinderopvang heeft belangrijke positieve effecten op het aanbod en het gebruik van kinderopvang. Opvangorganisaties hebben op de toenemende vraag gereageerd met een snelle uitbreiding van het aanbod. De wensen en tevredenheid van de ouders zijn medebepalend voor de manier waarop opvangorganisaties het aanbod inrichten. Ouders denken via de oudercommissies actief mee over het beleid van de kinderopvangaanbieders. Er is meer eenheid ontstaan in het toezicht op de kwaliteit en de handhaving daarvan.

Het aanbod en het gebruik van formele kinderopvang zijn sinds de invoering van de wet sterk gegroeid. Gedurende 2008 werden ongeveer 770 000 kinderen via de Wet kinderopvang opgevangen. In 2004 waren dat 340 000 kinderen. Dat is een groei met 430 000 kinderen. Sinds 2005 is het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang en waarvoor de ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen, gegroeid met 105%. Uitgesplitst naar de verschillende vormen van opvang bedroeg de groei voor dagopvang 55%, voor buitenschoolse opvang 98% en voor gastouderopvang 500%.

1.2 Noodzaak tot aanpassingen aan het stelsel

De omvang en de snelheid van de groei hebben de prognoses die opgesteld waren voorafgaand aan de invoering van de wet, ruimschoots overtroffen. Dat geldt voor alle vormen van opvang, maar vooral bij de gastouderopvang. Dit deel van de kinderopvang is buitensporig gegroeid. Eén van de gevolgen van de groei van de kinderopvang is een substantiële en toenemende overschrijding van de uitgaven op het begrotingsartikel voor

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

kinderopvang. Voorjaar 2008 werd voorzien dat deze overschrijding bij ongewijzigd beleid in 2011 zal zijn opgelopen naar circa € 1,5 miljard structureel. In samenhang daarmee is zichtbaar geworden dat het kinderopvangsysteem zoals vormgegeven in de Wet kinderopvang, niet op alle onderdelen houdbaar is voor de langere termijn:

- a. Onder de titel van gastouderopvang functioneren onder de wet verschillende vormen van kleinschalige opvang. Deze vormen verschillen zodanig veel van elkaar, dat hierop redelijkerwijs niet dezelfde kwaliteitseisen en hetzelfde bekostigingsniveau kunnen worden toegepast;
- b. Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Doordat in deze situatie de belangen van ouders (kinderopvangtoeslag), gastouders (inkomsten) en gastouderbureaus (provisie) parallel lopen, ontbreken de noodzakelijke checks and balances. De controle hierop blijkt problematisch;
- c. Opvangorganisaties verlengen de openingstijden en komen daarmee tegemoet aan de wensen van sommige ouders. Zij passen de contracten en prijzen hierop aan. De verlengde openingstijden en de daarmee samenhangende meerkosten gelden vervolgens voor alle ouders. Ook voor de ouders die daar geen gebruik van maken;
- d. Er blijkt sprake van gebruik van meer uren opvang dan feitelijk nodig voor arbeidsdeelname.

1.3 Uitgangspunten

Een ongewijzigde voorzetting van de wet in zijn huidige vorm leidt tot een financieel onbeheersbaar stelsel. Deze conclusie is mede gebaseerd op een onderzoek van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) naar de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de gastouderopvang¹. Het kabinet heeft naar aanleiding van deze ontwikkelingen besloten tot een aantal aanpassingen van het stelsel van de Wet kinderopvang. De Tweede Kamer is hierover bij brief van 20 juni geïnformeerd.² Bij deze aanpassingen van het kinderopvangstelsel gelden de volgende uitgangspunten:

- Kinderopvang vergemakkelijkt de combinatie van arbeid en zorg en ondersteunt zo een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Deze functie is leidend bij aanpassingen van het stelsel;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik tasten het financiële, maatschappelijke en politieke draagvlak voor de wet aan en worden tegen gegaan. Van oneigenlijk gebruik is bijvoorbeeld sprake bij gebruik dat de combinatie van arbeid en zorg niet ondersteunt;
- Het opvangstelsel geeft ouders keuzevrijheid tussen verschillende opvangvormen;
- Kinderopvang biedt een veilige, gezonde en stimulerende omgeving voor kinderen.

1.4 Maatregelen voor de korte en voor de langere termijn

Binnen deze uitgangspunten heeft het kabinet gekozen voor een dekkend pakket aan maatregelen. Dit pakket is een samenhangend geheel. Het pakket richt zich tot alle betrokken partijen (overheid, ouders, aanbieders) en bestaat uit:

1. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang;
2. Verbeteringen aan de systematiek van de Wet kinderopvang;
3. Het inzetten van middelen uit de enveloppe kinderopvang van het coalitieakkoord;
4. Aanpassingen van de tabel voor de kinderopvangtoeslag en van de maximumuurprijs.

¹ SIOD: Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Den Haag september 2008. Gelijktijdig met dit wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 25.

De inhoud van dit pakket is op 25 juni 2008 besproken met de Tweede Kamer¹. Voor de maatregelen onder 1. en 2. zijn wijzigingen van de Wet kinderopvang nodig. Dit wetsvoorstel strekt daartoe. Deze wijzigingen hebben 1 januari 2010 als beoogde datum van invoering.

De maatregelen genoemd onder 3. en 4. zijn per 1 januari 2009 in werking getreden. Zij zijn opgenomen in een aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang².

1.5 Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang

Het bestrijden van wachtlijsten

Het aanbod van kinderopvang – vooral van buitenschoolse opvang – groeit snel, maar de vraag nog sneller. Sinds september 2007 voert het kabinet specifiek beleid gericht op het terugdringen van de wachtlijsten en wachttijden. Het kabinet zet middelen in voor een subsidieregeling voor snelle capaciteitsuitbreiding, voor extra beleidsinzet van gemeenten en voor een kenniscentrum voor ondersteuning van capaciteitsuitbreiding. De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de ontwikkeling van de wachtlijsten en wachttijden en over de effecten van de maatregelen.³

Het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie

Het kabinet streeft ernaar dat alle kinderen die dat nodig hebben, voorschoolse educatie krijgen aangeboden in kindercentra en peuterspeelzalen. Daardoor wordt voorkomen dat kinderen met een onderwijsachterstand aan het basisonderwijs beginnen. Gemeenten krijgen hierbij een belangrijke regierol. Ook zijn middelen beschikbaar om de kosten voor ouders die gebruik maken van voorschoolse educatie in de peuterspeelzaal, op het niveau te brengen van de kosten bij gebruik van kinderopvang.

De kwaliteitseisen aan voorschoolse educatie worden ook strenger. Voor de verhoging van het bereik en de kwaliteit van voorschoolse educatie wordt de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de kinderopvang gewijzigd. De kwaliteit van peuterspeelzalen wordt verhoogd en komt grotendeels in lijn met die van kindercentra. Dit ondersteunt peuterspeelzalen en kindercentra om meer met elkaar samen te werken. Voor dit beleid is vanuit het Rijk een structureel budget beschikbaar van ongeveer € 60 miljoen voor de peuterspeelzalen. Voor voorschoolse opvang is vanuit het Rijk structureel € 43,5 miljoen beschikbaar en vanuit gemeenten € 56,5 miljoen.

In de brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» van 23 mei 2008 zijn deze hoofdlijnen verder uitgewerkt⁴. Voor verschillende elementen van dit beleid is aanpassing van de Wet kinderopvang nodig. Deze aanpassingen zijn opgenomen in een separaat wetsvoorstel en maken geen onderdeel uit van het voorliggende wetsvoorstel.

De voorstellen van de commissie Bakker

De commissie Arbeidsparticipatie («commissie Bakker») heeft in haar advies «Naar een toekomst die werkt» van 16 juni 2008 een groot aantal aanbevelingen gedaan voor een verhoging van de arbeidsparticipatie. Een aantal daarvan heeft betrekking op kinderopvang. Kern van die aanbevelingen is ouders die in deeltijd werken, te stimuleren het aantal uren arbeid te verhogen. Het kabinet heeft in reactie op het advies van de commissie Bakker besloten de regeling kinderopvang naar structuur en grondslag te herzien met als doel de arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter te bevorderen. Een commissie onder voorzitterschap van dhr. van Rijn heeft de opdracht gekregen hiervoor voorstellen te ontwikkelen. Daarbij hoort ook de vraag of het mogelijk is een relatie te leggen tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren kinderopvangtoeslag. Het advies

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 36.

² Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 26.

³ Kamerstukken II, 2007/08, 28 447 en 31 070, nr. 147 en 31 322, nr. 40.

⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 24.

van deze commissie wordt voorjaar 2009 verwacht, waarna een kabinetsreactie volgt. Dit onderwerp heeft betrekking op de langere termijn en valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De omvang van de kostenoverschrijdingen maakt het noodzakelijk op korte termijn maatregelen te nemen. Eventuele wetgeving op basis van het advies van de commissie Van Rijn kan niet eerder dan per 2011 van kracht worden. Uitstel van de maatregelen tot het moment waarop de commissie Van Rijn advies uitbrengt, zou de kostenoverschrijding onverantwoord lang laten voortduren.

2 De ontwikkelingen bij gastouderopvang

De aanpassingen aan het kinderopvangstelsel concentreren zich op de positie en structuur van de gastouderopvang. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de ontwikkelingen bij gastouderopvang.

2.1 Kenmerken van gastouderopvang

Gastouderopvang is kleinschalige kinderopvang in een gezinssituatie die tot stand komt door bemiddeling en begeleiding van een gastouderbureau. Kenmerkend voor gastouderopvang zijn de kleinschaligheid en flexibiliteit. Gastouderopvang komt tegemoet aan de wensen van ouders die opvang in een huiselijke situatie zoeken. Met name in dunbevolkte gebieden waar onvoldoende economisch draagvlak is voor kindercentra, is gastouderopvang een belangrijke opvangmogelijkheid. Vanwege het flexibele karakter wordt gastouderopvang ook gebruikt door ouders met onregelmatige werktijden of werktijden buiten kantooruren.

2.2 Ontwikkelingen sinds 2005

Tot 2005 had bekostiging vanuit de overheid van gastouderopvang betrekking op de bemiddelings- en begeleidingsactiviteiten van het gastouderbureau, niet op de kosten van de opvang zelf. Deze kosten – die het merendeel van de opvangkosten uitmaken – kwamen voor rekening van de ouders. Vanaf 2005 kunnen ouders binnen de systematiek van de Wet kinderopvang bij gebruik van gastouderopvang een tegemoetkoming krijgen voor het geheel aan opvangkosten, inclusief de kosten van bemiddeling en begeleiding. De maximumuurprijs die voor vergoeding in aanmerking komt, is dezelfde als bij opvang in een kindercentrum. De financiële condities voor het gebruik van gastouderopvang zijn daarmee aanzienlijk gunstiger geworden.

Vóór de invoering van de wet was het gebruik van gastouderopvang over een reeks van jaren stabiel op ongeveer 20 000 kinderen. Onder de condities en mogelijkheden van de Wet kinderopvang is het gebruik van gastouderopvang zeer sterk gegroeid: van 30 000 opgevangen kinderen in 2005 naar 98 000 in 2007 en 180 000 in 2008. Dat is een groei met 500%. De omvang van deze groei wijkt sterk af van de groei in de andere opvangvormen, die ook op een zeer hoog niveau ligt. Over dezelfde periode bedroeg de groei bij dagopvang 55% en bij buitenschoolse opvang 98%. Zie tabel 1.

Tabel 1. Ontwikkeling aantal kinderen met een kinderopvangtoeslag 2005–2008¹

Aantal kinderen	Niveau				Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2008 ²	2006	2007	2008	Totaal
Dagopvang	224 000	233 000	283 000	348 000	4%	21%	23%	55%
Buitenschoolse opvang	121 000	134 000	176 000	239 000	11%	31%	36%	98%
Gastouderopvang	30 000	46 000	98 000	180 000	53%	113%	84%	500%
Totaal aantal kinderen	375 000	413 000	557 000	767 000	10%	35%	38%	105%

¹ Deze tabel geeft de aantallen kinderen weer, waarvoor gedurende een jaar een kinderopvangtoeslag is verstrekt. Er zijn geen meerjarencijfers voor de aantallen kinderen die op een specifiek moment (bijvoorbeeld 1 januari) worden opgevangen. Die cijfers geven een beeld van de capaciteit op dat moment.

² Raming gebaseerd op realisatiecijfers zoals in zomer 2008 bekend.

Een toenemend aantal gastouderbureaus richt zich specifiek op het formaliseren van informele opvang. Onderzoek laat zien dat 43% van de groei van de gastouderopvang in 2007 bestaat uit het omzetten van bestaande informele opvang (bijvoorbeeld door grootouders) in formele gastouderopvang.¹ In de ramingen wordt er, mede op grond van een analyse van de groei door het CPB, van uitgegaan dat in 2007 25% van het totale opvangvolume bestaat uit opvang die voorheen informeel was en dat in de jaren 2008 en 2009 gemiddeld 75% van de verdere groei van het volume hieraan kan worden toegeschreven.² Recente gegevens over 2008 lijken dit te ondersteunen. Een belangrijk deel van de geprognosticeerde stijging van de gastouderopvang tot 2013 kan worden toegeschreven aan opvang in het circuit van familie en bekenden.

2.3 De rol van de gastouderbureaus

Gastouderbureaus zijn onder de Wet kinderopvang het centrale aangrijpingspunt voor het functioneren van de gastouderopvang. De wettelijke taak van gastouderbureaus is het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang. De gastouderbureaus zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang en object van het toezicht door de GGD.

Het aantal gastouderbureaus is na invoering van de Wet kinderopvang ongeveer verviervoudigd. Medio 2008 wordt dit aantal op basis van gegevens van de Belastingdienst geschat op 600 à 700. Deze groei is met name op gang gekomen in 2006. Van het huidige aantal bureaus is meer dan 60% opgericht vanaf 2006. Veel gastouderbureaus voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang en vervullen hun bemiddelende en ondersteunende taken op een kwalitatief verantwoorde wijze. Er is echter ook sprake van een categorie bureaus die zich primair richten op het inschrijven van zoveel mogelijk gastouders en het innen van bemiddelingsbijdragen. Deze bureaus besteden onvoldoende aandacht aan inhoudelijke en kwalitatieve ondersteuning van de gastouders. De partijen betrokken bij het convenant kwaliteit kinderopvang hebben daarom in februari 2008 de eisen ten aanzien van gastouderopvang op een aantal punten aangescherpt. Deze eisen zijn sinds april 2008 van kracht. Met dit wetsvoorstel worden verdergaande stappen gezet om het functioneren van de gastouderopvang en van de gastouderbureaus te verbeteren en transparant te maken.

2.4 Conclusie

De wijze waarop gastouderopvang in de Wet kinderopvang is vormgegeven, heeft geleid tot een ontwikkeling waarbij bestaande informele opvang (bijvoorbeeld door familie, vrienden of bureu) in een formele structuur wordt gebracht. Gastouderopvang is flexibel en kent geen vastgelegd aanbod of een vast aantal uren. Keerzijde daarvan is oncontroleerbaarheid voor de overheid van het feitelijke gebruik en van de gemaakte

¹ Research voor beleid, Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken. Mei 2008.

² CPB, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, Mei 2008.

kosten. Dat is een fundamenteel bezwaar. Gastouderopvang ontwikkelt zich daarmee in een andere richting dan bedoeld is met de Wet kinderopvang. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding voor een aantal wijzigingen in het stelsel, zodanig dat de voordelen van de gastouderopvang in stand blijven en tegelijkertijd de nadelen worden ingeperkt.

3 Hoofdrichting bij de oplossingen

Aanpassingen aan de Wet kinderopvang zijn onvermijdelijk om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden. Het merendeel van de aanpassingen heeft betrekking op de gastouderopvang. Daarnaast zijn er aanpassingen die op alle opvangvormen van de wet betrekking hebben. Dat betreft maatregelen voor het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik en het vergroten van de financiële beheersbaarheid van het stelsel.

Naast een structuurwijziging van de gastouderopvang heeft het kabinet ook andere opties voor het tegengaan van de kostenoverschrijdingen overwogen. Eén van de mogelijkheden is een aanpassing van het niveau van de kinderopvangtoeslag voor alle opvangvormen. Dat zou overeenkomen met een verdere verlaging van de percentages voor de kinderopvangtoeslag in vervolg op de aanpassingen die per 1 januari 2009 zijn ingegaan. Hierbij gelden de volgende overwegingen:

- Analyses van de kostenoverschrijdingen laten zien dat de oorzaak daarvan vooral bij de gastouderopvang ligt;
- Het SIOD-rapport wijst uit dat van de bestaande opvangvormen in het bijzonder de gastouderopvang gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik;
- Per 1 januari is de tabel voor de kinderopvangtoeslag aangepast. Op die manier dragen alle kinderopvanggebruikers reeds een bedrag van ruim € 300 mln. bij aan het terugdringen van de kostenoverschrijding;
- Het opvangen van de financiële gevolgen van de groei van de gastouderopvang door een generieke verlaging van de kinderopvangtoeslag voor alle opvangvormen zou de toegankelijkheid van opvang in een kindercentrum verminderen. Dat is ongewenst, omdat het gebruik van deze opvangvorm een groter effect op de arbeidsparticipatie heeft dan het gebruik van gastouderopvang.

Op basis hiervan heeft het kabinet er voor gekozen de kostenoverschrijdingen daar tegen te gaan, waar zij in hoofdzaak worden veroorzaakt. En dat is bij de gastouderopvang.

3.1 De positie van de verschillende vormen van opvang in het kinderopvangstelsel

De ontwikkelingen en aanpassingen bij gastouderopvang raken de structuur die aan de Wet kinderopvang ten grondslag ligt. De Wet kinderopvang kent een aantal ordeningsprincipes:

- a. Opvang die onder de werking van de wet valt behoort tot de formele opvang. Daarnaast is er informele opvang. Dat is opvang in het privé-circuit door familie en bekenden. Deze opvang valt niet onder de wet;
- b. Binnen de formele opvang kent de wet een onderscheid tussen opvang in een kindercentrum en gastouderopvang. Deze laatste vorm van opvang is kleinschalig en vindt plaats in een gezinssituatie.


Oorspronkelijke structuur van de Wet kinderopvang

	Formele opvang	Informele opvang
Kindercentrum	Gastouderopvang	Privé-circuit

Voor het geheel aan formele opvang dat valt onder de wet, gelden eisen ten aanzien van de kwaliteit en voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking te komen. Voor alle formele vormen van opvang geldt hetzelfde niveau van bekostiging op basis van eenzelfde maximumuurprijs. In de uitvoeringspraktijk van de wet blijkt zich een ontwikkeling voor te doen, waarbij bestaande informele opvang als gastouderopvang onder het regime van de wet wordt gebracht. Daardoor zijn onder de titel gastouderopvang binnen het kader van de wet twee verschillende vormen van kleinschalige opvang gaan functioneren: de professionele gastouderopvang en geformaliseerde opvang in de kring van familie en bekenden. Deze twee vormen van kleinschalige opvang verschillen zodanig veel van elkaar, dat het niet logisch is hierop dezelfde kwaliteitseisen en hetzelfde bekostigingsniveau toe te passen. Ook wordt opvang in een gezinssituatie aangetroffen, die niet aan de eisen van de wet voldoet, maar toch voor de bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

Informele kinderopvang naar de Wet kinderopvang

	Formele opvang	Informele opvang
Kindercentrum	Gastouderopvang	Privé-circuit



3.2 Aanpassingen in de gastouderopvang

Deze patronen zijn aanleiding tot aanpassingen aan de ordeningsprincipes van de wet. Doel daarvan is de verschillende vormen van opvang, gezien hun specifieke kenmerken, op de juiste plaats te positioneren binnen of buiten het stelsel van de Wet kinderopvang.

Gastouderopvang wordt gepositioneerd als een professionele vorm van kleinschalige opvang op het woonadres van de gastouder. De locatie waar de opvang plaatsvindt, wordt aangeduid als minicrèche. De gastouder die de opvang verzorgt, moet aan deskundigheidseisen voldoen en kan zelfstandig functioneren. Daarnaast is er een lichtere vorm van kleinschalige opvang, waarvoor een lagere maximumuurprijs geldt. Deze vorm van opvang wordt aangeduid als thuisopvang. In thuisopvang mogen minder kinderen tegelijk worden opgevangen dan in gastouderopvang. Het aantal uren kinderopvangtoeslag per maand voor thuisopvang is aan een maximum gebonden. Redenen daarvoor zijn de beperkte bijdrage aan de arbeidsparticipatie van deze vorm van opvang¹ en de noodzaak tot financiële beheersbaarheid. Het betalingsverkeer tussen ouder en aanbieder van opvang verloopt voor beide vormen van opvang via het gastouderbureau. Tot slot blijft er informele opvang in het privé-circuit zonder kwaliteitseisen en zonder financiële ondersteuning van het Rijk. Deze vorm van opvang valt buiten de Wet kinderopvang. In schema:

¹ CPB, Macro Economische Verkenning 2009, september 2008.

Structuur van de Wet kinderopvang na wetswijziging

	Formele opvang		Informele opvang
Kindercentrum	Gastouderopvang	Thuisopvang	Privé-circuit

Om het verschil tussen de formele vormen van kleinschalige opvang aan te duiden wordt de volgende terminologie aangehouden:

Terminologie gastouderopvang en thuisopvang

Soort opvang	Gastouderopvang	Thuisopvang
Aanbieder Locatie	Gastouder Minicrèche	Opvangouder

Na doorvoering van deze aanpassingen zal de formele opvang in de zin van Wet kinderopvang in totaal drie verschillende vormen van opvang omvatten: kindercentrum, gastouderopvang, thuisopvang. Het is onvermijdelijk dat het stelsel daardoor in complexiteit toeneemt. De drie vormen zijn echter goed van elkaar te onderscheiden door verschillende kwaliteitseisen, organisatorische voorwaarden en verschillende bekostigingsniveaus met verschillende maximumuurprijzen.

De wijzigingen bij de gastouderopvang worden verder beschreven in hoofdstuk 4. van deze memorie van toelichting.

3.3 Waarborgen voor de kwaliteit

Het nieuwe onderscheid tussen gastouderopvang en thuisopvang komt ook terug in de eisen ten aanzien van de kwaliteit en in de organisatie van het toezicht op de kwaliteit. De eisen aan gastouderopvang liggen op een hoger niveau dan aan thuisopvang. De gastouder wordt zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang. Het toezicht door de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) op de kwaliteit van de opvang vindt plaats bij de gastouder zelf en niet bij het gastouderbureau. Het toezicht op de kwaliteit van de thuisopvang vindt getrappt plaats via het gastouderbureau. Het gastouderbureau controleert de kwaliteit van de thuisopvang. De GGD controleert het gastouderbureau.

De kwaliteitseisen voor gastouderopvang en thuisopvang worden via de bestaande systematiek van het convenant kwaliteit kinderopvang ingevuld en vastgesteld. Convenantpartijen zijn hiertoe bij brief van 13 november 2008 van de staatssecretaris van OCW uitgenodigd. Daarbij is aandacht gevraagd voor een adequate vertegenwoordiging van de gastouderbureaus. Zoals aangekondigd in de brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» van 23 mei 2008, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat het Rijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) eisen aan de kwaliteit kan stellen.¹ Indien convenantpartijen niet of onvoldoende tot de beoogde kwaliteitseisen komen, kan het Rijk deze bij AMvB vaststellen. Deze maatregelen worden verder beschreven in hoofdstuk 5.

3.4 Terugdringen misbruik en oneigenlijk gebruik

Het systeem van vraagfinanciering, zoals vormgegeven in de Wet kinderopvang, blijkt op een aantal onderdelen gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dat geldt vooral bij gastouderopvang. Deze risico's zijn beschreven in het SIOD-rapport «Gastouderopvang en kinderopvang-toeslag, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik». Door middel van een

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 322, nr. 24.

aantal aanpassingen aan de wet worden de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik gereduceerd:

- Het betalingsverkeer tussen ouders en gastouders/opvangouders verloopt via het gastouderbureau. Op die manier worden de geldstromen en de kostenstructuur transparant;
- Inwonende personen kunnen niet als gastouder/opvangouder optreden voor kinderen op hetzelfde woonadres;
- Informatie uit de gemeentelijke registers kinderopvang wordt op één plek samengebracht en kan van daaruit geraadpleegd worden;
- Opvang door kindercentra of gastouders wordt pas in het register opgenomen, als uit de inspectie van de GGD is gebleken dat de opvang voldoet aan de kwaliteitseisen. Opvang door opvangouders wordt in het register opgenomen als uit de inspectie door de GGD blijkt dat het gastouderbureau voldoet aan de vereisten;
- Gastouderbureaus moeten over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken om de wettelijke taken uit te voeren;
- Gastouders en opvangouders zijn 18 jaar of ouder;
- De GGD krijgt de mogelijkheid gebruik te maken van informatie van de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen kon al wel over gegevens van de GGD beschikken. Uitwisseling van informatie maakt gecoördineerde toezichtsacties mogelijk. Dit is recent geregeld via de Wet overige fiscale maatregelen 2009.

Door middel van deze maatregelen worden de belangrijkste risico's uit het SIOD-rapport afgedekt. Voor het effectueren daarvan is meer toezicht nodig. Het toezicht van de GGD op de gastouderopvang zal bijvoorbeeld plaatsvinden op de locatie van de minicrèche en niet meer alleen op het gastouderbureau. Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst opnieuw de mazen van de wet zullen worden opgezocht. De financiële structuur van de wet kent na doorvoering van de aanpassingen echter een aantal mechanismen om de omvang daarvan te beperken. Zo wordt het aantal toeslaguren gemaximeerd. Het maximum aantal uren is het kleinst bij de opvangvorm die relatief de meeste risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik kent.

Deze maatregelen worden verder beschreven in hoofdstuk 6.

3.5 Vergroten van de financiële beheersbaarheid

In het financiële systeem van de Wet kinderopvang worden de kosten verdeeld over ouders, overheid en werkgevers. Vanaf 2006 zijn de kosten voor ouders teruggebracht en vanaf 2007 is voor alle ouders een werkgeversbijdrage beschikbaar gekomen. De kosten zijn daardoor voor ouders steeds minder een element van afweging bij de keuze voor kinderopvang en voor de omvang van het gebruik. Een positief effect daarvan is dat steeds meer ouders gebruik maken van kinderopvang. Maar er zijn ook neveneffecten. Er zijn situaties waarin ouders meer uren gebruiken dan nodig is voor arbeidsparticipatie of waarin meer uren aan ouders in rekening worden gebracht dan zij daadwerkelijk gebruiken. Dat maakt het stelsel onnodig duur. Via een aantal maatregelen wordt de financiële beheersbaarheid van het stelsel verbeterd. Deze maatregelen hebben betrekking op alle opvangvormen:

- De mogelijkheid wordt gecreëerd een maximum te stellen voor het aantal toeslaguren per opvangvorm;
- Er wordt een grens gesteld aan het aantal uren opvang per dag dat een ondernemer bij de ouder in rekening kan brengen.

De maatregelen ter vergroting van de financiële beheersbaarheid worden verder beschreven in hoofdstuk 7. Een samenvattend overzicht van alle

aanpassingen van de structuur van de gastouderopvang is opgenomen in de bijlage.

4 Structuurwijzigingen aan het kinderopvangstelsel

Dit hoofdstuk gaat nader in op de aanpassingen bij gastouderopvang en op de voorwaarden aan gastouderopvang, thuisopvang en gastouderbureaus.

4.1 Gastouderopvang en thuisopvang

Bij de aanpassingen aan de positie van gastouderopvang in de Wet kinderopvang hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

- Onder ouders bestaat behoefte aan vormen van kleinschalige, flexibele opvang;
- Vanuit het oogpunt van keuzevrijheid van ouders is er aanleiding dergelijke vormen van opvang onder de Wet kinderopvang te behouden;
- Opvang die onder de Wet kinderopvang en daarmee onder bekostiging door de overheid valt, moet voldoen aan eisen van kwaliteit;
- De vormgeving van de opvang moet zodanig zijn, dat misbruik en oneigenlijk gebruik worden voorkomen.

Op basis van deze uitgangspunten wordt de huidige gastouderopvang gesplitst in twee vormen van kleinschalige opvang in huiselijke kring: gastouderopvang en thuisopvang. De eerste vorm van opvang voldoet aan professionele kwaliteitseisen. De tweede is een lichtere vorm van opvang, waarvoor lagere kwaliteitseisen en een lagere maximumuurprijs gelden. Het kabinet heeft voor het jaar 2010 besloten tot maximumuurprijzen van € 4,- voor gastouderopvang respectievelijk € 2,50 voor thuisopvang. Aan de hoogte van deze prijzen liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- Vergeleken met opvang in een kindercentrum heeft kleinschalige opvang aanzienlijk minder kosten voor de accommodatie en de inrichting. Voor kleinschalige opvang kan daarom een lagere maximumuurprijs kan gelden dan voor opvang in een kindercentrum;
- De uitvoeringskosten van het gastouderbureau vormden een relatief groot deel van de kosten van de gastouderopvang. Bij de nieuwe inrichting van de kleinschalige opvang wordt dit aandeel teruggebracht;
- Gastouderopvang is een professionele vorm van kleinschalige opvang. De prijsstelling moet daarmee overeenstemmen. Thuisopvang is een lichtere, minder intensieve vorm van opvang. Voor thuisopvang kan daarom een lagere maximumuurprijs gelden dan voor gastouderopvang.

De nieuwe vorm van gastouderopvang vindt uitsluitend plaats op het woonadres van de gastouders, in zogenaamde minicrèches. Een gastouder kan, indien hij of zij voldoende kinderen opvangt, voldoende inkomsten genereren om economisch zelfstandig te functioneren.

4.2 Verdere professionalisering van gastouderopvang

Het voorstel tot splitsing van de huidige gastouderopvang komt ook voort uit de wens van het kabinet de gastouderopvang verder te professionaliseren. Het kabinet hecht groot belang aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Een goede ontwikkeling van kinderen – vooral van kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar – is van evident belang voor hun persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling in latere jaren én voor de sociale samenhang van de samenleving als geheel. Om die reden meent het kabinet dat

– anders dan tot nu toe het geval is – substantiële deskundigheidseisen moeten worden gesteld aan gastouders. Ook zal het toezicht door de GGD op de gastouderopvang voortaan rechtstreeks plaatsvinden bij de gastouders thuis in plaats van bij de gastouderbureaus. Dat biedt meer grip op de kwaliteit van de opvang dan het huidige getrapte toezicht via de gastouderbureaus. Voor de thuisopvang blijft gelden dat de gastouderbureaus object zijn van GGD-toezicht.

4.3 Aantallen kinderen en voorwaarden aan de opvanglocatie

Het hogere opleidingsniveau van de gastouders «nieuwe stijl» hangt samen met het feit dat gastouders een groter aantal kinderen tegelijkertijd mogen opvangen, namelijk maximaal 6 kinderen. Het opvangen van een groter aantal kinderen stelt meer eisen aan de gastouder. Het aantal van 6 kinderen komt overeen met het aantal dat wordt toegestaan in het Tijdelijke besluit innovatieve kinderopvang.¹ Voor de categorie thuisopvang geldt het huidige maximum in de gastouderopvang: maximaal 4 kinderen tegelijkertijd. Aan convenantpartijen is gevraagd deze maxima nader in te vullen voor de samenstelling van de groep in relatie tot de leeftijd van de kinderen en de aanwezige eigen kinderen van de gastouder/opvangouder. Ten slotte geldt voor de gastouderopvang dat deze gevestigd moet zijn op het woonadres van de gastouder. Dat wil zeggen in de woning van de gastouder of in andere gebouwen op het woonadres van de gastouder. Voor de thuisopvang blijven de huidige regels van kracht. De opvang kan uitsluitend plaatsvinden in de woning van de opvangouder of van de vraagouder.

4.4 Aansluiting bij kindercentra of bij gastouderbureaus?

Het kabinet is er in zijn brief van 20 juni 2008 vanuit gegaan dat de gastouderbureaus zouden verdwijnen en hun taken zouden worden overgenomen door kindercentra. Dit besluit bleek bij nadere uitwerking een hoge drempel op te leveren bij het positioneren van de nieuwe professionele gastouderopvang en de thuisopvang. Een belangrijk bezwaar is dat een groot deel van de kinderopvangmarkt bestaat uit kinderdagverblijven of organisaties voor buitenschoolse opvang die zelfstandig opereren (één natuurlijke of rechtspersoon met één opvanglocatie). Deze «éénpitters» zijn volledig gericht op het opvangen van kinderen en naar verwachting niet geneigd branchevreemde taken, zoals bemiddeling en begeleiding, op zich te nemen. Te meer daar relatief hoge eisen aan de bedrijfsvoering zullen worden gesteld om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Een ander punt van zorg was dat door het onderbrengen van gastouders en thuisopvang bij kindercentra de keuzevrijheid van ouders tussen verschillende aanbieders zou kunnen verminderen. Kindercentra zouden hierdoor een dominante positie krijgen ten opzichte van gastouderopvang en thuisopvang, die in feite hun concurrenten zijn. Daarnaast bleek in het veld weinig draagvlak voor dit plan en zouden relatief hoge transitiekosten moeten worden gemaakt. Het risico bleek daarmee te groot dat de gastouderopvang en thuisopvang onvoldoende gespreid over Nederland van de grond zouden komen, indien de taken van gastouderbureaus overgenomen zouden moeten worden door kindercentra.

In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt er daarom vanuit gegaan dat de functie van de gastouderbureaus blijft bestaan, zij het in een aangescherpte vorm. De taken die de gastouderbureaus krijgen ten aanzien van de nieuwe gastouders en de thuisopvang zijn verschillend. Ook worden maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan en meer transparantie te brengen in het betalingsverkeer en de tarievenstructuur.

¹ Kamerstukken II, 2003/04, 28 447, nr. 96.

4.5 Voorwaarden aan de gastouderbureaus

Gastouderbureaus kunnen een functie blijven vervullen bij kleinschalige opvang in een gezinssituatie. Gezien de gesignaleerde tekortkomingen in het functioneren van een aantal van deze bureaus is een aantal verbeteringen nodig. Hiervoor worden de volgende aanscherpingen doorgevoerd:

- De betaling tussen gebruiker en aanbieder van gastouderopvang/ thuisopvang verloopt niet meer in rechtstreeks onderling verkeer, maar via het gastouderbureau;
- De gastouderbureaus maken de hoogte van de kosten transparant;
- De kosten die door het gastouder in rekening worden gebracht en de berekeningsgrondslag van deze kosten, kunnen worden genormeerd;
- Het gastouderbureau moet kunnen aantonen dat er in relatie tot het aantal aangesloten gastouders en opvangouders voldoende gekwalificeerd personeel is om een goede invulling te kunnen geven aan de wettelijke taken;
- Er kunnen eisen worden gesteld aan de inrichting van de administratie.

De taken van gastouderbureaus ten aanzien van gastouders en aanbieders van thuisopvang verschillen. Gastouders en hun opvanglocaties (mini-crèches) worden object van toezicht door de GGD. De controlerende taken van gastouderbureaus voor de kwaliteit van de gastouders kunnen daarom worden beperkt tot die taken, die noodzakelijk zijn om de gastouders goed te kunnen laten functioneren. Het toezicht van de GGD op de activiteiten van het gastouderbureau kan dienovereenkomstig worden teruggebracht. Het staat gastouderbureaus vrij in aanvulling op de verplichte taken nog andere kwalitatieve ondersteunende taken aan te bieden aan gastouders.

Bij de thuisopvang vindt geen rechtstreeks toezicht plaats bij de opvangouders thuis. Het toezicht op de kwaliteit van deze vorm van opvang vindt plaats bij de gastouderbureaus. De gastouderbureaus worden daarom verplicht – zoals ook nu het geval is – kwalitatieve ondersteuning te verlenen aan aanbieders van thuisopvang. Dit betreft dan een beperkter pakket aan kwalitatieve taken dan nu het geval is in de gastouderopvang.

5 Kwaliteit en toezicht

Ook in een gewijzigd stelsel van kinderopvang staat de kwaliteit van de opvang centraal. Het gaat om de opvoeding en verzorging van jonge kinderen. Uitgangspunt bij de wijzigingen van het stelsel is dat sprake moet blijven van een samenhangend geheel van bepalingen met betrekking tot de kwaliteit, het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en de instrumenten om de naleving af te dwingen.

5.1 Gedeelde verantwoordelijkheden

In de memorie van toelichting bij de Wet kinderopvang van 9 juli 2004 (Staatsblad 2004, 455) is ingegaan op de verantwoordelijkheden van ouders en overheid bij opvoeding en opvang. De belangrijkste lijnen daaruit zijn:

- Ouders zijn de eerst- en eindverantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. Zij bepalen in eerste instantie de normen en waarden die zij aan hun kinderen willen meegeven. Zij maken een weloverwogen keuze uit anderen met wie ze hun verantwoordelijkheid eventueel willen delen;
- Doordat in steeds meer gezinnen beide ouders werken en steeds meer kinderen meer tijd buiten het gezin doorbrengen, is de betekenis van andere opvoeders toegenomen. Als gevolg van de groeiende arbeids-

participatie is bij ouders een toenemende behoefte ontstaan aan voorzieningen voor de opvang van hun kinderen en wel aan opvang van goede kwaliteit;

- De overheid heeft tot taak voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid kunnen invullen, ook wanneer zij zorgtaken willen combineren met werk;
- Bemoeienis van de overheid met de opvoeding van kinderen is ook om andere redenen gerechtvaardigd. De overheid is bijvoorbeeld op grond van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind gehouden om de veiligheid, gezondheid en een goede opvoeding van kinderen te bevorderen;
- Een adequate opvoeding en verzorging van kinderen is een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving.

Deze algemene lijnen gelden ook bij dit wetsvoorstel. Meer specifiek is in dit wetsvoorstel de vraag aan de orde naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij thuisopvang. Het kabinet constateert dat ouders verschillende voorkeuren hebben bij het gebruik van kinderopvang. Het kabinet respecteert deze verschillen in voorkeur en maakt met de Wet kinderopvang het gebruik van drie verschillende soorten opvang mogelijk. Naarmate de vorm van de opvang dichter bij de kring van familie en bekenden komt te liggen, neemt de rol van de overheid in voorschriften en financiële faciliteiten af.

Kinderopvang heeft betrekking op de opvoeding en verzorging van jonge kinderen. Dat is een kwetsbare doelgroep. In verband hiermee is het essentieel dat de opvang van een goede kwaliteit is. Dit vraagt om waarborgen van overheidswege. Deze rol van de overheid is mede gebaseerd op het feit dat financiële inbreng van de overheid in de kinderopvang substantieel is. In wet- en regelgeving zijn daarom verschillende bepalingen opgenomen die deze kwaliteit waarborgen.

De kwaliteitsborging is op verschillende niveaus geregeld. Op het niveau van de wet zijn globale eisen geformuleerd, zoals de inzet van beroepskrachten en de groepsgrootte. De branchepartijen MOgroep, Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang (namens de werkgevers) en BOinK (namens de ouders) hebben door middel van een convenant de globale kwaliteitseisen een nadere invulling gegeven. Dit betreft bijvoorbeeld de beroepskracht/kind-ratio en concrete eisen aan gastouders. Het convenant «Kwaliteit in de kinderopvang» dat daarover is gesloten, is op 8 februari 2008 voor het laatst aangepast. Op deze manier is sprake van zelfregulering. De kwaliteitseisen in het convenant zijn basis voor het toezicht door de GGD. Het convenant van de branchepartijen is ten behoeve daarvan door het Rijk één op één omgezet in beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Daarnaast zijn door het Rijk beleidsregels vastgesteld met betrekking tot de werkwijze van de GGD (Beleidsregels werkwijze toezichthouder). Op basis van deze beleidsregels worden toetsingskaders vastgesteld voor het toezicht door de GGD. Indien noodzakelijk wordt er door de gemeenten gehandhaafd.

5.2 Kwaliteitseisen aan gastouders en opvangouders

Gastouders moeten professioneel opereren. Het is werk waarmee economische zelfstandigheid kan worden verkregen. Daarbij passen kwaliteitseisen van een niveau dat ten minste overeenkomt met het niveau dat op dit moment geldt voor de gastouders. Dat betreft onder meer het uitvoeren van een risico-inventarisatie en een plan van aanpak veiligheid en gezondheid, het formuleren van een pedagogisch plan en het regelen van een achterwacht. Nieuw is dat gastouders aan deskundigheidseisen

moeten voldoen. Deze zullen onder meer betrekking hebben op het pedagogisch handelen in een minicrèche. Personen die al werkzaam zijn in de gastouderopvang en niet aan deze eisen voldoen, maar wel beschikken over een relevante combinatie van opleiding en ervaring, kunnen deelnemen aan een procedure voor erkenning van verworven competenties (EVC). Conform de huidige structuur zal aan het veld worden gevraagd hier afspraken over te maken.

Opvangouders zijn veelal personen die voorheen al informele opvang aanboden. De eisen voor thuisopvang dienen in overeenstemming te zijn met het specifieke karakter van deze vorm van opvang, dat wil zeggen, dat daaraan slechts minimale eisen betreffende de veiligheid worden gesteld.

5.3 Mogelijkheid bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit

De systematiek van een kwaliteitsconvenant vanuit de branche en de omzetting daarvan in beleidsregels, blijft gehandhaafd. Deze werkwijze zorgt ervoor dat alle belanghebbenden in het veld betrokken zijn bij de ontwikkeling van de kwaliteitseisen. Dit garandeert dat de normen draagvlak hebben in het veld en reflecteren wat het veld van belang acht. Veldpartijen zijn verzocht de kwaliteitseisen voor gastouders en gastouderbureaus nader invulling te geven.

Keerzijde van dit systeem is dat de minister, die wettelijk verantwoordelijk is voor het kwaliteitsniveau van de kinderopvang en daar door het parlement op kan worden aangesproken, op dit terrein afhankelijk is van de resultaten van overleg tussen andere partijen. Om vier redenen wordt in het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit:

- a. Het Rijk draagt in zeer ruime mate bij aan de kosten van kinderopvang. Het Rijk heeft als gevolg daarvan een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang;
- b. Zelfregulering door partijen die verschillende belangen vertegenwoordigen leidt tot compromissen. Deze compromissen zijn waardevol voor het draagvlak, maar kunnen er ook in resulteren dat de kwaliteitsregels op onderdelen niet goed toetsbaar zijn. Het vaststellen van de kwaliteitsregels door middel van een AMvB kan de eenduidigheid en de toetsbaarheid vergroten;
- c. Het systeem van zelfregulering van de kwaliteit in de kinderopvang werkt optimaal, als de belangen van alle partijen op een evenwichtige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Dit veronderstelt een gelijkwaardige positie van de betrokken partijen. Het is niet vanzelfsprekend dat dit in de toekomst zo blijft. Indien de positie van één van de betrokken partijen verzwakt, is van evenwichtige zelfregulering geen sprake meer;
- d. Kinderopvang heeft betrekking op jonge kinderen en daarmee op een kwetsbare groep. Dat vereist garanties voor de kwaliteit van de opvang.

De mogelijkheid bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit moet gezien worden als een terugvaloptie voor het geval het gewenste kwaliteitsniveau niet of onvoldoende via zelfregulering door veldpartijen bereikt kan worden. Het kabinet is zich ervan bewust dat kwaliteitseisen de toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders kunnen bemoeilijken. Dat kan effecten hebben voor de wachtlijsten. Bij de introductie van kwaliteitseisen zullen mogelijk negatieve effecten op de marktwerking in de sector worden meegewogen.

5.4 Toezicht

Het toezicht op gastouders, opvangouders en gastouderbureaus wordt als volgt ingericht:

Opvangouders

Voor opvangouders zullen lagere eisen gelden dan voor de huidige gastouders. Om die reden is het niet logisch het toezicht te intensiveren. Net als in de bestaande situatie bezoekt de GGD-inspecteur het gastouderbureau om te controleren of het zijn taken ten opzichte van de opvangouder een goede invulling geeft.

Gastouders/minicrèche

Bij opvang door gastouders is sprake van professionele opvang. Daarom is primair de gastouder zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit. De GGD houdt rechtstreeks toezicht op de opvanglocatie. Via inspectie ter plekke kan een goed oordeel worden gevormd over de kwaliteit. Hier geldt eenzelfde traject van toezicht en handhaving als bij de andere kinderopvangvormen. De gemeente waar de gastouder zijn woonadres heeft, is hiervoor verantwoordelijk. De rol van het gastouderbureau ten opzichte van gastouders verandert, omdat deze ook een toezichthoudende taak had ten opzichte van de aangesloten gastouders. De kwalitatief ondersteunende en bemiddelende taken van het gastouderbureau worden beperkt tot die taken die noodzakelijk zijn om als professionele gastouder te kunnen functioneren. De GGD houdt toezicht op de uitvoering van deze taken.

Beide objecten van toezicht (gastouderbureaus en minicrèches) worden beoordeeld op de eigen verantwoordelijkheidsgebieden. Daarbij bestaat geen overlap. Ook als de ondersteuning van het gastouderbureau onvoldoende is, blijft het de verantwoordelijkheid van de gastouder te zorgen dat de kwaliteit van de opvang op orde is. Het is ook een verantwoordelijkheid van de gastouder zonedig naar een ander gastouderbureau om te zien. Gastouders en opvangouders worden uitgeschreven uit het register, indien een handhavingstraject van de gemeente er toe leidt dat het gastouderbureau moet sluiten. Gastouders en opvangouders dienen dan een ander gastouderbureau te zoeken.

Tabel 2 geeft een samenvattend overzicht van de verdeling van de verantwoordelijkheden bij gastouderopvang en thuisopvang.

Tabel 2. Toedeling van verantwoordelijkheden bij gastouderopvang en thuisopvang

	Gastouderopvang/minicrèche		Thuisopvang	
	Gastouder	Gastouderbureau	Opvangouder	Gastouderbureau
<i>Kwaliteit</i>	Gastouder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang in de minicrèche (<i>artikel 56b, lid 1</i>)	Gastouderbureau is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteunende taken (<i>artikel 56, lid 1</i>)		Gastouderbureau is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de thuisopvang en voor de kwaliteit van de ondersteunende taken (<i>artikel 56, lid 1</i>)
<i>Toezicht</i>	Object van toezicht (<i>artikel 62, lid 2</i>) Jaarlijks toezicht op locatie door de GGD	Object van toezicht (<i>artikel 62, lid 2</i>) Jaarlijks toezicht op locatie door de GGD	Toezicht getrapd via gastouderbureau Jaarlijks minimaal één bezoek door het gastouderbureau	Object van toezicht (<i>artikel 62, lid 2</i>) Jaarlijks toezicht op locatie door de GGD

6 Tegengaan misbruik en oneigenlijk gebruik

Het kinderopvangstelsel dat op 1 januari 2005 met de Wet kinderopvang werd ingevoerd, blijkt gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), met name bij gastouderopvang. Onder misbruik wordt verstaan: het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet niet is toegestaan. Hierbij moet gedacht worden aan de declaratie van opvanguren die in het geheel niet hebben plaats gevonden. Oneigenlijk gebruik is: het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet wel is toegestaan, maar niet in lijn is met de doelstelling van de wet. Die doelstelling is het mogelijk maken van de combinatie arbeid en zorg door het gebruik van kinderopvang. Bij oneigenlijk gebruik moet gedacht worden aan de declaratie van een aantal opvanguren dat redelijkerwijs niet in relatie staat tot het aantal uren dat beide ouders werken. Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, heeft de SIOD de risico's van het gastouderopvangstelsel in kaart gebracht¹. De elementen van het stelsel die een risico op M&O in zich dragen en de maatregelen om deze risico's te beperken, worden hieronder beschreven.

6.1 Doorbreken van gelijke belangen

Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben in de bestaande structuur eenzelfde belang zo veel mogelijk declarabele uren opvang te laten ontstaan. Ouders ontvangen de kinderopvangtoeslag, gastouders inkomsten en gastouderbureaus provisie. Naarmate het aantal declarabele uren toeneemt, stijgen de inkomsten voor alle partijen. In sommige situaties blijkt niet met zekerheid vast te stellen of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en de opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit risico doet zich vooral voor, als de ouder en gastouder tot de kring van familie en bekenden behoren. In deze context ontstonden gastouderbureaus die zich meer richten op het regelen van de kinderopvangtoeslag dan op het bieden van kwalitatief verantwoorde kinderopvang. Het eigen aandeel van ouders in de kosten blijkt bovendien onvoldoende prikkel het aantal gedeclareerde uren te beperken.

Maatregelen

Dit wetsvoorstel regelt dat het betalingsverkeer niet meer rechtstreeks tussen ouders en gastouders/opvangouders kan verlopen, maar alleen via het gastouderbureau. Deze structuur heeft de volgende voordelen:

- Het gastouderbureau kan een relatie leggen tussen het verrichte aantal uren en het gedeclareerde aantal uren opvang;
- Betaling van de gastouders/opvangouders kan alleen plaatsvinden op basis van een factuur;
- Het gastouderbureau houdt een administratie bij van het betalingsverkeer. De Belastingdienst/Toeslagen kan hierdoor vaststellen of toeslagen rechtmatig zijn uitbetaald;
- Het is niet meer mogelijk zonder het maken van kosten een kinderopvangtoeslag te ontvangen;
- Het gastouderbureau heeft inzicht in de inkomsten van een gastouder/opvangouder. Hierdoor kan de Belastingdienst vaststellen of de gastouder/opvangouder een juiste aangifte voor de inkomstenbelasting heeft gedaan.

Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld aan de inrichting van het betalingsverkeer. Daarbij wordt bepaald dat de gastouderbureaus de uitvoeringskosten transparant maken. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de hoogte en de berekeningsgrondslag van de uitvoeringskosten. Tevens sluit het wetsvoorstel de mogelijkheid uit dat inwonende personen als gastouder/opvangouder kunnen optreden voor kinderen op hetzelfde woonadres.

¹ Zie noot 1, pagina 3.

6.2 Uitwisselen van informatie tussen GGD en Belastingdienst mogelijk maken

De Wet kinderopvang heeft betrekking op de bekostiging en de kwaliteit van de kinderopvang. Beide onderdelen hebben een eigen toezicht: de Belastingdienst/Toeslagen houdt toezicht op de rechtmatige uitbetaling van de kinderopvangtoeslag en de GGD op de naleving van de kwaliteitseisen. Door de formele scheiding tussen deze twee vormen van toezicht bestaat het risico dat informatie vanuit het ene domein niet bekend is bij de toezichthouder van het andere domein. Zo doen zich situaties voor waarbij over hetzelfde gastouderbureau bij de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de toegekende kinderopvangtoeslagen een veel groter aantal aangesloten gastouders bekend is dan bij de GGD op basis van het kwaliteitstoezicht. Deze informatie van de Belastingdienst/Toeslagen is relevant voor de GGD om te kunnen beoordelen of het gastouderbureau in staat is het feitelijke aantal gastouders te begeleiden.

Maatregelen

In de Wet overige fiscale maatregelen 2009 is door middel van een wijziging van de Wet kinderopvang de mogelijkheid gecreëerd voor de GGD-inspecteur en de Belastingdienst/Toeslagen structureel informatie met elkaar uit te wisselen.

6.3 Alle geregistreerde opvang op één plek te raadplegen

Op grond van het huidige artikel 46 van de Wet kinderopvang zijn gemeenten verplicht een register bij te houden van kinderopvang die voldoet aan de wettelijke eisen. Op deze manier kunnen ouders zien welke opvang in de betreffende gemeente aan de eisen voldoet. Alleen het gebruik van geregistreerde opvang komt voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking. Conform deze systematiek zijn er evenveel registers als gemeenten (in 2008 443). Opvang die niet aan de eisen voldoet of als gevolg van een handhavingstraject uit het register wordt verwijderd, komt niet voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking.

De Belastingdienst/Toeslagen moet in de huidige situatie alle individuele registers raadplegen om de rechtmatigheid van de aangevraagde toeslagen te kunnen vaststellen. De informatie is verspreid over een groot aantal verschillende bronnen en niet altijd voldoende actueel. Daardoor kunnen uitbetalingen van de kinderopvangtoeslag doorlopen, terwijl de gebruikte opvang dat niet meer rechtvaardigt. Het vervallen van een registratie moet direct kunnen leiden tot het stopzetten van de toeslag.

De uitvoering door de Belastingdienst/Toeslagen en de toets op de rechtmatigheid van de toeslag kunnen worden vereenvoudigd, als alle informatie uit de bestaande gemeentelijke registers op een centrale plaats wordt verzameld en kan worden geraadpleegd. Een landelijk register maakt het bovendien minder gemakkelijk voor een ondernemer die zijn opvang als gevolg van handavingsmaatregelen heeft moeten sluiten, de activiteiten elders voort te zetten.

Maatregelen

In de wet wordt een voorziening getroffen die het mogelijk maakt de informatie die tot nu toe wordt opgenomen in de gemeentelijke registers op een centrale plaats samen te brengen in de vorm van een landelijk register kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen kan op deze wijze relatief eenvoudig controleren of de gebruikte opvang recht geeft op een kinderopvangtoeslag. Bij de inrichting van dit register gelden hoge eisen aan de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens. De specificaties van dit register kinderopvang worden bij AMvB vastgesteld. De

opname van kindercentra, gastouderbureaus en minicrèches in het register verloopt, conform de bestaande systematiek, via de gemeente. De opname van opvangouders wordt verzorgd door het gastouderbureau. Daarvoor gelden de volgende overwegingen:

- De gemeente speelt geen directe rol bij de kwaliteit van de thuisopvang. Kindercentra, gastouderbureaus en minicrèches zijn objecten van toezicht, opvangouders niet. Het toezicht van de GGD op de opvangouders verloopt via het gastouderbureau;
- Het gastouderbureau heeft een groot belang bij actuele gegevens in het register, omdat geen toeslag wordt versterkt voor opvangouders die niet in het register zijn opgenomen.

6.4 Opname in het register, indien aan de kwaliteitseisen is voldaan

In de bestaande systematiek van de Wet kinderopvang wordt een kinderopvanglocatie opgenomen in het register, zodra deze zich bij de gemeente heeft gemeld («melding leidt tot registratie»). De opvang mag pas in exploitatie worden genomen, nadat uit het GGD-onderzoek is gebleken dat aan de eisen is voldaan. Het automatisme dat melding tot registratie leidt, kan tot gevolg hebben dat opvang die nog niet in exploitatie mag worden genomen, toch voor een toeslag in aanmerking komt. In dat geval wordt een toeslag verstrekt voor opvang waarvan nog niet is vastgesteld of deze aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien duidelijk is dat de opvang niet aan de eisen zal gaan voldoen, is vervolgens nog enige tijd nodig om de opvang uit het register te verwijderen.

Maatregelen

In dit wetsvoorstel wordt de procedure voor melding en registratie zodanig aangepast, dat registratie pas plaatsvindt, nadat de GGD de opvang positief heeft beoordeeld.

6.5 Beperken van het aantal toeslaguren

Het is mogelijk dat ouders meer uren opvang opgeven dan er daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. In de uitvoeringspraktijk worden excessieve aantallen uren aangetroffen die een redelijk gebruikspatroon ver te boven gaan. De parallelle belangen die hierboven zijn beschreven, spelen hierbij een rol.

Maatregelen

Het aantal opvanguren dat voor een toeslag in aanmerking komt, wordt gelimiteerd. Om te voorkomen dat ouders aantallen opvanguren aanvragen die in geen enkele relatie staan tot het werkelijke aantal uren arbeid, is ervoor gekozen een maximum te stellen aan het aantal uren waarvoor een kinderopvangtoeslag kan worden verkregen. Voor verschillende vormen van opvang kunnen verschillende maxima gelden. Indicatief gaat het bij opvang voor kinderen in de leeftijd 0–4 jaar in gastouderopvang of in een kindercentrum om circa 220 uur per maand. De maxima worden bij of krachtens AMvB vastgesteld.

Voor thuisopvang wordt het maximum aantal uren bepaald op 12 uur per week/52 uur per maand. Redenen daarvoor zijn de beperkte bijdrage aan de arbeidsparticipatie van deze vorm van opvang en de noodzaak tot financiële beheersbaarheid.

6.6 Overige maatregelen

Bovenstaande maatregelen zijn mede bedoeld om te voorkomen dat gastouderbureaus zich primair richten op een zo groot mogelijk volume aan aansluitingen en zoveel mogelijk omzet via het doorberekenen van

kosten aan de ouders. De kwaliteit van de opvang moet centraal staan. Niet het behalen van het hoogst mogelijke financiële rendement. Het gastouderbureau is verantwoordelijk voor het tot stand brengen en begeleiden van opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Indien convenantpartijen daaraan geen of onvoldoende invulling geven, kunnen bij AMvB nadere eisen worden gesteld aan het functioneren van het gastouderbureau. Een belangrijk element daarbij is de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd personeel om een invulling te kunnen geven aan de wettelijke taken.

7 Financiële beheersbaarheid

De financiële systematiek van de Wet kinderopvang draait om het principe dat werkende of studerende ouders een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen voor het gebruik van geregistreerde opvang in een kindercentrum of via gastouderopvang. Het inkomensafhankelijke karakter van de kinderopvangtoeslag impliceert dat ouders naar draagkracht een eigen deel van de kosten dragen. Dat geeft uitdrukking aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding en opvang van hun kinderen. Een eigen aandeel in de kosten zorgt er ook voor dat ouders afwegingen maken over de omvang van het gebruik. Het kan onnodig gebruik voorkomen en zorgen voor balans in het systeem. Vanaf 2006 zijn de kosten voor ouders verlaagd en vanaf 2007 is voor alle ouders een werkgeversbijdrage beschikbaar gekomen. Het eigen aandeel in de kosten is daarmee steeds minder een punt van overweging geworden bij het gebruik van kinderopvang. Het zelfregulerende karakter van het financiële systeem heeft daarbij aan effectiviteit verloren. In combinatie met het feit dat de wet geen maximum stelt aan het aantal uren opvang dat voor een toeslag in aanmerking kan komen, ontstaan hier grote financiële risico's voor het Rijk. Door middel van een aantal maatregelen wordt de financiële beheersbaarheid van de wet verbeterd.

7.1 Een maximum aan het aantal toeslaguren

Het kabinet heeft met de brief van 20 juni 2008 besloten voor de thuisopvang het aantal uren toeslag per kind te maximeren. In de praktijk blijkt dat bij alle soorten opvang – incidenteel – sprake is van uitzonderlijk hoge aantallen uren waarvoor een toeslag wordt aangevraagd (bijvoorbeeld over een langere periode 7 x 24 uur).

Maatregelen

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen bij AMvB een maximum aan het aantal toeslaguren te stellen. Deze mogelijkheid zal niet alleen op thuisopvang, maar op alle vormen van opvang betrekking hebben (zie ook paragraaf 6.5).

7.2 Openingstijden en contracturen

Gebruikelijke openingstijden in de kinderopvang omvatten de periode van 7.30 uur tot 18.00 uur.¹ Er zijn ouders die op grond van hun arbeidspatroon behoefte hebben aan langere openingstijden. Verschillende kinderopvangondernemers spelen daar op in en verlengen de openingstijden. In de praktijk doen zich situaties voor, waarbij ondernemers de kosten van verlengde openingstijden in de contracten over alle ouders omslaan, ook over de ouders die daar geen gebruik van maken. Dat maakt de kinderopvang onnodig duur voor de ouders en voor de overheid. Een situatie waarin de vraag groter is dan het aanbod geeft ondernemers de positie dergelijke opvangcontracten te hanteren. Deze praktijk is mogelijk, doordat de Wet kinderopvang in de bestaande vorm geen limiet stelt aan

¹ Research voor Beleid, Openingstijden kinderopvang, Een quick scan, Leiden april 2007.

het aantal uren opvang dat een ondernemer aan de ouder in rekening kan brengen. De Wet kinderopvang heeft op dit punt aanscherping.

Maatregelen

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geopend een grens te stellen aan het aantal uren dat de ondernemer de ouder in rekening kan brengen. Strekking daarvan is dat een ouder die een bepaald aantal uren opvang per dag wil afnemen, nooit meer dan een nader te bepalen aantal uren in rekening kan worden gebracht, mits deze ouder niet meer dan dit nader te bepalen uren opvang afneemt. Structureel meer uren betalen dan noodzakelijk is voor ouders, is niet gewenst en is voor een normale bedrijfsvoering niet nodig. Invulling vindt plaats bij of krachtens AMvB. Bij voldoende balans in de markt kan de regeling weer vervallen.

7.3 Een relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren kinderopvangtoeslag

De intentie van de Wet kinderopvang is het faciliteren van de combinatie arbeid en zorg door het gebruik van kwalitatief verantwoorde kinderopvang mogelijk te maken. Werken of studeren zijn voorwaarden om voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen. De wet bevat echter geen voorschriften ten aanzien van het aantal uren kinderopvangtoeslag waarvoor ouders, gegeven hun arbeidspatroon, in aanmerking kunnen komen. Er zijn geen landelijk dekkende informatiebronnen aan de hand waarvan het aantal uren arbeid van de ouders eenduidig en betrouwbaar kunnen worden vastgesteld. Daardoor is het mogelijk voor meer uren kinderopvangtoeslag aan te vragen dan feitelijk voor werk of het volgen van een opleiding nodig is. De doelstelling van de wet wordt daarmee niet ondersteund. Dat geldt ook voor de uitgaven die daarmee samenhangen.

Maatregelen

Een commissie onder voorzitterschap van dhr. van Rijn onderzoekt de mogelijkheden om de Wet kinderopvang zodanig in te richten, dat de arbeidsparticipatie sterker wordt bevorderd. Eén van de onderwerpen daarbij is de relatie tussen het aantal uren arbeid of opleiding en het aantal uren kinderopvangtoeslag. Zie ook paragraaf 1.5.

8 Financiële gevolgen

8.1 Inleiding

Het kabinet heeft in april 2008 besloten tot een pakket aan maatregelen van in totaal € 1 150 miljoen om een geprognosticeerde uitgavenoverschrijding op het kinderopvangbudget in 2011 op te vangen. Dit wetsvoorstel voorziet in de uitwerking van de maatregelen op het terrein van de gastouderopvang en van de maatregelen voor de verbetering en beheersing van het stelsel als geheel¹. Structureel wordt in dit wetsvoorstel € 383 miljoen omgebogen door maatregelen op het terrein van gastouderopvang en € 27 miljoen door verbeteringsmaatregelen van het stelsel als geheel. Het kabinet heeft voor de jaren 2008 en 2009 incidenteel circa € 1 miljard ter beschikking gesteld om de overschrijdingen te dekken tot het moment waarop de maatregelen in dit wetsvoorstel hun effecten zullen hebben.

Van de genoemde € 383 miljoen wordt circa € 70 miljoen gerealiseerd door maximering van het aantal toeslaguren in de thuisopvang. In de opbrengst van deze maatregelen is verdisconteerd dat de ramingen van het gebruik van gastouderopvang in augustus 2008 naar boven zijn bijgesteld naar aanleiding van de realisatiecijfers tot op dat moment. Deze

¹ Inclusief maatregelen met betrekking tot facturering van niet gebruikte uren.

toename van het gebruik leidt er toe dat, bij gelijkblijvende maatregelen, een iets hogere opbrengst wordt gegenereerd (€ 410 mln. i.p.v. € 385 mln.). Het kabinet heeft naar aanleiding van deze nieuwe ramingen bij miljoenennota 2009 ook besloten om het budget voor kinderopvang vanaf 2008 structureel te verhogen met ca € 250 mln. per jaar.

De uitvoeringskosten voor de maatregelen in dit wetsvoorstel worden gedekt uit een bedrag van € 30 miljoen per 2011 dat beschikbaar is gesteld voor kinderopvang bij de begrotingsbehandeling 2008. Voor 2010 worden deze kosten gedekt door het pakket maatregelen. Dit betreft kosten voor het extra GGD-toezicht bij de gastouders thuis, de kosten van het landelijke register kinderopvang en (een deel van) de kosten voor het opleidingstraject van gastouders. Conform artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet dient in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting te worden aangegeven wat de financiële gevolgen zijn van de extra taken voor de gemeenten. Gezien het tijdsbestek waarin dit wetsvoorstel is ontwikkeld, kan het kabinet deze toelichting nog niet geven bij de totstandkoming van de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel. Hierover vindt overleg met de VNG plaats. De Tweede Kamer zal bij de behandeling van het wetsvoorstel over de uitkomsten worden geïnformeerd.

8.2 Ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid

De ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) – bijgesteld in augustus 2008 – gaan uit van een groei van de uitgaven voor gastouderopvang van 84% in 2008 en 30% in 2009. Het CPB gaat ervan uit dat de vraag naar gastouderopvang bij ongewijzigd beleid in de jaren daarna gelijk zal blijven. Het aantal kinderen in de gastouderopvang zou dan, uitgaande van deze ramingen en bij ongewijzigd beleid, doorgroeien van 98 000 in 2007 naar 234 000 in 2009 en de jaren daarna. Het kabinet heeft besloten per 1 januari 2009 de percentagetabel kinderopvangtoeslag aan te passen door het overheidsaandeel te verlagen. Als gevolg hiervan zal de toename van het gebruik van gastouderopvang licht worden afgeremd en naar verwachting stabiliseren op 212 000 kinderen in 2009 en de jaren daarna.

Geschat wordt dat van dit totale aantal kinderen in de gastouderopvang in 2009 van 212 000 ongeveer 110 000 kinderen worden opgevangen in opvang die voorheen op informele wijze tot stand kwam. Dit aantal van 110 000 is gebaseerd op de aanname dat 25% van het gebruik van gastouderopvang in 2007 (volume) bestaat uit voorheen informele opvang en 75% van de groei van het aantal kinderen (volumetoename) in de jaren 2008 en 2009 eveneens bestaat uit deze vorm van opvang. Het aantal kinderen bij professionele gastouders in 2009 wordt geschat op ruim 100 000.

8.3 Maatregelen in de maximumuurprijs en in het aantal toeslaguren

In de brief van 20 juni aan de Tweede Kamer¹ wordt een systeemwijziging aangekondigd die leidt tot opsplitsing van de gastouderopvang in twee vormen van kleinschalige opvang:

- Thuisopvang tegen een maximumuurprijs van € 2,50 met een limiet aan het aantal toeslaguren per maand;
- Gastouderopvang tegen een maximumuurprijs van € 4,-.

Bij het maximeren van het aantal toeslaguren in de thuisopvang heeft het kabinet gekozen voor het uitgangspunt dat ouders per kind maximaal 52 uur toeslag per maand kunnen ontvangen (12 uur per week).

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

8.4 Het keuzepatroom van ouders na invoering van de maatregelen

Effecten van de maatregelen op de gastouderopvang in informele kring

Bij de berekening van de effecten van de maatregelen is ervan uitgegaan dat de 212 000 kinderen in de gastouderopvang in 2009 zich na de invoering van de maatregelen zullen uitsorteren over de dan bestaande vormen van kinderopvang. Daarbij wordt verondersteld dat gastouders die behoren tot de informele kring van de ouders (bijv. grootouders) opvang zullen blijven aanbieden tegen de lagere maximumuurprijs van € 2,50, ongeacht het lagere aantal toeslaguren dat voor vergoeding in aanmerking komt. Het grootste deel van deze vorm van opvang werd immers in het verleden zelfs zonder financiële vergoeding aangeboden. Deze opvang zal derhalve niet worden stopgezet als gevolg van een verlaging van de maximumuurprijs. Daar komt bij dat het kabinet verwacht dat veel opvangouders zullen kunnen voldoen aan de voorwaarden die voor deze vorm van opvang zullen gaan gelden. De ouders van deze kinderen zullen naar verwachting ook niet overstappen naar de «professionele» gastouderopvang of de kindercentra. Hier geldt weliswaar een hogere kinderopvangtoeslag maar een overstap gaat tevens gepaard met een verhoudingsgewijs even grote toename van de eigen bijdrage. Dit zou betekenen dat voor deze ouders zowel de kosten toenemen als de mogelijkheid vervalt om bekenden te voorzien van een financiële tegemoetkoming voor opvang. Het kabinet verwacht dat de 110 000 kinderen die voor de maatregelen gebruik maakten van gastouderopvang in informele kring na invoering van de maatregelen zullen doorstromen naar thuisopvang.

Effecten van de maatregelen op de «professionele» gastouderopvang

Bij de ruim 100 000 kinderen die in 2009 gebruik maken van de «professionele» gastouderopvang mag wel een verschuiving worden verwacht naar andere vormen van opvang. Het nieuwe systeem bevat immers een prikkel voor deze gastouders om de uurprijs in overeenstemming te brengen met de gemiddeld lagere kosten die zij maken in vergelijking met de kosten van kindercentra. Daar komt bij dat aan deze opvang substantiële deskundigheidseisen worden gesteld en dat het rechtstreekse toezicht door de GGD als een drempel kan worden ervaren. Niet alle gastouders zullen in staat of bereid zijn om aan deze eisen te voldoen. De verwachting is derhalve dat na een overgangperiode een klein deel van de kinderen die gebruik maakten van professionele gastouderopvang (in 2013 circa 15 000 van de ruim 100 000 kinderen) zal worden overgebracht naar de thuisopvang. Van de resterende ca. 90 000 kinderen die zich voor de maatregelen in de professionele gastouderopvang bevinden zal – na een overgangperiode van enkele jaren – naar verwachting ongeveer 50% worden opgevangen in minicrèches en ongeveer 50% in dagopvang en buitenschoolse opvang in kindercentra. De geraamde aantallen in de verschillende vormen van opvang zijn voor de periode 2010–2013 weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Instroom van kinderen in de verschillende vormen van opvang na invoering van de maatregelen¹

Kinderen x 1 000	2010	2011	2012	2013
Dagopvang en buitenschoolse opvang in kindercentra	35	38	41	43
Gastouderopvang (€ 4)	36	39	42	45
Thuisopvang (€ 2,50)	141	135	129	124
Totaal	212	212	212	212

¹ Raming gebaseerd op realisatiecijfer zoals in zomer 2008 bekend.

Op de gevolgen voor gastouderbureaus, gastouders en opvangouders wordt ingegaan in paragraaf 9.3.

8.5 Overige maatregelen

Naast de bovenstaande maatregelen wordt in dit wetsvoorstel een aantal kleinere maatregelen genomen, die per saldo € 27 miljoen opbrengsten genereren:

- Om te voorkomen dat excessieve aantallen toeslaguren worden aangevraagd die geen relatie kunnen hebben met gewerkte uren, wordt het aantal toeslaguren in alle vormen van kinderopvang gemaximeerd (opbrengst circa € 8 miljoen);
- Het betalingsverkeer tussen ouders en gastouders c.q. opvangouders verloopt via het gastouderbureau. De inkomsten uit kinderopvang van gastouders en opvangouders worden transparant;
- Bij AMvB worden regels gesteld aan de inrichting van dit betalingsverkeer: de uitvoeringskosten van gastouderbureaus worden transparant;
- Informatie uit de gemeentelijke registers wordt samengebracht in één landelijk register kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen kan betere controle uitoefenen op de rechtmatigheid van toeslagen;
- Het wordt wettelijk mogelijk gemaakt dat de GGD en de Belastingdienst op structurele wijze informatie met elkaar uitwisselen (Belastingplan 2009). De GGD kan daardoor effectiever toezicht houden;
- Gastouderbureaus moeten voldoen aan hogere eisen: het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal aangesloten gastouders/opvangouders en de uitvoeringskosten worden genormeerd;
- Het aantal uren dat per dag of dagdeel aan alle ouders in rekening kan worden gebracht, wordt gemaximeerd.

Tabel 4 geeft een overzicht van de opbrengsten van de maatregelen bij gastouderopvang en de overige maatregelen over de periode 2010–2013.

Tabel 4. Kosten en opbrengsten na invoering van de maatregelen

in € miljoen	2010	2011	2012	2013
Kosten bij ongewijzigd beleid	737	737	737	737
Kosten na maatregelen gastouderopvang				
• Dagopvang en bso (maximumuurprijs)	104	112	120	128
• Gastouderopvang (€ 4)	77	83	89	95
• Thuisopvang (€ 2,50)	162	155	147	140
Totaal	343	350	356	363
Opbrengsten				
• Opbrengst na de maatregelen gastouderopvang	394	387	381	374
• Opbrengsten overige maatregelen	27	27	27	27
Bijdrage uit € 30 mln. bij begrotingsbehandeling 2008		2	9	
Totaal	421	414	410	410

9 Bedrijfseffectentoets

De aanpassingen aan de Wet kinderopvang hebben effecten op de kinderopvangmarkt, zowel op de aanbieders, als op de gebruikers. Dit hoofdstuk beschrijft deze effecten. De structuur van de kinderopvangmarkt is begin 2008 geanalyseerd als onderdeel van het onderzoek Marktwerkingsbeleid van de minister van Economische Zaken.¹ Daarin is een uitgebreide analyse gegeven van de structuur van de kinderopvangmarkt, van het gedrag van vraag en aanbod, van de prestaties van de markt en van de waarborgen voor de publieke belangen. Die analyse, waar kortheidshalve naar wordt verwezen, vormt de basis voor de beschrijving van de effecten voor bedrijven. Waar nodig wordt deze aangevuld met recentere cijfers en ontwikkelingen. De Nationale Mededingingsautoriteit (NMa) voert een onderzoek uit naar het functioneren van de kinderopvang-

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 24 036, nr. 343.

markt. Voorjaar 2009 komt dit onderzoek beschikbaar. De resultaten van het onderzoek kunnen leiden tot nadere aanpassingen.

9.1 De structuur van de kinderopvangmarkt voor invoering van de maatregelen

Kinderopvang is een lokale/regionale markt. Ouders maken bij voorkeur gebruik van opvang in de directe woonomgeving. De markt voor kinderopvang kan worden opgesplitst in formele en informele opvang. De formele opvang is de georganiseerde en bedrijfsmatige opvang van kinderen door een geregistreerd kindercentrum of gastouderbureau. De informele opvang is de opvang door bureaus, grootouders of kennissen. De formele opvang in de zin van de Wet kinderopvang kent drie soorten opvang:

- Dagopvang voor 0- tot 4-jarigen in een kindercentrum;
- Buitenschoolse opvang voor 4- tot 12-jarigen: voor- en naschoolse opvang en vakantieopvang in een kindercentrum;
- Gastouderopvang voor 0- tot 12-jarigen.

Met een aandeel van circa 75% van de formele opvang zijn dagopvang en buitenschoolse opvang in een kindercentrum de belangrijkste voorzieningen. Het aanbod en het gebruik van de formele kinderopvang groeien snel. En daarbinnen neemt het aandeel van gastouderopvang sterk toe. In 2005 werd minder dan 10% van de kinderen in de formele opvang via gastouderopvang opgevangen. In 2008 is dat opgelopen naar circa 25%. Een substantieel deel van de groei van het gebruik van gastouderopvang bestaat uit het omzetten van informele opvang naar gastouderopvang. In samenhang met de groei van het gebruik van gastouderopvang is ook het aantal gastouderbureaus sterk gegroeid. Van de huidige circa 700 gastouderbureaus is 11% in 2005 opgericht, 20% in 2006 en 31% in 2007. Daaronder bevindt zich een categorie gastouderbureaus waarbij de financiële rendementen prevaleren boven het aanbieden van kwalitatief verantwoorde kinderopvang. In een aantal gevallen blijkt sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik.

De vraag naar kinderopvang groeit sneller dan het aanbod. Als gevolg daarvan zijn er wachtlijsten. Tussen augustus 2007 en juni 2008 is de omvang van de wachtlijsten voor buitenschoolse opvang stabiel gebleven op circa 20 000 kinderen en voor dagopvang gegroeid van circa 23 000 kinderen naar circa 28 000 kinderen. In dezelfde periode is het aanbod sterk toegenomen en aantal kinderen dat gebruik maakt van opvang in een kindercentrum met 140 000 gestegen.

Kinderopvang is voor veel ouders een noodzakelijke voorwaarde voor het combineren van arbeid en zorg. In de kinderopvang bestaan, ondanks de snelle groei, nog steeds wachtlijsten. In sommige regio's is het aantal aanbieders beperkt. Deze combinatie van factoren kan leiden tot een relatief sterke positie voor de aanbieder en een relatief zwakke positie voor de gebruiker. Een goed functionerende markt veronderstelt een balans tussen de aanbieders en de gebruikers. Enkele van de maatregelen in het wetsvoorstel hebben daarom als doel de positie van de gebruiker te versterken.

9.2 Maatregelen met gevolgen voor de kinderopvangmarkt

Het wetsvoorstel bevat de volgende maatregelen met effecten voor de kinderopvangmarkt:

- De huidige gastouderopvang wordt gesplitst in twee vormen van kleinschalige opvang: gastouderopvang en thuisopvang;
- Voor beide vormen gelden verschillende eisen en verschillende

maximumuurprijzen. De prijzen liggen op een lager niveau dan de bestaande maximumuurprijzen: gastouderopvang € 4 en thuisopvang € 2,50. Dit betreft de maximumprijzen waarvoor een toeslag wordt verstrekt. Het staat ondernemers vrij een andere prijs te rekenen. In de praktijk heeft de maximumuurprijs een normerende werking;

- Thuisopvang kent een maximum aantal toeslaguren per maand;
- Gastouderbureaus moeten voldoen aan hogere eisen dan onder de bestaande situatie: het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal aansluitingen wordt genormeerd en er kunnen eisen worden gesteld aan de hoogte van de uitvoeringskosten;
- Het betalingsverkeer tussen ouders en gastouders/opvangouders verloopt via het gastouderbureau;
- Bij AMvB worden regels gesteld aan de inrichting van dit betalingsverkeer: de uitvoeringskosten van gastouderbureaus en de inkomsten van gastouders en opvangouders uit kinderopvang worden transparant;
- Aanbieders van een minicrèche moeten aan eisen van deskundigheid voldoen;
- Om te voorkomen dat excessieve aantallen toeslaguren worden aangevraagd die geen relatie kunnen hebben met gewerkte uren, wordt het aantal toeslaguren in alle vormen van kinderopvang gemaximeerd;
- Het aantal uren dat per dag of dagdeel aan alle ouders in rekening kan worden gebracht, wordt gemaximeerd.

9.3 De effecten voor de kinderopvangmarkt

Effecten voor het aanbod: van gastouderopvang naar minicrèches en thuisopvang

In 2009, het jaar voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel, zullen ongeveer 212 000 kinderen gebruik maken van gastouderopvang. Ongeveer 110 000 daarvan worden opgevangen in tot gastouderopvang geformaliseerde informele opvang. Dit aantal is gebaseerd op de aanname dat in 2007 25% van het gebruik van gastouderopvang (volume), bestaat uit voorheen informele opvang en 75% van de groei van het aantal kinderen (volumetoename) in de jaren 2008 en 2009 eveneens betrekking heeft op deze vorm van opvang. Het aantal kinderen bij professionele gastouders wordt voor 2009 geschat op ruim 100 000.

Bij invoering van het wetsvoorstel zullen gastouders moeten bepalen welke soort opvang zij zullen gaan aanbieden: thuisopvang of gastouderopvang via een minicrèche. Elementen van afweging daarbij zullen zijn: de eisen aan de opvang (bijvoorbeeld deskundigheidseisen bij gastouders), de kosten en de inkomsten. Voor gebruikers geldt een vergelijkbare afweging.

Bij de raming van de effecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel is er van uitgegaan dat de 212 000 kinderen die in 2009 gebruik maken van gastouderopvang, zich na de maatregelen als volgt zullen verdelen over de dan bestaande vormen van kinderopvang:

- De kinderen die voorheen gebruik maakten van informele opvang en een klein deel van de kinderen die gebruik maakten van «professionele» gastouderopvang (circa 15 000 van 100 000 kinderen), zullen worden opgevangen in de thuisopvang. Dit betreft circa 125 000 kinderen in 2013;
- Van de resterende 90 000 kinderen in de «professionele» gastouderopvang zal naar verwachting ongeveer de helft (45 000) worden opgevangen in minicrèches en de andere helft (45 000) in kindercentra (dagopvang en buitenschoolse opvang);
- Een deel van het gebruik van gastouderopvang zal dus verschuiven naar opvang in een kindercentrum.

De inkomsten van opvangouders die thuisopvang gaan aanbieden, zullen naar verwachting aanzienlijk teruglopen. In het merendeel van de gevallen betreft dat opvang die voor de invoering van de wet informeel en bovendien meestal gratis werd aangeboden. De verwachting is daarom dat de opvangouders deze opvang ook in de toekomst tegen het lagere maximumuurtarief zullen blijven aanbieden. Deze opvangactiviteit wordt niet beschouwd als enige bron van inkomsten voor de opvangouders. Ervan uitgaande dat opvangouders gemiddeld circa 1,5 kinderen opvangen, zullen er na de maatregelen circa 80 000 opvangouders zijn.

Gastouderopvang in de vorm van *minicrèches* wordt beschouwd als een vorm van opvang die tot economische zelfstandigheid van de gastouder kan leiden, indien de gastouder de gehele week opvang biedt aan vier tot zes kinderen tegelijkertijd. Voor deze vorm van opvang geldt een lager maximumuurtarief dan voor opvang in een kindercentrum. Dat vindt zijn basis in het feit dat gastouders gemiddeld lagere vaste lasten hebben dan kindercentra. Ervan uitgaande dat gastouders gemiddeld 6 tot 10 kinderen opvangen, zullen na de maatregelen circa 5000 tot 8000 *minicrèches* ontstaan.

Bij invoering van het wetsvoorstel wordt de maximumuurprijs voor de berekening van de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang en thuisopvang verlaagd. Ook stelt het wetsvoorstel eisen aan de uitvoeringskosten die gastouderbureaus bij gastouders en opvangouders in rekening kunnen brengen. Dit leidt er toe dat de ouders, gastouders en opvangouders gemiddeld minder zullen afdragen aan de gastouderbureaus. De verwachting is dat het aantal gastouderbureaus als gevolg daarvan zal teruglopen van circa 700 naar 300 of minder. Deze zullen door schaalvergroting naar verwachting groter in omvang zijn dan de huidige bureaus. Dit is overigens nog altijd aanzienlijk meer dan de 150 gastouderbureaus die in 2005 bestonden. Door de eis dat het aantal beroepskrachten in een verantwoorde verhouding staat tot het aantal aansluitingen en door voorwaarden te stellen aan de inrichting van het betalingsverkeer, wordt beoogd dat die gastouderbureaus overblijven, die voldoende kwalitatieve ondersteuning verlenen aan de gastouders en opvangouders.

Effecten voor het aanbod; alle vormen van opvang

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal maatregelen dat op alle vormen van toepassing zal zijn. De mogelijkheid een limiet te stellen aan het aantal uren opvang dat de aanbieder aan de gebruiker in rekening kan brengen is één van die maatregelen. Deze maatregel zal zowel voor de aanbieders, als voor de gebruikers effecten hebben. Het versterkt de positie van de ouders, omdat opvangcontracten die meer uren opvang omvatten dan ouders wensen en voor de gangbare bedrijfsvoering nodig is, niet meer mogelijk zijn. De ruimte voor de ondernemer wordt op dit punt beperkt.

Effecten voor de vraag

Met de splitsing van gastouderopvang in twee nieuwe vormen van kleinschalige opvang worden ook nieuwe maximumuurprijzen bepaald. Deze prijzen vormen een reële afspiegeling van het niveau van dienstverlening en van het kostenniveau dat bij deze opvangvormen hoort. Prijzen boven het niveau van de maximumuurprijs komen, conform de algemene systematiek van de wet, voor rekening van de ouders. Het niveau van de maximumuurprijs zal zowel voor gebruikers, als voor aanbieders een belangrijk punt van afweging zijn. Het is één van de elementen bij de ramingen van het uitsorteren van de bestaande gastouderopvang over die vormen, die bij invoering van het wetsvoorstel beschikbaar zullen zijn (zie hierboven onder «Effecten voor het aanbod; gastouderopvang en thuisopvang»).

9.4 De effecten op de administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft een aantal gevolgen voor de administratieve lasten. Deze hebben betrekking op de volgende activiteiten:

- Het aanmelden van minicrèches en opvangouders door het gastouderbureau bij het register (nieuwe verplichting, meer administratieve lasten);
- Het in kennis stellen van de minicrèches en opvangouders door het gastouderbureau van opname in het register (nieuwe verplichting, meer administratieve lasten);
- Het doorgeven van wijzigingen in de registraties van minicrèches en opvangouders door het gastouderbureau (nieuwe verplichting, meer administratieve lasten);
- Het toezicht van de GGD op de gastouderbureaus (minder toezicht-aspecten, minder administratieve lasten);
- Het toezicht van de GGD op de minicrèches (nieuwe administratieve lasten).

Het saldo van deze wijzigingen in de administratieve lasten is berekend op circa € 1,2 mln. eenmalig bij de invoering en circa € 0,6 mln. structureel. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) onderschrijft deze berekening en heeft besloten op basis van de geringe omvang van de administratieve lasten af te zien van toetsing van het wetsvoorstel.

10 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel brengt een aantal belangrijke wijzigingen tot stand in de formele structuur van kleinschalige opvang. De meeste daarvan zullen op de datum van inwerkingtreding van de wet, die is voorzien per 1 januari 2010, hun feitelijke beslag krijgen. Bij een aantal onderdelen is een overgangsregeling nodig. De belangrijkste daarvan zijn:

- De bepaling van de toeslag voor bestaande gebruikers van gastouderopvang;
- De opname van bestaande kindercentra en gastouderbureaus in het nieuwe register kinderopvang;
- De opname van opvangouders en minicrèches in het register kinderopvang.

10.1 De bepaling van de toeslag voor bestaande gebruikers van gastouderopvang

Conform de systematiek van de AWIR zal de Belastingdienst/Toeslagen in oktober/november 2009 alle gebruikers van kinderopvangtoeslag een voorschotbeschikking voor het jaar 2010 toesturen. In deze beschikking wordt er normaal gesproken vanuit gegaan dat de opvang in het volgende jaar onder gelijkblijvende condities zal worden gecontinueerd. Voor het toeslagjaar 2010 kan dat bij gebruikers van gastouderopvang echter niet, omdat deze opvang wordt gesplitst in twee vormen. De bestaande gebruikers van gastouderopvang zullen dus moeten worden overgezet naar de nieuwe structuur. Bij de vormgeving van de overgangsregeling zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het gehele bestand aan bestaande gebruikers van gastouderopvang moet najaar 2009 worden omgezet naar de nieuwe structuur;
- Op het moment van het verlenen van de voorschotbeschikking 2010 is voor deze gebruikers nog niet duidelijk welk type van kleinschalige opvang zij krijgen aangeboden;
- Ouders moeten zo snel mogelijk kunnen beschikken over de toeslag die correspondeert met de opvangvorm waarvan zij gebruik maken.

Dit wordt als volgt uitgevoerd:

- Alle ouders die in 2009 van gastouderopvang gebruik maken, krijgen een voorschotbeschikking 2010 waarbij de opvang wordt ingeschaald op het niveau van de thuisopvang met een maximum uurtarief van € 2,50 en een maximum aantal van 52 toeslaguren per maand;
- Ouders die gebruik (gaan) maken van gastouderopvang (tarief € 4) kunnen een mutatieformulier invullen, waarmee de kinderopvangtoeslag wordt gezet op het niveau van gastouderopvang;
- Het gebruik van gastouderopvang geeft aanspraak op een hogere toeslag dan het gebruik van thuisopvang.

10.2 De opname van bestaande kindercentra en gastouderbureaus in het register

Op grond van dit wetsvoorstel wordt de inrichting van een landelijk register kinderopvang mogelijk. Daarin worden alle kindercentra, gastouderbureaus, minicrèches en opvangouders die aan de eisen van de wet voldoen, ingeschreven. Dit landelijke register komt in de plaats van de bestaande gemeentelijke registers. Door middel van overgangsrecht wordt geregeld dat alle kindercentra en gastouderbureaus die – voorafgaand aan de invoering van het wetsvoorstel – zijn ingeschreven in de individuele gemeentelijke registers, door de gemeenten worden ingeschreven in het landelijke register. Hiervoor wordt een overgangstermijn van zes maanden aangehouden. Het wetsvoorstel introduceert een aantal nieuwe eisen voor gastouderbureaus (bijvoorbeeld eisen aan de personeelsformatie en aan de inrichting van het betalingsverkeer). Gastouderbureaus krijgen daarom een voorlopige inschrijving. De inschrijving in het register wordt definitief, zodra door de GGD is vastgesteld dat het gastouderbureau aan de voldoet aan het gehele pakket aan eisen.

10.3 De opname van minicrèches en opvangouders in het register

Nieuw is de opname in het register van gastouders en opvangouders. Het wetsvoorstel biedt een overgangstermijn voor deze registraties. Uitgangspunt daarbij is dat aan personen die onder het bestaande stelsel gastouderopvang verzorgen, een redelijke periode wordt geboden om aan de nieuwe eisen – bijvoorbeeld eisen van deskundigheid – te voldoen. Het overgangsrecht voor de opname in het register van gastouders en opvangouders bestaat uit de volgende lijnen:

- Alle personen die voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel al als gastouder werken, worden voor 1 juli van het jaar van inwerkingtreding van de wet door het gastouderbureau in beginsel ingeschreven als opvangouder. Deze inschrijving heeft terugwerkende kracht tot en met 1 januari van hetzelfde jaar;
- Inschrijving als gastouder is mogelijk, zodra op basis van toezicht door de GGD is vastgesteld dat de gastouderopvang aan de eisen voldoet. De gemeente verzorgt deze inschrijving;
- Vanaf vier maanden voor inwerkingtreding van de wet kunnen gastouders in het register worden ingeschreven. Dit onder de voorwaarde dat het landelijk register op dat moment operationeel is;
- Een inschrijving die uiterlijk 31 december van het jaar van inwerkingtreding heeft plaats gevonden, werkt terug tot en met 1 januari van hetzelfde jaar. Dit betekent dat ouders die van deze opvangvorm gebruik maken, gedurende het hele jaar voor de bijbehorende toeslag in aanmerking kunnen komen.

Het kabinet zal de invoering door middel van een implementatietraject met betrokken partijen voorbereiden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de deskundigheidseisen voor gastouders. Huidige gastouders die hun activiteiten in de nieuwe situatie willen voortzetten als houder van een mini-

crèche, maar niet aan deze eisen voldoen, kunnen een opleiding volgen of een procedure voor erkenning van verworven competenties (EVC).

11 Verwerking van ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de partijen die het kinderopvangbeleid uitvoeren. Dat zijn de Belastingdienst/Toeslagen, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), GGD Nederland en de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast is advies gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP), de Regiegroep Regeldruk (Bedrijfseffectentoets) en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Hieronder worden de belangrijkste punten uit de adviezen – voor zover niet eerder aan de orde geweest – vermeld en van een reactie voorzien.

11.1 Uitvoeringstoets Belastingdienst/Toeslagen

Eisen aan het landelijke register Beschrijving

De Belastingdienst geeft in zijn uitvoeringstoets aan dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is per 1 januari 2010. De Belastingdienst ziet het landelijke register als een belangrijk instrument om de uitvoering te vereenvoudigen en de rechtmatigheid van de toeslagen te verbeteren. Daarmee kan de Belastingdienst nagaan of de opvang in het register staat en de ouder gebruik maakt van opvang die voor een toeslag in aanmerking komt. Dat stelt hoge eisen aan het register. Het landelijke register moet in de opvatting van de Belastingdienst per 1 oktober 2009 operationeel en actueel zijn om per 1 januari 2010 de controle te kunnen uitoefenen zoals de Belastingdienst en OCW voor ogen staat. In het geval het register op een later moment ingericht, actueel en operationeel is, moet tot dat moment worden teruggevallen op de bestaande handmatige controle achteraf.

Reactie

- Per 1 oktober 2009 zullen nog niet alle gastouders/minicrèches in het register kunnen zijn opgenomen. Gastouders moeten allereerst beslissen welke opvangvorm zij zullen gaan aanbieden (minicrèche/thuisopvang), zij moeten hun opvangsituatie daarop inrichten;
- In het wetsvoorstel wordt op verzoek van verschillende partijen geregeld dat een kinderopvanglocatie of minicrèche pas wordt geregistreerd na een goedkeurend rapport van de GGD. Dit betekent dat de GGD in de laatste maanden van 2009 en eerste maanden van 2010 alle nieuwe minicrèches moet bezoeken voor een beoordeling. Deze gastouders/minicrèches kunnen pas daarna – met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2010 – in het register worden opgenomen.

Invoeringsaspecten

Beschrijving

De Belastingdienst vraagt aandacht voor de migratie naar het nieuwe stelsel. Bestaande toeslagen voor gastouderopvang die automatisch worden gecontinueerd, worden door de Belastingdienst genormeerd op het maximumtarief van € 2,50 tenzij eenduidig kan worden vastgesteld (in het landelijke register) dat de betreffende gastouderhouder is geworden van een minicrèche. Mocht de praktijk toch anders zijn, dan moeten ouders een nieuwe opgave doen. Dit kan leiden tot mutaties en bezwaar/beroep. Daarnaast vraagt de Belastingdienst aandacht voor de capaciteit van de GGD. Deze moet toereikend zijn inspectie op alle gastouders/minicrèches uit te voeren.

Reactie

- Het kabinet heeft in het overgangsrecht geregeld op welke wijze

bestaande gebruikers van gastouderopvang overgaan naar de nieuwe structuur. Zie hoofdstuk 10.

11.2 Advies GGD Nederland

Registratie pas na toezicht door de GGD Beschrijving

In de bestaande systematiek van de Wet kinderopvang wordt een kinderopvanglocatie opgenomen in het register, zodra deze zich bij de gemeente heeft gemeld («melding leidt tot registratie»). De opvang mag pas in exploitatie worden genomen, nadat uit het GGD-onderzoek is gebleken dat aan de eisen is voldaan. Het automatisme dat melding tot registratie leidt, kan tot gevolg hebben dat opvang die nog niet in exploitatie mag worden genomen, toch voor een toeslag in aanmerking komt. In dat geval wordt een toeslag verstrekt voor opvang waarvan nog niet is vastgesteld of deze aan de kwaliteitseisen voldoet. Indien duidelijk is dat de opvang niet aan de eisen zal gaan voldoen, is vervolgens nog enige tijd nodig om de opvang uit het register te verwijderen. Gedurende deze periode wordt een toeslag uitbetaald. GGD NL pleit ervoor opvang pas op te nemen in het register, als de GGD-inspectie is uitgevoerd en de opvang positief is beoordeeld.

Reactie

- Het automatisme dat melding tot registratie leidt, wordt door malafide gastouderbureaus misbruikt om in ieder geval gedurende een bepaalde periode te kunnen functioneren en de toeslag uitgekeerd te krijgen. Vervolgens meldt en registreert men zich opnieuw bij een andere gemeente;
- Dezelfde opmerkingen zijn ook gemaakt door de VNG;
- Het wetsvoorstel is aangepast aan de opmerkingen van GGD Nederland en de VNG. De procedure voor melding en registratie is zodanig aangepast, dat registratie pas plaatsvindt, nadat de GGD de opvang positief heeft beoordeeld.

Opvangouders door het gastouderbureau en niet door de gemeente aangemeld bij het register

Beschrijving

GGD NL stelt voor dat het gastouderbureau de opvangouders voor registratie aanmeldt en niet de gemeente. Als de gemeenten de opvangouders moeten registreren, moeten zij veel werk doen voor een opvangcategorie die geen object van toezicht van de GGD is. De VNG doet hetzelfde voorstel.

Reactie

- De gemeente speelt geen directe rol bij de kwaliteit van de thuisopvang. Het toezicht van de GGD op de opvangouders verloopt via het gastouderbureau;
- Het gastouderbureau, de ouders en de opvangouders hebben een groot belang bij actuele gegevens in het register, omdat geen toeslag wordt verstrekt voor opvangouders die niet in het register zijn opgenomen;
- Het is logischer het gastouderbureau een rol bij de registratie van opvangouders te geven dan deze taak bij de gemeenten te leggen;
- Het wetsvoorstel is aangepast aan de opmerkingen van GGD Nederland en de VNG. Opvangouders worden door het gastouderbureau en niet door de gemeente aangemeld bij het landelijke register.

11.3 Advies VNG

Instemming met het opnemen van minicrèches in het register, maar dit geeft extra druk op toezicht en handhaving

Beschrijving

Op dit moment worden alleen de gastouderbureaus geregistreerd en niet de aangesloten gastouders. De VNG ondersteunt het voorstel minicrèches in het register op te nemen en signaleert dat dit tot extra kosten voor toezicht en handhaving zal leiden. De VNG geeft aan dat hiervoor extra middelen nodig zijn.

Reactie

- De opmerkingen van de VNG sluiten aan op het voorgenomen beleid van OCW;
- Voorzien is in een extra budget voor de gemeenten voor extra activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving. Hierover is overleg gaande met de VNG (zie ook paragraaf 8.1);
- Dit advies van de VNG geeft geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Opvangouders niet opnemen in het register

Beschrijving

De VNG is het niet eens met het voornemen opvangouders in het register op te nemen. Argumentatie: in het register worden – tot nu toe – alleen objecten van toezicht opgenomen. Opvangouders zijn dat niet. Toezicht op deze vorm van opvang verloopt via de gastouderbureaus. Het register is bedoeld als sluitstuk bij de kwaliteitseisen en niet als instrument voor de Belastingdienst.

Reactie

- Het kabinet deelt de redenering van de VNG niet. Het register bestaat onder de huidige wetgeving inderdaad uit alle objecten van toezicht die aan de kwaliteitseisen voldoen. Die structuur wordt echter aangepast. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen is het nodig ook de opvangouders te registeren. Deze informatie is vooral van belang voor de Belastingdienst/Toeslagen. Het register krijgt daarmee een bredere functie dan alleen de kwaliteitsdimensie;
- GGD NL heeft gevraagd om een verhoudingsgetal voor het aantal beroepskrachten van het gastouderbureau in relatie tot het aantal aangesloten gastouders/opvangouders. Dat is in het wetsvoorstel opgenomen. Het opnemen van opvangouders in het register is nodig om te kunnen bepalen of het gastouderbureau voldoende personeel heeft in relatie tot het aantal aangesloten gastouders en opvangouders;
- De extra taken van gemeenten zijn beperkt. Opvangouders zullen worden aangemeld door het gastouderbureau en niet door de gemeente;
- Dit advies van de VNG wordt niet overgenomen.

11.4 Advies College Bescherming Persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft zich in zijn advies geconcentreerd op het gebruik van het burgerservicenummer bij de verstrekking van gegevens in het kader van de melding door degenen die voornemens zijn een kindercentrum, gastouderbureau of minicrèche door tussenkomst van een gastouderbureau te exploiteren. Het college heeft geen onoverkomelijke bezwaren tegen het gebruik van het burgerservicenummer door overheidsorganen zoals de Belastingdienst/Toeslagen en de

GGD. Voor gebruikmaking van het burgerservicenummer door natuurlijke personen en rechtspersonen die niet te kwalificeren zijn als overheidsorgaan zoals een gastouderbureau, dient echter op grond van artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens juncto artikel 1, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, een wettelijke basis te bestaan. Om die reden is in artikel 56a van het wetsvoorstel een bepaling opgenomen, op grond waarvan de houder van een gastouderbureau bevoegd is gebruik te maken van het burgerservicenummer (of, bij het ontbreken daarvan, het sofi-nummer) in verband met een goede uitvoering van de bij en krachtens hoofdstuk 3 van de Wet kinderopvang gestelde kwaliteitsregels. Daarnaast is in artikel 45, vierde lid, van het wetsvoorstel over de melding, een delegatiebepaling opgenomen, op basis waarvan regels kunnen worden gesteld inzake het gebruik van het burgerservicenummer bij het doen van die melding.

Ten slotte adviseert het College Bescherming Persoonsgegevens om de memorie van toelichting te verduidelijken wat betreft de verantwoordelijkheid voor het landelijk register kinderopvang en de wijze waarop wordt omgegaan met de verklaring omtrent het gedrag. De memorie van toelichting is op deze punten aangepast. Aan het voorstel van het College Bescherming Persoonsgegevens om een omschrijving van het register kinderopvang op te nemen in artikel 1 (begripsbepalingen) is gehoor gegeven.

11.5 Inspectie van het Onderwijs

Beschrijving

De Inspectie van het Onderwijs heeft het wetsvoorstel beoordeeld vanuit het perspectief van de toezichtkolom. Verschillende onderwerpen op het gebied van toezicht en handhaving, die door GGD Nederland en de VNG aan de orde zijn gesteld, worden ook door de Inspectie van het Onderwijs genoemd: pas registratie van opvang na de GGD-inspectie, het toezicht op de minicrèches als nieuwe taak voor de GGD en de samenhang tussen gastouderbureau en minicrèche als objecten van toezicht. Ook adviseert de Inspectie van het Onderwijs in het wetsvoorstel te regelen dat broers en zussen niet voor elkaar als gastouder kunnen optreden. Daarnaast doet de Inspectie van het Onderwijs een groot aantal suggesties voor aanscherping en verduidelijking van de teksten.

Reactie

- De procedure voor melding en registratie wordt zodanig aangepast, dat registratie pas plaatsvindt, nadat de GGD de opvang positief heeft beoordeeld (zie ook 11.2);
- Voorzien is in een extra budget voor de gemeenten voor extra activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving. De VNG en GGD Nederland is gevraagd hiervoor een plan van aanpak op te stellen (zie ook 11.3);
- Het wetsvoorstel sluit de mogelijkheid uit dat inwonende personen (bijvoorbeeld broers en zussen) als gastouder/opvangouder kunnen optreden voor kinderen op hetzelfde woonadres;
- Op verschillende plaatsen zijn de teksten van de artikelen en van de toelichting aangepast.

Bijlage 1

Samenvattend overzicht inrichting gastouderopvang, thuisopvang en gastouderbureau

	Gastouderopvang/minicrèche		Thuisopvang	
	Gastouder	Gastouderbureau	Opvangouder	Gastouderbureau
<i>Organisatorische randvoorwaarden</i>	<p>Minimum leeftijdseis (artikel 1, lid 1)</p> <p>Maximaal 6 kinderen tegelijkertijd (artikel 1, lid 1)</p> <p>Op woonadres gastouder (artikel 1, lid 1)</p> <p>Deskundigheidseisen of EVC (artikel 56b, lid 2 b)</p> <p>Verantwoordelijk voor kwaliteit minicrèche (artikel 56b, lid 1)</p>	<p>Minimum leeftijdseis (artikel 1, lid 1)</p> <p>Opleidingseisen aan beroepskrachten (artikel 56, lid 2, a)</p> <p>Relatie tussen aantal beroepskrachten en aantal aangesloten gastouders en opvangouders (artikel 56, lid 2b)</p> <p>Verantwoordelijk voor kwaliteit van de ondersteunende taken (artikel 56, lid 1)</p>	<p>Minimum leeftijdseis (artikel 1, lid 1)</p> <p>Maximaal 4 kinderen tegelijkertijd (artikel 1, lid 1)</p> <p>In woning ouder of opvangouder (artikel 1, lid 1)</p>	<p>Minimum leeftijdseis (artikel 1, lid 1)</p> <p>Opleidingseisen aan beroepskrachten (artikel 56, lid 2, a)</p> <p>Relatie tussen aantal beroepskrachten en aantal aangesloten gastouders en opvangouders (artikel 56, lid 2b)</p> <p>Verantwoordelijk voor kwaliteit van de ondersteunende taken en voor kwaliteit thuisopvang (artikel 56, lid 1)</p>
<i>Financiële randvoorwaarden</i>	<p>Maximumuurprijs van € 4,- in 2010 (AMvB ex artikel 7, lid 2)</p>	<p>Transparantie in de uitvoeringskosten (regeling ex artikel 56, lid 6 en 8)</p> <p>Grens aan de omvang uitvoeringskosten (regeling ex artikel 56, lid 7)</p>	<p>Maximumuurprijs van € 2,50 in 2010 (AMvB ex artikel 7, lid 2)</p> <p>Maximaal 52 uur toeslag per maand (AMvB ex artikel 7, lid 3)</p>	<p>Transparantie in de uitvoeringskosten (regeling ex artikel 56, lid 6 en 8)</p> <p>Grens aan de omvang uitvoeringskosten (regeling ex artikel 56, lid 7)</p>
<i>Voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik</i>	<p>Betalingsverkeer loopt via gastouderbureau (artikel 49, lid 3b)</p> <p>Minicrèche geregistreerd (artikel 45, lid 2 en artikel 46, lid 1))</p> <p>Object van toezicht (artikel 62, lid 2)</p> <p>Inwonende personen geen gastouder voor kinderen op hetzelfde woonadres (artikel 1, lid 1)</p>	<p>Betalingsverkeer loopt via gastouderbureau (artikel 49, lid 3b)</p> <p>Gastouderbureau geregistreerd (artikel 45, lid 1 en artikel 46, lid 1)</p> <p>Object van toezicht (artikel 62, lid 2)</p>	<p>Betalingsverkeer loopt via gastouderbureau (artikel 49, lid 3b)</p> <p>Opvangouder geregistreerd (artikel 46, lid 2)</p> <p>Inwonende personen geen opvangouder voor kinderen op hetzelfde woonadres (artikel 1, lid 1)</p>	<p>Betalingsverkeer loopt via gastouderbureau (artikel 49, lid 3b)</p> <p>Gastouderbureau geregistreerd (artikel 45, lid 1 en artikel 46, lid 1)</p> <p>Object van toezicht (artikel 62, lid 2)</p>

Bijlage 2

Samenvattend overzicht overige maatregelen

Onderwerp	Maatregelen	Wetsartikel
<i>Kwaliteit</i>	Mogelijkheid bij AMVB kwaliteitseisen te stellen aan: <ul style="list-style-type: none"> • Kindercentrum; • Gastouderbureau; • Thuisopvang; • Minicrèche 	Artikel 50, lid 2 Artikel 56, lid 2 Artikel 56, lid 3 Artikel 56b, lid 2 Artikel 47a
<i>Voorkomen misbruik en oneigenlijk gebruik</i>	Eén register kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen kan de rechtmatigheid van de toeslag voor het aspect kwaliteit controleren op basis van één informatiebron. Kindercentra, gastouderbureaus en minicrèches worden pas ingeschreven in het register, als uit de GGD-inspectie is gebleken dat de opvang aan de eisen voldoet	Artikel 46, lid 1
	Informatie-uitwisseling Belastingdienst/Toeslagen en GGD	Belastingplan 2009
	Minicrèches en opvangouders worden opgenomen in het register kinderopvang.	Artikel 46, lid 1 en lid 2
	Minicrèches via gemeente, opvangouders via het gastouderbureau	
	Verplichte vermelding van het burgerservice-nummer van de houder van een kindercentrum, gastouderbureau, minicrèche en opvangouders bij de opname in het register	Artikel 45, lid 4
<i>Financiële beheersbaarheid</i>	Normering van de omvang van dagdelen in kindercentra	Artikel 52, lid 2 en lid 3
	Maximering van het aantal toeslaguren	Artikel 7, lid 3

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A (Artikel 1)

Eerste lid. Zoals in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, strekt dit wetsvoorstel, naast aanpassingen die betrekking hebben op het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik en het vergroten van de financiële beheersbaarheid van het kinderopvangstelsel, tot een aanpassing van de positie van gastouderopvang in de Wet kinderopvang. De aanpassing houdt in, dat de gastouderopvang in de zin van de huidige Wet kinderopvang (hierna te noemen: de wet) wordt gesplitst in twee vormen van kleinschalige opvang in huiselijke kring, te weten gastouderopvang en thuisopvang. In verband hiermee is in dit onderdeel een aantal begripsbepalingen in artikel 1, eerste lid, van de wet gewijzigd respectievelijk toegevoegd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om uit een oogpunt van toegankelijkheid en overzichtelijkheid, de begripsbepalingen in dit artikellid opnieuw te rangschikken in alfabetische volgorde.

Beroepskracht. Een beroepskracht bij een kindercentrum is een ieder die daar belast is met de verzorging en opvoeding van kinderen. Een beroepskracht bij een gastouderbureau is een ieder die belast is met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang of thuisopvang. Gezien de aard van de werkzaamheden – de zorg voor en opvoeding van (kleine) kinderen – is, in aanvulling op de bestaande opleidingseisen, thans expliciet bepaald dat beroepskrachten ten minste 18 jaar zijn. Het leeftijdvereiste geldt voor gastouders c.q. houders van minicrèches, opvangouders en houders van kindercentra en gastouderbureaus. De beroepskracht bij een gastouderbureau zal in de meeste gevallen werknemer zijn. Noodzakelijk is dat echter niet. Bij organisatievormen als eenmansbedrijven behoeven genoemde werkzaamheden niet noodzakelijkerwijs te worden verricht door werknemers. Naast beroepskrachten zullen bij kindercentra en gastouderbureaus veelal nog andere personen werkzaam zijn zoals huishoudelijk en administratief personeel. Deze personeelsleden zijn geen beroepskrachten in de zin van artikel 1, eerste lid, van de wet.

Gastouderbureau. Een gastouderbureau in de zin van dit wetsvoorstel is een organisatie die zowel gastouderopvang als thuisopvang tot stand kan brengen en begeleiden alsmede tot taak heeft om het betalingsverkeer tussen ouders, gastouders en opvangouders te verzorgen. Voor een toelichting op de inhoud van deze taken wordt verwezen naar paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de toelichting op artikel I, onderdeel N (artikel 56). Organisaties die zich slechts richten op een deel van de genoemde taken, bijvoorbeeld alleen bemiddeling, vallen niet onder het begrip gastouderbureau. Een gevolg hiervan is dat geen kinderopvangtoeslag wordt verleend voor gastouderopvang of thuisopvang die door zo'n bureau tot stand komt. Het staat een gastouderbureau vrij in aanvulling op de verplichte taken, andere kwalitatief ondersteunende taken aan gastouders of opvangouders aan te bieden.

Gastouderopvang, minicrèche, thuisopvang. Gastouderopvang en thuisopvang zijn speciale vormen van kinderopvang. Voor gastouderopvang in de zin van dit wetsvoorstel is kenmerkend dat zij plaatsvindt in situaties die vergelijkbaar zijn met een gezinsverband. Voorwaarde is derhalve dat deze vorm van kinderopvang plaatsvindt op het woonadres van de gastouder. Dat wil zeggen dat de opvang mag plaatsvinden in de woning van de gastouder, maar ook in een ander gebouw op het woonadres van de

gastouder. De locatie waar de opvang plaatsvindt wordt aangeduid als *minicrèche*. Daarnaast geldt dat gastouderopvang slechts betrekking kan hebben op de gelijktijdige opvang van ten hoogste zes kinderen. Dit is inclusief de eigen kinderen van de gastouder, die aanwezig zijn tijdens de opvanguren, totdat zij de leeftijd van tien jaar hebben bereikt. Dit aantal kan, op grond van artikel 56b, tweede lid, onderdeel c, nader worden gedifferentieerd afhankelijk van de leeftijd van de op te vangen kinderen. Voor het bepalen van dit aantal is advies gevraagd aan de vertegenwoordigende partijen in het veld, de MOgroep-kinderopvang, de Branchevereniging Ondernemers in de Kinderopvang (BKN) en de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang en peuterspeelzalen (BOinK). Het aantal van zes kinderen is in overeenstemming met dit advies, dat is gebaseerd op de kwaliteitseisen die gesteld moeten worden aan de gastouderopvang. Voor thuisopvang – die wordt beschouwd als een lichtere, minder intensieve vorm van opvang en uitsluitend voldoet aan minimale veiligheidseisen – blijven de tot nu toe bestaande regels wat betreft de opvanglocatie en het aantal op te vangen kinderen van toepassing: de opvang mag plaatsvinden in de woning van zowel de opvangouder als de ouder, en heeft betrekking op de gelijktijdige opvang van ten hoogste vier kinderen. Ook hier geldt dat wat betreft de aanwezigheid ten tijde van de opvang van ten hoogste vier kinderen de eigen kinderen van de opvangouder of diens partner meetellen totdat zij de leeftijd van tien jaar hebben bereikt.

Het vorenstaande betekent, dat kinderopvang die plaatsvindt op een andere plaats dan waar de gastouder, de opvangouder of de ouder zijn hoofdverblijf heeft, geen gastouderopvang of thuisopvang is en in het systeem van dit wetsvoorstel niet anders kan zijn dan kinderopvang in een kindercentrum. Hetzelfde geldt voor kinderopvang aan huis, indien meer dan zes kinderen tegelijk worden opgevangen. Hieruit vloeit voort dat een kindercentrum in een woning kan zijn gevestigd. Daarbij geldt dat aan alle, voor kinderopvang in een kindercentrum geldende, kwaliteitseisen moet worden voldaan en dat de houder verplicht is zich als houder van een kindercentrum te melden bij het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk zal een dergelijke situatie zich niet snel voordoen, omdat woonhuizen in het algemeen niet zijn toegerust voor de opvang van een groot aantal kinderen van anderen.

Gastouderopvang en thuisopvang hebben betrekking op opvang in een gezinssituatie door een ander dan de ouder of de partner van de ouder. Dit betekent in theorie dat iedere persoon, met uitzondering van de ouder of de partner van de ouder, als gastouder of opvangouder zou kunnen optreden. Deze kring van mogelijke gastouders en opvangouders behoeft inperking. Het is ongewenst dat personen die op het zelfde adres wonen als de ouder of diens partner en het kind, gastouder of opvangouder voor dit kind kunnen zijn. Het is in de praktijk niet mogelijk voor de toezichthouder een onderscheid te maken tussen de gebruikelijke aanwezigheid van deze personen op het woonadres van de ouder van het kind of diens partner en aanwezigheid die aangemerkt zou kunnen worden als het verrichten van gastouderopvang of thuisopvang. Deze categorie wordt uitgesloten vanwege de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Geen gastouder of opvangouder kan daarom zijn een persoon die is ingeschreven op hetzelfde woonadres als de ouder of diens partner.

Houder. De aanvulling van de begripsomschrijving van houder met degene die een minicrèche exploiteert (de gastouder), houdt verband met de aan de gastouder toebedeelde eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gastouderopvang.

Uitvoeringskosten. Uitvoeringskosten zijn de kosten die door een gastouderbureau aan de ouder, de gastouder respectievelijk de opvangouder in rekening worden gebracht voor het tot stand brengen en begeleiden

van de gastouderopvang of thuisopvang en voor het verzorgen van het betalingsverkeer tussen ouder en gastouder respectievelijk opvangouder. De kosten van gastouderopvang of thuisopvang bestaan derhalve uit opvangkosten en uitvoeringskosten.

Tweede lid. De aanpassing van het tweede lid betreft een technische wijziging in verband met de introductie van de nieuwe vorm van thuisopvang naast gastouderopvang in een minicrèche.

Onderdeel B (Artikel 5)

In verband met de meergenoemde splitsing van gastouderopvang, is de algemene voorwaarde zoals opgenomen in artikel 5, eerste lid, van de wet, dat slechts aanspraak bestaat op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, indien sprake is van kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau, aangevuld met de nieuwe opvangvormen van gastouderopvang in een geregistreerde minicrèche en geregistreerde thuisopvang die plaatsvinden door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. De registratie van minicrèches en thuisopvang is geregeld in onderdeel G (artikelen 46 en 47).

Onderdeel C (Artikel 7)

In het voorgestelde derde lid van artikel 7 wordt bepaald dat het aantal uren kinderopvang dat in aanmerking komt voor toeslag een nader vast te stellen maximum niet te boven gaat. Dit maximum kan per soort kinderopvang verschillend zijn en wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Indien sprake is van cumulatief gebruik van verschillende vormen van kinderopvang wordt het maximum dus per opvangvorm apart bepaald. Voor de maximering zijn twee redenen: a) het onderscheid tussen gastouderopvang en thuisopvang als twee verschillende vormen van kleinschalige opvang, en b) praktijksituaties van excessief gebruik van de kinderopvangtoeslag.

Ad. a) Zoals al meerdere malen genoemd, wordt bij dit wetsvoorstel gastouderopvang gesplitst in twee verschillende vormen van kleinschalige opvang in een gezinssituatie, namelijk gastouderopvang en thuisopvang. De laatste vorm is een lichtere vorm van opvang die uitsluitend voldoet aan minimale veiligheidseisen en een lagere maximumuurprijs kent. Het aantal uren kinderopvangtoeslag per maand voor thuisopvang wordt aan een maximum gebonden. Redenen daarvoor zijn zoals in paragraaf 6.5. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is vermeld, de beperkte bijdrage aan de arbeidsparticipatie van deze vorm van opvang en de noodzaak tot financiële beheersbaarheid. Gedacht wordt aan een maximum aantal uren van 52 per maand.

Ad. b) De Belastingdienst/Toeslagen wordt in de uitvoeringspraktijk bij alle soorten opvang geconfronteerd met situaties van uitzonderlijk hoge aantallen opvanguren waarvoor een toeslag wordt aangevraagd. Bijvoorbeeld 7 x 24 uur per dag over een langere periode. Dergelijke aantallen uren zijn niet meer aan te merken als een redelijk gebruik, passend bij het arbeidspatroon van ouders. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag te voorkomen, wordt ook voor de andere opvangvormen de mogelijkheid geopend een maximum te stellen aan het aantal toeslaguren.

Onderdeel D (artikel 8)

De wijziging van artikel 8, vierde lid, betreft een aanpassing van de verwijzing naar artikel 7, tweede lid. In artikel 7 is een nieuw derde lid gevoegd en zowel het tweede als het nieuwe derde lid van artikel 7 zijn van over-

eenkomstige toepassing verklaard in artikel 8, vierde lid. In artikel 7, tweede lid, staat dat de tegemoetkoming van het Rijk zal worden gemaximeerd. De kosten die een vast te stellen maximumprijs te boven gaan, zullen bij de vaststelling van de tegemoetkoming buiten beschouwing worden gelaten. Voor de toelichting bij het nieuwe derde lid wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel C (artikel 7).

Onderdeel E (Artikel 24)

De wijziging van artikel 24, eerste lid, onderdeel b, is technisch van aard. Een onjuiste verwijzing naar artikel 22, eerste lid, onderdeel b, wordt vervangen door de juiste verwijzing naar artikel 22, eerste lid, onderdeel c.

Onderdeel F (Artikel 41)

De vervanging van het begrip gastouders door het begrip opvangouders in artikel 41, eerste lid, onder a, van de wet, vloeit voort uit de introductie van het begrip opvangouder en dat van gastouder als houder van een minicrèche.

Onderdeel G (Artikelen 45, 46 en 47)

Artikel 45

Eerste en tweede lid. Binnen de kaders van de huidige wet is het iedereen toegestaan een kindercentrum of gastouderbureau te exploiteren. Om te bewerkstellingen dat houders aan alle wettelijke eisen voldoen is het noodzakelijk dat kindercentra en gastouderbureaus bekend zijn bij de toezichthouder: de GGD. Om die reden dient op grond van de huidige wet, degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen, daarvan melding te doen bij het college van burgemeester en wethouders. In lijn daarmee is in artikel 45 een tweede lid ingevoegd, dat inhoudt, dat degene die voornemens is een gastouderbureau in exploitatie te nemen of – indien een gastouderbureau al in exploitatie is genomen – de houder van een gastouderbureau, melding doet van het voornemen van degene die door zijn tussenkomst als houder van een minicrèche gastouderopvang wil bieden. De GGD zal met de invoering van dit wetsvoorstel, immers rechtstreeks toezicht houden op de kwaliteit van de gastouderopvang bij een minicrèche. Dat de melding van het voornemen om een minicrèche te beginnen niettemin door het gastouderbureau wordt gedaan, houdt verband met de keuze om de voorgestelde vorm van gastouderopvang door tussenkomst van het gastouderbureau te (blijven) laten plaatsvinden. De melding wordt gedaan aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de minicrèche is gevestigd.

Derde lid. Evenals voor kindercentra en gastouderbureaus geldt, zal na melding van een minicrèche onderzocht worden of de voorgenomen exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wet. De minicrèche mag derhalve pas in exploitatie worden genomen als de toezichthouder op basis van het in artikel 62 van de wet bedoelde onderzoek na melding heeft geconcludeerd dat het initiatief in orde is.

Vierde lid. Om te kunnen beoordelen of een te openen kindercentrum, gastouderbureau of minicrèche aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet, is het noodzakelijk dat de gemeente beschikt over een aantal relevante gegevens. Dit betreft gegevens die van belang zijn voor de kwaliteitsbeoordeling zoals gegevens betreffende de locatie, het aanvangstijdstip van exploitatie en het voorgenomen aantal kindplaatsen. Bedoelde gegevens, die thans zijn voorgeschreven in de Regeling Wet kinderopvang,

vormen tevens de basis voor inschrijving in het register kinderopvang als bedoeld in het hierna toe te lichten artikel 47a. Het burgerservicenummer van de houder van een kindercentrum, gastouderbureau of minicrèche vormt een van de bij de melding te verstrekken gegevens¹. Gebruikmaking van het burgerservicenummer door overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst/Toeslagen en de GGD, strekt er toe om het toezicht op de rechtmatigheid van aanvragen voor een kinderopvangtoeslag op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) respectievelijk het toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang op grond van de Wet kinderopvang, te verbeteren en waarborgt een zorgvuldige registratie van gegevens in het eerdergenoemde register kinderopvang. Voor gebruikmaking van het burgerservicenummer door natuurlijke personen en rechtspersonen die niet te kwalificeren zijn als overheidsorgaan, zoals een gastouderbureau, dient zoals in paragraaf 11.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting al is aangegeven, op grond van artikel 24 van de Wet bescherming persoonsgegevens juncto artikel 1, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, een wettelijke basis te bestaan. Om die reden is in het vierde lid van dit artikel onder meer bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld inzake het gebruik van het burgerservicenummer. Bij die algemene maatregel van bestuur wordt voorts bepaald welke gegevens bij de melding worden verstrekt. Artikel 56a bevat de basis voor het gebruik van het burgerservicenummer door (de houder van) het gastouderbureau.

Het vijfde lid. Het vijfde lid bevat de verplichting voor de houder van een minicrèche om de houder van het gastouderbureau zijn burgerservicenummer of sociaal-fiscaalnummer te verstrekken. Dit ten behoeve van de melding van het gastouderbureau aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging van de minicrèche van het voornemen van de betreffende houder van een minicrèche om gastouderopvang te bieden door tussenkomst van het gastouderbureau.

Artikel 46

Dit artikel regelt de inschrijving van gemelde kindercentra, gastouderbureaus en minicrèches alsmede van opvangouders in een landelijk register kinderopvang. Het landelijk register kinderopvang vervangt zoals in paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, de bestaande gemeentelijke registers teneinde het toezicht op de rechtmatigheid van aanvragen voor een kinderopvangtoeslag op grond van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen respectievelijk de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang op grond van de Wet kinderopvang door de GGD te vereenvoudigen en te verbeteren. Evenals de bestaande gemeentelijke registers is het landelijk register kinderopvang voor een ieder toegankelijk. Inschrijving in het register geeft ouders de zekerheid dat de kinderopvang bij de aanvang van de exploitatie van voldoende kwaliteit is en dat van overheidswege zal worden toegezien dat de kwaliteit van voldoende niveau blijft. Omdat kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum, gastouderopvang in een geregistreerde minicrèche door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau of geregistreerde thuisopvang door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau een voorwaarde is voor het verkrijgen van een kinderopvangtoeslag, biedt de registratie aan ouders ook duidelijkheid op dit punt (zie voor een nadere toelichting op het register kinderopvang de toelichting op artikel 47a).

De inschrijving in het register kinderopvang vindt, anders dan tot nu toe, pas plaats nádat de GGD op grond van onderzoek heeft geconcludeerd dat de exploitatie van het kindercentrum, het gastouderbureau of de minicrèche redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de bij of krachtens de wet gestelde kwaliteitseisen. Het college van burgemeester

¹ Bij ontbreken van het burgerservicenummer moet het sociaal-fiscaalnummer worden verstrekt.

en wethouders van de gemeente van vestiging van de betreffende voorziening draagt zorg voor de inschrijving van een kindercentrum, gastouderbureau of minicrèche. De genoemde voorzieningen met inbegrip van minicrèches vormen immers object van toezicht door de GGD. De zorg voor inschrijving van aanbieders van thuisopvang is de verantwoordelijkheid van de houder van een gastouderbureau, die toezicht houdt op de kwaliteit van de thuisopvang door de opvangouder en deze daarbij begeleidt.

Eerste en tweede lid. Deze leden regelen de inschrijving van een kindercentrum, een gastouderbureau of een minicrèche in het register kinderopvang door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de betreffende voorziening is gevestigd, respectievelijk de inschrijving van een opvangouder in het register kinderopvang door het gastouderbureau door wiens tussenkomst de opvangouder thuisopvang gaat bieden. Inschrijving vindt pas plaats zoals hiervoor al is aangegeven, nádat de GGD heeft geconcludeerd dat de exploitatie van de opvangvoorziening zal plaatsvinden in overeenstemming met de wet. Het registreren van minicrèches vloeit voort uit het streven van het kabinet om de gastouderopvang verder te professionaliseren. Gastouders moeten, anders dan tot nu toe het geval is, voldoen aan deskundigheidseisen. De GGD zal rechtstreeks toezicht houden op de kwaliteit van de gastouderopvang bij de gastouder. Deze nieuwe structuur komt in de plaats van het huidige getrapte toezicht op de (kwaliteit van de) gastouderopvang dat via de gastouderbureaus verloopt. Dat daarnaast ook de aanbieders van thuisopvang worden ingeschreven in het landelijk register kinderopvang, is gebaseerd op de volgende overwegingen. De GGD kan de kwaliteit van de taken van een gastouderbureau niet toetsen, als niet met zekerheid kan worden vastgesteld welke aansluitingen het bureau met gastouders en aanbieders van thuisopvang heeft. De ervaring leert dat de GGD tot nu toe onvoldoende kan vertrouwen op de opgave daarvan in de administratie bij het gastouderbureau. Door het gastouderbureau op grond van artikel 45, tweede lid, te verplichten alle actieve aansluitingen met gastouders te melden en – op grond van artikel 46, eerste en tweede lid – gastouders en opvangouders in te (doen) schrijven in het landelijk register, ontstaat een volledig beeld van de aansluitingen die een gastouderbureau heeft. Daarnaast is het aantal bij een gastouderbureau aangesloten gastouders en opvangouders van belang, omdat dit bepalend is voor het vereiste aantal beroepskrachten bij het gastouderbureau (zie ook de toelichting op artikel 56, tweede lid, onderdeel b). De inschrijving van deze aansluitingen in een register biedt bovendien meer mogelijkheden om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het stelt de Belastingdienst/Toeslagen in staat te controleren of de opvang waarvoor een kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd, voldoet aan de wettelijke voorschriften en daadwerkelijk actief is. Daarmee wordt zoals hiervoor al is aangegeven, tevens uitvoering gegeven aan artikel 5 van de wet, waarin wordt bepaald dat ouders uitsluitend voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking komen, indien de opvang plaatsvindt in een geregistreerd kindercentrum, een geregistreerde minicrèche door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau of geregistreerde thuisopvang door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. Registratie van de opvangvoorziening is met het oog op de kinderopvangtoeslag dus ook voor de ouder van belang.

De omstandigheid dat de Belastingdienst/Toeslagen geen kinderopvangtoeslagen verleent of een reeds verleende toeslag zal terugvorderen, indien de opvanglocatie niet is geregistreerd, zal een sterke prikkel vormen voor gastouderbureaus om aan hun wettelijke verplichting te voldoen tot het aanmelden van minicrèches en het doen inschrijven van aanbieders van thuisopvang. Ook zullen de regels over de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal aansluitingen ertoe leiden

dat gastouderbureaus de gastouders en opvangouders die hun activiteiten staken, zullen laten uitschrijven uit het register. De gastouderbureaus worden immers door de GGD beoordeeld op basis van het aantal actieve aansluitingen. Op deze wijze wordt bevorderd dat het register actueel blijft.

Derde en vierde lid. Het voorgestelde derde lid bepaalt, dat de houder van het kindercentrum door het college van burgemeester en wethouders schriftelijk wordt geïnformeerd over de inschrijving van het kindercentrum in het register kinderopvang. De houder van het gastouderbureau wordt door het college geïnformeerd zowel over de inschrijving van het gastouderbureau zelf als over de inschrijving van de door hem gemelde minicrèches in het register.

Op grond van het vierde lid stelt de houder van het gastouderbureau de betreffende gastouders respectievelijk daarvan schriftelijk op de hoogte. In dit lid wordt tevens bepaald dat de houder van een gastouderbureau een opvangouder schriftelijk op de hoogte stelt van inschrijving in het register die door toedoen van het gastouderbureau tot stand is gekomen.

Vijfde lid. In dit lid is bepaald van welke gegevens opgave wordt gedaan door het college van burgemeester en wethouders bij de inschrijving van een kindercentrum, een gastouderbureau of een minicrèche.

Zesde lid. In dit lid is bepaald dat bij algemene Maatregel van bestuur wordt bepaald van welke gegevens het gastouderbureau opgave doet bij de inschrijving van een opvangouder in het register kinderopvang.

Zevende lid. Op grond van het zevende lid is het register kinderopvang bij de gemeentesecretarie kosteloos te raadplegen.

Artikel 47

Op grond van het *eerste en tweede* lid van dit artikel zijn houders van kindercentra en gastouderbureaus verplicht om wijziging van de gegevens die bij de melding op grond van artikel 45 zijn verstrekt, mee te delen aan het college van burgemeester en wethouders. Het college draagt er op zijn beurt zorg voor dat deze wijzigingen zo spoedig mogelijk worden doorgevoerd in het register kinderopvang en deelt de houders schriftelijk mee dat de wijziging in het register heeft plaatsgevonden.

Op de houder van een gastouderbureau rusten op grond van het *derde en vierde lid* vergelijkbare verplichtingen wat betreft de opgave van wijziging van de gegevens die bij de inschrijving van opvangouders in het register kinderopvang zijn verstrekt respectievelijk het informeren van gastouder respectievelijk opvangouder over de in het register opgenomen wijzigingen.

Door de verplichting om wijzigingen aan het college respectievelijk het register door te geven, kan het register actueel worden gehouden. Het register kinderopvang geeft daardoor een volledig overzicht van kindercentra, minicrèches, opvangouders en gastouderbureaus, voorzien van actuele, relevante gegevens die een adequaat toezicht mogelijk maken.

Onderdeel H (Artikel 47a)

Eerste lid. Op grond van het eerste lid van dit artikel draagt de minister zorg voor de inrichting van het landelijk register kinderopvang. Voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze zorgverplichting worden verschillende mogelijkheden onderzocht. Daarbij kan worden gedacht aan inrichting van een register door een rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister ressorterende instelling, door een door de minister aangewezen (bestaande) instelling of door uitbesteding. Het register kinderopvang valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens.

Tweede lid. Dit lid bepaalt, dat de vormgeving van het register kinderopvang nader wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij zullen in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de onderwerpen waarover thans regels zijn gesteld in de Regeling Wet kinderopvang op grond van het huidige artikel 46, vierde lid, van de wet. In het landelijk register kinderopvang worden door het college van burgemeester en wethouders de gegevens opgenomen die op grond van artikel 45 door de houder van een kindercentrum of gastouderbureau zijn verstrekt in verband met de melding. In het openbare gedeelte van dit register worden in beginsel geen andere gegevens opgenomen dan de gegevens die op dit moment op grond van de Regeling Wet kinderopvang worden opgenomen in de huidige gemeentelijke registers. Het gaat daarbij zoals in de toelichting op artikel 45 al is aangegeven, om gegevens over de locatie, het aanvangstijdstip van exploitatie en het aantal kindplaatsen. In het register kinderopvang worden tevens de GGD-rapporten gepubliceerd, die nu ook al openbaar zijn op grond van artikel 63, vijfde lid, van de Wet kinderopvang. Het landelijk register kinderopvang vervangt zoals al eerder in deze memorie van toelichting is vermeld, de tot nu toe bestaande gemeentelijke registers. Het instellen van één register is nodig om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet kinderopvang tegen te kunnen gaan. Het register maakt het toezicht op de rechtmatigheid van aanvragen voor een kinderopvangtoeslag op grond van de Awir door de Belastingdienst/Toeslagen respectievelijk het toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang op grond van de Wet kinderopvang door de GGD efficiënter en effectiever. Misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen worden teruggedrongen doordat de Belastingdienst/Toeslagen met het register op één plaats toegang kan krijgen tot de gegevens van alle geregistreerde kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen kan daardoor beter dan nu het geval is controleren of aangevraagde toeslagen rechtmatig zijn. In de huidige situatie is sprake van 443 verschillende gemeentelijke registers. Het register kinderopvang zal naast de gegevens die thans zijn opgenomen in de huidige gemeentelijke registers, tevens de gegevens van gastouders en opvangouders gaan bevatten. Deze gegevens zijn in beginsel voor een ieder toegankelijk. Burgers kunnen daarmee nagaan of de kinderopvang waar zij gebruik van maken of willen gaan maken, is geregistreerd. Ook kunnen zij GGD-rapporten inzien en nagaan welke kinderopvang wordt aangeboden in de eigen omgeving. Het register zal ook een afgeschermd gedeelte bevatten, bedoeld voor gebruik door de verschillende toezichthoudende instanties. In het afgeschermd deel kan informatie worden uitgewisseld tussen lokale toezichthouders onderling en tussen toezichthouders en de Belastingdienst/Toeslagen. Voor de Belastingdienst/Toeslagen is het bijvoorbeeld van belang tijdig te worden geïnformeerd over handhavingmaatregelen die kunnen leiden tot sluiting van een kinderopvanglocatie. Voor de GGD kan informatie over het terugvorderen van toeslagen van belang zijn, bijvoorbeeld omdat een kinderopvanglocatie niet is geregistreerd of omdat geen betalingen hebben plaatsgevonden tussen een vraagouder en een gastouder via een gastouderbureau. Dit kan aanleiding zijn voor de GGD om een extra bezoek te brengen aan de betreffende kinderopvanglocatie. De wettelijke grondslag voor het uitwisselen van informatie tussen de GGD en de Belastingdienst/Toeslagen is opgenomen in artikel 67a van de Wet kinderopvang door middel van een nota van wijziging op het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 705). Ten slotte biedt dit register aan de Inspectie van het onderwijs de mogelijkheid om gemakkelijker informatie te verzamelen ten behoeve van het tweedelijns toezicht dat zij houdt op de kinderopvang op grond van artikel 68 van de wet.

De inrichting van een landelijk register kinderopvang sluit aan bij de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR), die onder de verantwoordelijkheid van de Inspectie van het Onderwijs met ingang van oktober 2008 in de vorm van een pilot is geïntroduceerd.

Onderdelen I en J (Artikelen 48 en 48a)

Op grond van de artikelen 48 en 48a van de wet kan ook voor opvang die plaatsvindt in een kindercentrum buiten Nederland of voor gastouderopvang door tussenkomst van een gastouderbureau dat buiten Nederland is gevestigd, een kinderopvangtoeslag worden ontvangen, mits de kwaliteit van deze opvang voldoet aan de in het land van vestiging geldende kwaliteitsregels en deze regels overeenkomen met de aard en strekking van de regels op grond van de wet. De wijzigingen in de onderhavige onderdelen I en J, strekken ertoe dat een ouder ook voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komt, indien hij gebruik maakt van opvang die plaatsvindt in buitenlandse minicrèches of thuisopvang door tussenkomst van een buitenlands gastouderbureau.

Onderdeel K (Artikel 49)

Tweede lid. Het nieuwe tweede lid bevat een globale kwaliteitsnorm voor de gastouder. Deze norm houdt in dat de gastouder verantwoorde gastouderopvang aanbiedt, waaronder wordt verstaan: opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. De gastouder krijgt als houder van een minicrèche met deze verplichting een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gastouderopvang.

Derde lid. Het nieuwe derde lid bepaalt – evenals tot nu toe het geval is – dat de houder van een gastouderbureau zorg draagt voor een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het bureau. Daaronder wordt verstaan het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang en thuisopvang die bijdragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een gezonde en veilige omgeving. Onder de nieuwe structuur komt daar het doorgeleiden van de betalingen van ouders aan gastouders respectievelijk opvangouders bij (onderdeel b). Deze doorgeleiding stelt de GGD en de Belastingdienst/Toeslagen in staat te controleren of daadwerkelijk betaling heeft plaatsgevonden tussen de vraagouder en de gastouder of opvangouder op het daartoe geëigende moment. De Belastingdienst kan bovendien controleren of een gastouder of opvangouder het juiste bedrag aan inkomsten heeft opgenomen in de aangifte inkomstenbelasting. Dit is nodig om misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet kinderopvang tegen te gaan; daarmee wordt tevens voorkomen dat inkomsten kunnen worden verzwegen.

De globale norm «verantwoorde uitvoering» is niet nader omschreven; de houder geeft daar invulling aan, met inachtneming van de bij en krachtens de wet gegeven voorschriften en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang (zie toelichting bij artikel 50). De bepaling vormt voor de houder een kader waarbinnen hij, gezien in de context van artikel 56, gestalte moet geven. Een vergelijkbare bepaling geldt op grond van artikel 49, eerste lid, voor de houder van een kindercentrum.

Onderdeel L (Artikel 50)

Het huidige artikel 50, eerste lid, van de wet komt erop neer, 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, verant-

woorde kinderopvang in de zin van de wet 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. Aan de wijze waarop de houder de opvang organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed, wordt nader invulling gegeven door de veldpartijen, die daarover een convenant hebben gesloten. Dit convenant vormt de basis voor de huidige Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en de Beleidsregels werkwijze toezichthouder, op basis waarvan de GGD toezicht houdt op de kwaliteit en de gemeente een handhavingsbeleid voert (artikel 57a respectievelijk artikel 64 van de wet).

Tweede lid. Niettegenstaande de kwaliteitsafspraken van veldpartijen zoals deze zijn overgenomen in de bovengenoemde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, behoudt het kabinet zich de mogelijkheid voor om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van de kwaliteit. In de huidige systematiek is zoals gezegd, de invulling van de kwaliteitseisen in eerste instantie overgelaten aan de veldpartijen. De mogelijkheid kan zich echter voordoen – bijvoorbeeld wanneer de belangen van de betrokken partijen niet in evenredige mate tegen elkaar worden afgewogen – dat deze convenantbesprekingen geen of onvoldoende resultaat opleveren. In dat geval zal het kabinet de mogelijkheid van een algemene maatregel van bestuur benutten. Tevens bestaat dan de mogelijkheid om de, in de genoemde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang opgenomen, veelal gedetailleerde nadere uitwerking van de kwaliteitseisen en regels van administratieve aard vast te leggen in een ministeriële regeling.

Bij de nader te stellen regels kunnen (basis)kwaliteitseisen zoals deze gelden op grond van de meergenoemde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang als uitgangspunt dienen.

Zo kunnen eisen worden gesteld met betrekking tot het aantal kinderen per beroepskracht (de pedagogisch medewerker-kind-ratio) en de groeps-grootte. Eisen ten aanzien van de groeps-grootte en de pedagogisch medewerker-kind-ratio zijn van belang, aangezien de omvang en stabiliteit van de groep alsmede de beschikbaarheid van een pedagogisch medewerker per vastgesteld aantal kinderen, behoren tot de voornaamste factoren die de kwaliteit van de opvang bepalen.

Ook ten aanzien van de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten moeten voldoen kunnen eisen worden gesteld. Ten aanzien hiervan wordt opgemerkt, dat, waar deze eisen voor de sector kinderopvang thans zijn vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomst voor de kinderopvang, het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt deze eisen wettelijk te verankeren. De eisen die daarover in de collectieve arbeidsovereenkomst zijn opgenomen zullen in dat geval als uitgangspunt dienen.

Voorts kunnen eisen worden gesteld met betrekking tot de accommodatie en andere gebruikseisen aan een gebouw en aan de daarin gelegen ruimten die specifiek bestemd zijn voor kinderopvang. Deze eisen zijn gericht op een gezonde en veilige opvangsituatie. Het kabinet kan tevens eisen stellen aan de beschikbare binnen- en buitenruimte waar de kinderen kunnen spelen.

Een laatste belangrijk kwaliteitsbepalend element is het pedagogisch beleid. Het pedagogisch beleid dient immers te leiden tot verantwoorde kinderopvang. 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. Ook ten aanzien van dit aspect heeft het kabinet de mogelijkheid om nadere eisen te stellen. Het ligt in de rede dat het pedagogisch beleid een vertaling krijgt per vestiging en wordt uitgewerkt naar de soorten van kinderopvang die de houder aanbiedt.

Onderdeel M (Artikel 52)

Tweede lid. Het voorgestelde tweede lid van artikel 52 maakt het mogelijk een grens te stellen aan het aantal uren opvang dat aan ouders, gegeven het feitelijke gebruik, door de houder in rekening kan worden gebracht. Achtergrond voor deze bepaling zijn situaties uit de praktijk, waarbij de openingstijden van de opvang worden verlengd en de contracten en prijzen voor alle ouders dienovereenkomstig worden aangepast; ook voor de ouders die geen gebruik maken van de verlengde openingstijden. Ouders die – bijvoorbeeld – tien uur opvang per dag nodig hebben voor dagopvang, betalen in die soort situaties soms voor twaalf uur opvang. Veel ouders vinden dit onredelijk, omdat zij moeten meebetalen aan dienstverlening die zij niet gebruiken. Er ontstaan meerkosten voor de ouders en – via de kinderopvangtoeslag – voor het Rijk. Het bestaande instrumentarium zoals de medezeggenschap van ouders via de oudercommissies en de klachtenregeling voor oudercommissies, blijkt op dit moment deze ontwikkelingen onvoldoende te kunnen corrigeren. Dit is vooral ook het gevolg van het feit dat op dit moment de vraag naar kinderopvang het aanbod overstijgt, waardoor wachtlijsten ontstaan. Dit verzwakt de positie van de ouders en maakt het te gemakkelijk voor de ondernemer om eenzijdig dit soort maatregelen af te kondigen. Het voorgestelde tweede lid beoogt dit te voorkomen. In dit lid is bepaald, dat een ouder die een bepaald aantal uren opvang per dag wil afnemen, nooit meer dan een nader te bepalen aantal uren in rekening kan worden gebracht. Deze norm – die bij ministeriële regeling zal worden bepaald – zal zodanig worden gekozen, dat een verantwoorde bedrijfsvoering naar gangbare maatstaven mogelijk is. De norm kan voor de verschillende soorten kinderopvang verschillend worden vastgesteld. De mogelijkheid om deze norm vast te stellen bij ministeriële regeling maakt het ook mogelijk om, mocht in de toekomst het evenwicht in de markt worden hersteld, deze norm weer in te trekken.

De werking van de voorgestelde bepaling kan – bij wijze van voorbeeld – als volgt worden geïllustreerd:

Het Rijk legt vast hoeveel uur voor een hele dag opvang maximaal in rekening mag worden gebracht voor dagopvang;

In het geval dat:

- a) de norm voor hele dagopvang bepaald wordt op tien en een half uur per dag,
 - b) de opvang twaalf uur per dag open is, en
 - c) de ouder negen uur per dag gebruikt,
- mag de ondernemer aan de ouder tien en een half uur (dus geen twaalf uur) in rekening brengen.

In het geval dat:

- a) een ouder meer dan de norm van tien en een half uur afneemt, mag de ondernemer het werkelijk aantal afgenomen uren in rekening brengen.

Derde lid. In het derde lid is geregeld dat het aantal uren, bedoeld in het tweede lid, per soort kinderopvang verschillende kan worden vastgesteld.

Onderdeel N (Artikel 56)

Eerste lid. Bij gastouderopvang en thuisopvang schept het gastouderbureau voorwaarden voor een kwalitatief aanvaardbare opvang. De houder van een gastouderbureau heeft daarmee de plicht 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 bepa-

ling overeen met artikel 50, eerste lid, van de wet. De werkzaamheden van het gastouderbureau bestaan uit het tot stand brengen van gastouderopvang en thuisopvang, de controle op de kwaliteit van de gastouderopvang en thuisopvang en de begeleiding van gastouders en opvangouders.

Met dit wetsvoorstel wordt zoals al meermaals is aangegeven, een tweedeling ingevoerd in twee verschillende vormen van kleinschalige opvang. Er komen naast gastouders ook opvangouders. Deze tweedeling heeft gevolgen voor de uitvoering van de werkzaamheden van het gastouderbureau. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste bezoekt de GGD-inspecteur – in tegenstelling tot de huidige situatie – nu ook de opvangwoning van de gastouder om de opvangsituatie op de kwaliteitseisen te toetsen. Ten tweede zijn de eisen die gesteld worden aan gastouders (hoog) en opvangouders (laag) verschillend. Dit heeft tot gevolg dat de invulling van de taken op het terrein van de kwaliteitsondersteuning en de bemiddelingsstaken door een gastouderbureau ten aanzien van de genoemde opvangvormen verschillen. De taak die het gastouderbureau heeft ten aanzien van het betalingsverkeer is voor beide vormen hetzelfde. Bij gastouderopvang ligt de verantwoordelijkheid voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouder. Het gastouderbureau faciliteert en ondersteunt de gastouders respectievelijk de opvangouders. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 56a. Voor een toelichting op genoemde tweedeling en de consequenties daarvan voor gastouderbureaus wordt ook verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Tweede lid. De taken van het gastouderbureau vloeien voort uit de definitie van gastouderbureau (verwezen zij naar artikel 1, eerste lid). Het eerste lid van dit artikel laat zich, net zoals bij artikel 50, eerste lid, wat betreft de norm «verantwoorde kinderopvang» niet uit over wat exact moet worden verstaan onder «verantwoorde uitvoering van werkzaamheden», doch biedt wel een kader waarbinnen de houder gestalte moet geven aan deze werkzaamheden. Evenals bij dagopvang en buitenschoolse opvang in een kindercentrum, is door de veldpartijen aan het begrip «verantwoorde uitvoering van werkzaamheden» met specifieke kwaliteitseisen invulling gegeven door middel van het in de toelichting op artikel 50 al genoemde convenant en de daarop gebaseerde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Ten aanzien van een aantal aspecten met betrekking tot de kwaliteit en de werkwijze van gastouderbureaus wenst het kabinet echter de mogelijkheid te houden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. De in de toelichting bij artikel 50 genoemde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang opgenomen bepalingen bevatten veelal gedetailleerde regels met betrekking tot nadere uitwerking van de kwaliteitseisen en regels van administratieve aard. Om deze reden is in het tweede lid de mogelijkheid van subdelegatie aan de regering opgenomen.

Deze nadere regels kunnen betrekking hebben op de opleidingseisen van de beroepskrachten die werkzaam zijn bij een gastouderbureau, bijvoorbeeld de bemiddelingswerkers. Daarnaast kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de verhouding tussen het aantal personen dat bij een gastouderbureau belast is met de begeleiding van gastouders en opvangouders en het aantal gastouders en opvangouders dat aangesloten is bij het gastouderbureau. Deze verhouding hangt nauw samen met de kwaliteitseisen die aan het gastouderbureau (bij convenant, beleidsregels dan wel bij algemene maatregel van bestuur) worden gesteld. Als deze eisen bijvoorbeeld inhouden dat er ten minste twee huisbezoeken aan de opvangwoning moeten worden gebracht (zoals dat op grond van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang is bepaald), dan wil het kabinet door

middel van deze nadere regels voorkomen, dat een gastouderbureau, dat bijvoorbeeld 2000 gastouders aan zich heeft verbonden, de begeleiding van deze 2000 gastouders met, bijvoorbeeld, slechts twee medewerkers invulling geeft.

Derde lid. Daarnaast kunnen met betrekking tot de kwaliteit van thuisopvang die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Het kan hier, zoals blijkt uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, onder meer gedetailleerde kwaliteitseisen of regels van administratieve aard betreffen. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 50. Derhalve is ervoor gekozen om, naast een te treffen algemene maatregel van bestuur, nadere uitwerking van de kwaliteitseisen in een ministeriële regeling mogelijk te maken. Deze regels kunnen betrekking hebben op de veiligheid en gezondheid van de thuisopvang. Een dergelijke mogelijkheid wordt geregeld omdat de overheid kan worden aangesproken op de kwaliteit van kinderopvang.

Vierde lid. In dit lid is vastgelegd dat ook personen die werkzaam zijn bij een gastouderbureau alsmede opvangouders in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent het gedrag. Het is de verantwoordelijkheid van het gastouderbureau erop toe te zien dat opvangouders in het bezit zijn van een dergelijke verklaring. De toezichthouder moet zich er bij het gastouderbureau van vergewissen dat het personeel van het gastouderbureau en de opvangouders in het bezit zijn van die verklaring. De onderhavige bepalingen komen grotendeels overeen met het huidige artikel 56, derde lid, van de wet.

Vijfde lid. De houder van een gastouderbureau is evenals de houder van een kindercentrum verplicht de ouders die gebruik maken van thuisopvang te informeren over het te voeren thuisopvangbeleid.

Zesde lid. Op grond van het onderhavige lid geschiedt gastouderopvang – evenals nu is voorgeschreven – op basis van een schriftelijke overeenkomst, tussen de houder van een gastouderbureau en de vraagouder. In de overeenkomst worden ten minste de bemiddeling en de begeleiding door het gastouderbureau alsmede de opvang door de gastouder of opvangouder geregeld. Tussen gastouders of opvangouders en vraagouders is in de regel sprake van een overeenkomst tot het verlenen van diensten. Overigens is het ook mogelijk dat gastouders of opvangouders in loondienst werkzaam zijn bij het gastouderbureau. Bij ministeriële regeling zal de houder van het gastouderbureau worden verplicht om in deze overeenkomst onderscheid te maken tussen de kosten die in rekening worden gebracht voor de kinderopvang en de uitvoeringskosten die het gastouderbureau in rekening brengt bij de ouder en de gastouder of opvangouder.

Zevende lid. Bij ministeriële regeling kan, eveneens om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan, een maximum worden gesteld aan de uitvoeringskosten die door het gastouderbureau aan de ouder in rekening worden gebracht.

Achtste lid. Het betalingsverkeer tussen vraagouder en de gastouder of opvangouder gaat via het gastouderbureau verlopen. Uit oogpunt van misbruik en oneigenlijk gebruik is het onwenselijk dat een rechtstreekse geldstroom bestaat tussen de vraagouder en de gastouder respectievelijk opvangouder. Om de transparantie van dit betalingsverkeer te vergroten kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de administratie van betalings- en andere administratieve gegevens die van belang zijn voor het financieel- en kwaliteitstoezicht. Het gastouderbureau zal in ieder

geval worden verplicht om jaarlijks aan de ouders een overzicht te verstrekken van de uitvoeringskosten die in rekening zijn gebracht aan de ouder en aan zijn gastouder(s) of opvangouder(s).

Onderdeel O (Artikelen 56a en 56b)

Artikel 56a vormt de wettelijke basis voor het gebruik van het burgerservicenummer door een gastouderbureau voor zover dat voor de goede uitvoering van de wettelijke kwaliteitseisen noodzakelijk is.

Artikel 56b is gericht op de gastouder als houder van een minicrèche. Het artikel kent een vergelijkbare structuur als de artikelen 50 en 56. Allereerst wordt bepaald dat de houder verantwoordelijk is voor de kwaliteit. Het begrip «verantwoorde gastouderopvang» wordt vervolgens nader ingevuld door de veldpartijen door middel van een convenant. Daarnaast opent het artikel de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere kwaliteitseisen te stellen.

Eerste lid. Dit lid is analoog aan de eerste leden van de artikelen 50 en 56, die zich richten tot de houder van een kindercentrum respectievelijk een gastouderbureau. Deze leden bepalen dat de houder van een kindercentrum respectievelijk een gastouderbureau de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de opvang. Deze verplichting gaat op vergelijkbare wijze gelden voor de gastouder als houder van een minicrèche. Dit betekent een verandering ten opzichte van de huidige situatie, waarin niet de gastouder, maar het gastouderbureau verantwoordelijk is voor de kwaliteit. Voor een nadere toelichting op de inrichting van het nieuwe systeem wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Tweede lid. Ook voor gastouderopvang kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot een aantal onderwerpen, die bepalend zijn voor de kwaliteit van de opvang in een minicrèche. Deze regels kunnen betrekking hebben op de veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen, de deskundigheid van de gastouder c.q. houder, de groepsgrootte, de accommodatie en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor gastouderopvang, de beschikbare ruimte voor kinderen en het pedagogische beleid en de pedagogische praktijk. Het kan hier, zoals blijkt uit de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, onder meer gedetailleerde kwaliteitseisen of regels van administratieve aard betreffen. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 50. Derhalve is ervoor gekozen om, naast een te treffen algemene maatregel van bestuur, nadere uitwerking van de kwaliteitseisen in een ministeriële regeling mogelijk te maken.

Derde, vierde en vijfde lid. Evenals personen die werkzaam zijn bij een kindercentrum moeten ook gastouders die belast zijn met de opvang van kinderen alsmede personen ouder dan 18 jaar die op hetzelfde woonadres als de gastouder hun hoofdverblijf hebben, getoetst zijn op hun gedrag. De GGD-inspecteur zal dit bij zijn onderzoek na melding, bedoeld in artikel 62 van de wet, controleren. De betrouwbaarheid kan door de gastouder worden aangetoond door voor het tijdstip van de opvangwerkzaamheden een verklaring omtrent het gedrag te overleggen alsmede verklaringen omtrent het gedrag van alle personen ouder dan 18 jaar die op het zelfde woonadres als de gastouder hun hoofdverblijf hebben (*derde lid*). Dergelijke verklaringen dienen op dat tijdstip van recente datum te zijn. Dat is de strekking van het *vierde lid*. Tevens regelt het vierde lid dat de gastouder c.q. houder van een minicrèche de verklaring omtrent het gedrag aan de houder van het gastouderbureau overlegt. De houder van een gastouderbureau heeft met het oog op de aansluiting van de gastouder bij zijn

bureau, belang bij informatie omtrent een mogelijk justitieel verleden van de gastouder. Een verklaring omtrent het gedrag is overigens niet meer dan een momentopname. Met het oog daarop is in het *vijfde lid* voorzien in de eis dat een nieuwe verklaring omtrent het gedrag aan de toezichthouder wordt overgelegd, in het geval de toezichthouder redelijkerwijs een vermoeden heeft, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of tips, dat een bij een minicrèche werkzaam persoon of zijn volwassen huisgenoten niet langer voldoen aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Het is de verantwoordelijkheid van de houder van een minicrèche dat hij en zijn volwassen huisgenoten in het bezit zijn van een dergelijke verklaring. Toezichthouders moeten zich er bij de minicrèche van vergewissen dat de gastouders en hun volwassen huisgenoten in het bezit zijn van een verklaring.

Zesde lid. In zesde lid zijn de artikelen 51, 53, 54 en 55 van overeenkomstige toepassing verklaard op de gastouder. Zo wordt in artikel 51 geregeld dat de gastouder beleid voert dat ertoe leidt dat de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen zoveel mogelijk is gewaarborgd. Op grond van artikel 53 kunnen bij ministeriële regeling ten behoeve van een goede uitvoering van deze wet nadere regels worden gesteld met betrekking tot de administratie van gegevens van de houders van minicrèches. Op grond van artikel 54 is de gastouder verplicht om de ouders wier kinderen bij hem worden opgevangen te informeren over het te voeren beleid zoals dat is geregeld in hoofdstuk 3, paragraaf 2, waarin de eisen aan kindercentra, houders van gastouderbureaus en houders van minicrèches zijn opgenomen. Ten slotte is de gastouder verplicht om op grond van artikel 55 Nederlands als voertaal te hanteren, tenzij de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden een ander taal als voertaal noodzaakt.

Onderdeel P (Artikel 57)

De wijziging in dit onderdeel houdt verband met de wijzigingen van artikel 50 in onderdeel L.

Onderdeel Q (Artikel 57a)

Artikel 57a regelt dat de minister beleidsregels kan stellen omtrent de artikelen 49, 50, 51 en 56. In dit onderdeel wordt artikel 56b, dat de verantwoordelijkheden van de houder van een minicrèche regelt, aan genoemde artikelen toegevoegd. De bevoegdheid van de minister om beleidsregels te stellen heeft geen betrekking op de artikelen 50, tweede lid, en 56b, tweede lid, omdat deze artikelleden de bevoegdheid tot het stellen van nadere regelgeving betreffen.

Onderdelen R, S en T (Artikelen 59, 60 en 60a)

De artikelen 59, 60 en 60a verplichten de houder van een kindercentrum respectievelijk gastouderbureau tot het opstellen van een reglement, het bepalen van adviesbevoegdheden en het treffen van een klachtenregeling ten behoeve van de oudercommissie.

Met het oog op de kleinschaligheid van de gastouderopvang is er voor gekozen de medebetrokkenheid van ouders die van deze opvangvorm gebruik maken – naar analogie van de ouderbetrokkenheid van ouders die gebruik maken van thuisopvang – te waarborgen door middel van de oudercommissie van het gastouderbureau.

Onderdeel U (Artikel 61)

Eerste lid. De wijziging van artikel 61, eerste lid, houdt in, dat de directeur

van de GGD die verantwoordelijk is voor het GGD-toezicht in een gemeente is belast met toezicht op de bij of krachtens de wet gestelde regels met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang. De GGD-directeur mandateert zijn toezichthoudende bevoegdheden vervolgens aan medewerkers die werkzaam zijn als toezichthouder met betrekking tot de Wet kinderopvang. Het betreffende mandaatbesluit wordt overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) algemeen bekend gemaakt. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat bijvoorbeeld ook niet-ambtenaren worden aangewezen als toezichthouder, voor zover deze personen voldoen aan de daarvoor geldende deskundigheids- en opleidingseisen. De voorgestelde wijziging biedt de GGD meer mogelijkheden voor een flexibele inzet van personeel. Deze flexibiliteit kan nodig zijn in een situatie, waarin een GGD binnen de eigen personeelsformatie over onvoldoende capaciteit beschikt om de wettelijk opgedragen taken te kunnen uitvoeren. Deze situatie blijkt zich bij een aantal gemeenten voor te doen en hangt samen met de sterke groei van het aanbod van kinderopvang in recente jaren. Naar verwachting zal deze groei ook in de komende jaren nog doorgaan. Daar komt bij dat de GGD op grond van dit wetsvoorstel ook het toezicht op locatie bij de gastouderopvang gaat uitvoeren.

GGD-inspecteurs die via mandaat zijn aangewezen als toezichthouder met betrekking tot de Wet kinderopvang, zijn op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht een legitimatiebewijs bij zich te dragen en dat bewijs desgevraagd te tonen. Het legitimatiebewijs is uitgegeven door de gemeente onder verantwoordelijkheid waarvan de betreffende inspecteur werkzaam is.

Derde lid. In verband met het rechtstreekse toezicht door de GGD op de gastouderopvang is in dit lid bepaald, dat de toezichthouder ook bevoegd is zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waarin gastouderopvang in een minicrèche plaatsvindt. Het toezicht op de thuisopvang vindt, zoals in deze memorie van toelichting al eerder is aangegeven, op getrapte wijze plaats door het gastouderbureau. Dit betekent dat de toezichthouder een woning waar thuisopvang plaatsvindt alleen met toestemming van de opvangouder kan betreden.

Onderdelen V, W, X en Y (Artikelen 62, 63, 65 en 66)

De wijzigingen in deze onderdelen betreffen technische aanpassingen met betrekking tot het toezicht door de GGD. De wijzigingen vloeien voort uit de introductie van de minicrèche als object van toezicht.

In artikel 65, derde lid, (onderdeel X) is aan de toezichthouder, in aanvulling op de reeds bestaande bevoegdheid ten aanzien van kindercentra en de technische wijziging in verband met de introductie van de minicrèche, de bevoegdheid toegekend om ook aan het gastouderbureau een schriftelijk bevel te geven. Aan het gastouderbureau kan een schriftelijk bevel worden gegeven indien naar het oordeel van de toezichthouder de kwaliteit van een gastouderbureau zodanig tekort schiet, en daardoor het risico bestaat dat de kwaliteit van de gastouderopvang of de thuisopvang in gevaar komt, dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarin het gastouderbureau de benodigde kwaliteitswaarborgen (zoals verklaringen omtrent het gedrag of risico-inventarisaties) niet kan overleggen of heeft vervalst. In dat geval bestaat het risico dat de opvang bij de gastouders of opvangouders ook ernstig tekort schiet en kan een schriftelijk bevel noodzakelijk zijn.

Onderdeel Z (Artikel 69)

Teneinde de Inspectie van het onderwijs als tweedelijns toezichthouder de

mogelijkheid te bieden de minister actueel en volledig te informeren door deze dienst continue kennis te kunnen laten nemen van informatie met betrekking tot het toezicht- en handhavingproces zoals die wordt opgenomen in het register kinderopvang, bedoeld in het voorgestelde artikel 47a, is de daarvoor belemmerende zinsnede «desgevraagd binnen een door Onze Minister te stellen termijn» in artikel 69, eerste lid, over de informatieverstrekking aan de minister, geschrapt.

Onderdeel AA (Artikel 78)

De wijziging in dit onderdeel houdt verband met de wijziging van artikel 61, eerste lid, in onderdeel U.

Onderdeel AB (Artikel 87)

De wijziging in artikel 87 houdt verband met de wijzigingen van de begripsbepaling in artikel 1, eerste lid, van de wet.

Onderdelen AC, AD, AE, AF en AG (Artikelen 90, 91, 92, 94, 95 en 96)

De wijzigingen in deze onderdelen betreffen overgangsrecht.

Onderdeel AC (Artikel 90)

Artikel 90 bevat een overgangsbepaling voor alle ouders die in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel gebruik maken van gastouderopvang als bedoeld in de Wet kinderopvang zoals deze luidde een dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Deze ouders ontvangen conform de systematiek van de AWIR doorgaans in oktober/november van de Belastingdienst/ Toeslagen een voorschotbeschikking voor het komende kalenderjaar. In deze beschikking wordt er vanuit gegaan dat de opvang in het volgende kalenderjaar onder gelijkblijvende condities zal worden gecontinueerd. Dit is echter niet mogelijk voor het berekeningsjaar waarin onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, omdat de gastouderopvang op grond van dit wetsvoorstel met ingang van dat jaar wordt opgesplitst in de nieuwe vorm van gastouderopvang en thuisopvang. De bestaande gebruikers van gastouderopvang zullen dus moeten worden overgezet naar de nieuwe structuur. Deze ouders krijgen een voorschotbeschikking voor het berekeningsjaar waarin het onderhavig wetsvoorstel in werking treedt waarbij de gastouderopvang in eerste instantie wordt ingeschaald als ware het thuisopvang. Dit artikel moet gelezen worden in relatie tot artikel 92, vijfde lid, en de toelichting daarop.

Onderdeel AD (Artikel 91)

Kindercentra en gastouderbureaus die op het moment van inwerkingtreding van deze wet zijn opgenomen in het gemeentelijke register, bedoeld in artikel 46 van de wet, zoals deze wet tot dat tijdstip luidde, hoeven zich niet opnieuw te melden om door het college van burgemeester en wethouders te worden opgenomen in het landelijk register kinderopvang; zij zijn immers al bij de gemeente bekend (*eerste lid*). Wel dienen de houders gehoor te geven aan het verzoek van het college van burgemeester en wethouders om gegevens die bij een melding ten behoeve van de inschrijving in dit landelijk register verstrekt dienen te worden, maar nog niet bij het college bekend zijn zoals het burgerservicenummer van de houder van een gastouderbureau, alsnog te verstrekken (*derde lid*). In het eerste lid wordt geregeld dat het college van burgemeester en wethouders tot 1 juli van het kalenderjaar van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de tijd heeft om de kindercentra en gastouder-

bureaus die op het moment van inwerkingtreding staan ingeschreven in het register over te hevelen naar het nieuwe register kinderopvang, bedoeld in artikel 47a.

Het register wat op grond van artikel 46 van de Wet kinderopvang, zoals die luidde de dag voor inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, bestond blijft tot 1 juli van het kalenderjaar van inwerkingtreding van voornoemd wetsvoorstel bestaan in gemeenten waar de overheveling naar het register kinderopvang nog niet volledig heeft plaatsgevonden (*tweede lid*). Artikel 46, derde en vijfde lid, wordt in het eerste lid van toepassing verklaard om zeker te stellen dat het college van burgemeester en wethouders de houder van een kindercentrum of gastouderbureau schriftelijk mededeelt dat de inschrijving in het landelijk register van het kindercentrum, het gastouderbureau of de minicrèche heeft plaatsgevonden. Bij de inschrijving in het register kinderopvang doet het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 46, vijfde lid, opgave van de gegevens die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld als zijnde de gegevens die bij de melding dienen te worden verstrekt. Artikel 47, eerste en tweede lid, wordt in het eerste lid van toepassing verklaard om zeker te stellen dat het college van burgemeester en wethouders alle reeds bestaande kindercentra en gastouderbureaus verwittigt dat zij in het register zijn opgenomen. De houder van het gastouderbureau doet hiervan op zijn beurt mededeling aan de gastouder. Op die manier kan er bij de houders geen misverstand bestaan over de vraag of een instelling bekend is of niet.

Op grond van het voorgestelde vierde lid heeft de overheveling van gastouderbureaus naar het nieuwe register kinderopvang een voorlopig en dus tijdelijk karakter. De inschrijving in het register kinderopvang geldt tot en met 31 december van het kalenderjaar waarin het onderhavige voorstel van wet, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt. Op grond van het voorgestelde vijfde lid kan deze voorlopige inschrijving worden omgezet in een definitieve inschrijving indien, na onderzoek door de GGD, is gebleken dat het gastouderbureau voldoet aan de nieuwe kwaliteitseisen die na inwerkingtreding van dit voorstel van wet voor gastouderbureaus gaan gelden. De kwaliteitseisen voor kindercentra zullen niet wijzigen. De thans reeds geregistreerde kindercentra kunnen derhalve zonder verdere toetsing worden overgeschreven naar het nieuwe register kinderopvang.

Onderdeel AE (artikel 92)

Eerste lid. Artikel 92, eerste lid, bevat een overgangsbepaling voor de registratie in het register kinderopvang, bedoeld in artikel 47a van het wetsvoorstel, van personen die voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel werkzaam zijn als gastouders. Aangezien gastouderopvang op grond van dit wetsvoorstel met ingang van 1 januari van het kalenderjaar van inwerkingtreding wordt opgesplitst in twee vormen van gastouderopvang (gastouderopvang en thuisopvang), moet er iets worden geregeld omtrent de registratie van die groep gastouders die voor inwerkingtreding werkzaam waren als gastouder. Deze personen worden op grond van het eerste lid door het gastouderbureau in eerste instantie in het register kinderopvang, bedoeld in artikel 47a van het wetsvoorstel, ingeschreven als opvangouders.

Tweede lid. Het gastouderbureau heeft tot 1 juli van het eerste kalenderjaar waarop onderhavig wetsvoorstel in werking treedt de tijd om de inschrijving als opvangouder, bedoeld in het eerste lid, te regelen. Deze inschrijving werkt dan terug tot en met 1 januari van dat kalenderjaar. Deze overgangsbepaling is bedoeld om de gastouderbureaus de tijd te geven om die maatregelen te nemen die nodig zijn om de registratie van de opvangouders rond te krijgen.

Derde lid. In afwijking van het eerste lid worden personen die voorafgaand aan inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel werkzaam waren als gastouder door het college van burgemeester en wethouders na de melding, bedoeld in artikel 45, tweede lid, meteen geregistreerd als minicrèche, indien op dat moment uit onderzoek door de GGD duidelijk is dat exploitatie van de minicrèche zal plaatsvinden in overeenstemming met de kwaliteitseisen, bedoeld in hoofdstuk 3 van de Wet kinderopvang. Op grond van het vijfde lid werkt deze inschrijving terug tot en met 1 januari van het kalenderjaar van inwerkingtreding.

Vierde lid. Voor een persoon die gedurende het kalenderjaar van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel begint met zijn werkzaamheden als opvangouder of gastouder geldt met betrekking tot de registratie in het register kinderopvang hetzelfde overgangsregime als voor die gastouders die voor inwerkingtreding werkzaam waren als gastouder. Dat betekent dat deze persoon in eerste instantie door het gastouderbureau in het register kinderopvang wordt geregistreerd als opvangouder, tenzij op moment van inschrijving uit onderzoek door de GGD blijkt dat deze persoon aan alle kwaliteitseisen voldoet om werkzaam te zijn als gastouder. Dan wordt de minicrèche door het college van burgemeester en wethouders meteen in het register kinderopvang geregistreerd.

Vijfde lid. Het vijfde lid bevat een algemene overgangsbepaling waarin is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders tot 31 december van het kalenderjaar van inwerkingtreding de tijd heeft om een minicrèche alsnog in te schrijven in het register kinderopvang. Als voorwaarde hierbij geldt wel dat de melding, bedoeld in artikel 45, tweede lid, voor 1 september van het kalenderjaar van inwerkingtreding moet hebben plaatsgevonden. Deze registratie als minicrèche geldt met terugwerkende kracht tot en met 1 januari van het kalenderjaar van inwerkingtreding. Als gevolg hiervan hebben ouders ook met terugwerkende kracht tot en met 1 januari recht op een tegemoetkoming in de kosten voor gastouderopvang in plaats van thuisopvang. Deze overgangsbepaling moet worden gelezen in relatie tot het bepaalde in artikel 90. Deze overgangsbepaling bestaat eruit dat in dat artikel genoemde ouders gedurende het berekeningsjaar waarin onderhavig wetsvoorstel inwerking treedt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari van dit jaar aanspraak kunnen maken op een kinderopvangtoeslag of tegemoetkoming in de kosten van gastouderopvang als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de Wet kinderopvang indien de opvang plaatsvindt op een locatie die in de loop van het kalenderjaar van inwerkingtreding wordt geregistreerd als minicrèche in het register kinderopvang, bedoeld in artikel 47a. Deze ouders kunnen al in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding, direct na ontvangst van genoemde voorschotbeschikking, door middel van een mutatieformulier aangeven dat ze in het daaropvolgende kalenderjaar gebruik zullen gaan maken van gastouderopvang in een minicrèche, indien zij er voldoende vertrouwen in hebben dat hun gastouderopvang aan genoemde voorwaarden zal gaan voldoen. Dit overgangsjaar is bedoeld om personen die aan de slag willen als gastouder gedurende het eerste kalenderjaar, waarop onderhavig wetsvoorstel inwerking is getreden, de kans te geven te voldoen aan de kwaliteitseisen voor gastouders.

Onderdeel AF (Artikelen 94, 95 en 96).

Artikel 94

Dit artikel geeft een regeling die ziet op de periode van vier kalendermaanden voordat de onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. In deze periode kunnen reeds activiteiten plaatsvinden ter voorbereiding op het nieuwe regime. Deze activiteiten kunnen bestaan

uit het melden van gastouders door gastouderbureaus bij het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente en uit het verrichten van onderzoek door de GGD naar de vraag of de gemelde gastouders voldoen aan de eisen zoals die gaan gelden op grond van de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van de Wet kinderopvang, zoals die zullen luiden na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Voorts kunnen kindercentra, gastouderbureaus en minicrèches in die periode reeds worden geregistreerd in het register kinderopvang, indien dat register al voldoet aan de eisen die bij of krachtens artikel 47a voor dat register zullen gaan gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Meldingen, onderzoeken door de GGD en registraties die hebben plaatsgevonden in de periode van vier kalendermaanden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zullen gaan gelden alsof zij hebben plaatsgevonden op de eerste dag waarop dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden. De inschrijving dient wel te voldoen aan het bepaalde op grond van artikel 45, vierde lid. Hierin staat dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke gegevens bij de melding, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden verstrekt en op welke wijze deze worden verstrekt.

In het vierde lid is geregeld dat indien het college van burgemeester en wethouders voor inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel de gegevens uit het bestaande register kinderopvang heeft overgeheveld naar het nieuwe register kinderopvang, daarmee het oude register kinderopvang komt te vervallen. Het gaat hierbij om alle kindercentra en gastouderbureaus die zijn opgenomen in het register kinderopvang, bedoeld in artikel 46, van de wet zoals die luidde voor inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Het nieuwe register kinderopvang, bedoeld in artikel 47a, dient wel te voldoen aan alle eisen die bij of krachtens dit artikel worden gesteld aan dat register.

Artikel 95

Bij ministeriële regeling kunnen met het oog op een goede invoering van het overgangsrecht in het eerste kalenderjaar waarop dat wetsvoorstel betrekking heeft regels worden gesteld waarbij zo nodig een andere uitvoering kan worden gegeven aan het bepaalde in de artikelen 90, 91, 92 en 94. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanpassen van de termijnen met betrekking tot de invoering van gegevens in het register kinderopvang.

Artikel 96

In artikel 96 wordt geregeld dat de artikelen 90, 91, 92, 94, 95 en 96 drie jaar na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel automatisch komen te vervallen. De inhoud van deze artikelen heeft dan geen werking meer en kunnen derhalve kunnen komen te vervallen.

Onderdeel AG (Artikel 99 tot en met 112 en 114)

Het vervallen van de artikelen 99 tot en met 112 treft een technische wijziging. De genoemde artikelen betreffen wijzigingen van andere wetten, die noodzakelijk waren in verband met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang. De inhoud van die bepalingen heeft thans geen werking meer, derhalve kunnen deze artikelen vervallen.

Wat betreft het vervallen van artikel 114 kan het volgende worden opgemerkt.

Bij de Wet van 20 november 2006 (Verzamelwet arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt 2006, Stb. 2006, 647) is artikel 114 vervallen. In de memorie van toelichting op het desbetreffende wetsvoorstel zijn de argumenten daarvoor als volgt verwoord:

«Dit artikel heeft betrekking op de voorhangprocedure bij het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. De voorhangprocedure heeft niet alleen betrekking op de eerste vaststelling van dit besluit, maar ook op alle wijzigingen die daarna in dit besluit worden aangebracht. De inkomensbedragen en percentages die in de bij het besluit behorende bijlage I zijn opgenomen, behoeven echter jaarlijkse aanpassing, al was het maar vanwege de jaarlijkse indexatie. De praktijk is dat na de besluitvorming over de begroting voor het komende kalenderjaar, de aanpassing van de tabellen vooral door de voorgeschreven voorhangprocedure een zodanige vertraging oploopt, dat ouders die voornemens zijn van kinderopvang gebruik te maken of daarvan reeds gebruik maken, eerst vlak voor de jaarwisseling definitief door de Belastingdienst/Toeslagen kunnen worden geïnformeerd over de hoogte van de kinderopvangtoeslag voor het volgende kalenderjaar. Tegelijkertijd wordt van diezelfde ouders verlangd dat zij acht weken voor een kalenderjaar een aanvraag voor een kinderopvangtoeslag moeten indienen teneinde tijdig voor een voorschotverlening in aanmerking te kunnen komen. Dit is niet wenselijk.»

Bij Wet van 14 december 2006 (Belastingplan 2007, Stb. 2006, 682), is een technische wijziging van artikel 114 in verband met de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage, abusievelijk blijven bestaan, waardoor dit artikel op 1 januari 2007 onbedoeld is herleefd. In dit wetsvoorstel wordt deze omissie hersteld en wordt artikel 114 alsnog geschrapt.

Artikelen II en III

Deze artikelen bevatten technische aanpassingen van de Wet op de omzetbelasting 1969 en de Wet klachtenrecht cliënten zorgsector in verband met de invoering van dit wetsvoorstel.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. De Jager