

Vergaderjaar 2008–2009

31 874

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 januari 2009 en het nader rapport d.d. 20 februari 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 december 2008, no. 08.003764, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw S. A. M. Dijkma, mede namens de staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet kinderopvang in verband met de voorgenomen herziening van het stelsel van gastouderopvang. Het gebruik van de regeling voor kinderopvang is sinds de invoering van de wet in 2005 sterk gegroeid, en gastouderopvang is zelfs buitensporig toegenomen. Om het stelsel financieel beheersbaar te houden en ook om het oneigenlijk gebruik en het misbruik dat gemaakt wordt van deze regeling terug te dringen, is op korte termijn een wetwijziging noodzakelijk. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de aanleiding voor het voorstel, de effecten ervan op het keuzegedrag van (gast)ouders, op de kosten en op de arbeidsparticipatie en over de verfijningen die in het huidige stelsel worden aangebracht. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

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

Dit advies, gedateerd 28 januari 2009, nr. W05.08 0592/1, bied ik U hierbij aan.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Aanleiding

De Wet kinderopvang, die in 2005 in werking is getreden, bepaalt dat ouders een tegemoetkoming krijgen voor de kosten van kinderopvang. Deze wet heeft tot doel de combinatie van arbeid en zorg voor ouders te vergemakkelijken. De

Wet kinderopvang stelt kwaliteitseisen aan zowel de kindercentra als de gastouderopvang en markeert een omslag van aanbod- naar vraagsturing: ouders hebben keuzevrijheid en het aanbod zal op hun vraag inspelen. Aanleiding voor deze wet was dat er bij ouders behoefte bleek te bestaan aan voorzieningen voor de opvang van kinderen ten behoeve van de arbeidsparticipatie. Voorts werd beoogd de financiële toegankelijkheid in beginsel voor alle ouders te garanderen.¹

Tot 2005 kreeg slechts het gastouderbureau een vergoeding van de kosten door de overheid. Door de Wet kinderopvang kregen de ouders zelf een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang en werd het mogelijk om opvang door familie en bekenden op te voeren als gastouderopvang. Dit betekende voor veel ouders en gastouders een interessante financiële bonus, aldus het Centraal Planbureau.²

Na de invoering van de Wet kinderopvang werd in 2006 en vervolgens in 2007 de ouderbijdrage voor de midden- en hogere inkomens verlaagd. Daarnaast is vanaf 2007 voor alle ouders een werkgeversbijdrage beschikbaar gekomen. Voor ouders werd het dus steeds aantrekkelijker om van de wet gebruik te maken.³

Er is een onverwacht groot beroep op de Wet kinderopvang gedaan. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt hierover opgemerkt: «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.»⁴ In drie jaar tijd is de gastouderopvang met 500 procent gestegen. Deze groei kan verklaard worden doordat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van informele opvang naar formele opvang. Zo bestaat in 2007 43 procent van de groei van de gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang in formele gastouderopvang. In 70 procent van deze gevallen werd een direct familielid dat al voor opvang zorgde ingeschreven als gastouder.⁵ Uit onderzoek blijkt voorts dat het formaliseren van voorheen informele opvang slechts een beperkt effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie.⁶

Naast het feit dat informele opvang is omgezet in formele opvang bleek dat er eveneens op grote schaal misbruik en oneigenlijk gebruik van de voorziening werd gemaakt, vooral bij de gastouderopvang. In opdracht van het ministerie heeft de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) een onderzoek uitgevoerd naar de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij de gastouderopvang. De SIOD constateert dat de wet ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik: zo is er geen directe relatie gelegd tussen arbeid en opvang en hebben ouders, gastouders en gastouderbureaus een gelijk belang, namelijk zoveel mogelijk uren declareren. Ook wordt misbruik en oneigenlijk gebruik in de hand gewerkt doordat er geen systematisch zicht op de feitelijke opvanguren is en doordat het toezicht op de kwaliteit enerzijds en op de kinderopvangtoeslag anderzijds gescheiden is.⁷

In paragraaf 1.5 van de toelichting wordt ingegaan op de relatie van dit wetsvoorstel met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang. Zo wordt gemeld dat het kabinet specifiek beleid voert gericht op het terugdringen van wachtlijsten en wachttijden. Daarnaast is het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie in voorbereiding, waarmee een verhoging van de kwaliteit van de voorschoolse educatie wordt beoogd. Ten slotte wordt melding gemaakt van de instelling van de Commissie-Van Rijn, met als taak het onderzoeken van mogelijke stelselwijzigingen binnen de kinderopvang. Het advies van de commissie wordt in het voorjaar van 2009 verwacht, waarna een kabinetsreactie volgt. Al deze beleidsinspanningen vallen buiten het bestek van het voorstel.⁸

Het wetsvoorstel voorziet in een maatregel die tot doel heeft om het stelsel op korte termijn financieel meer beheersbaar te maken in afwachting van mogelijk verder reikende maatregelen op basis van het uit te brengen advies van de Commissie-Van Rijn. In het voorstel blijft het uitgangspunt leidend dat kinderopvang de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijkt, waardoor een duurzame groei van arbeidsparticipatie kan worden ondersteund.

¹ Kamerstukken 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 4.

² Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2009, p. 102.

³ Centraal Planbureau, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, 14 mei 2008, p. 3 e.v..

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.2 Noodzaak tot aanpassingen aan het stelsel.

⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 De ontwikkelingen bij gastouderopvang, § 2.2 Ontwikkelingen sinds 2005.

⁶ Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2009, p. 105.

⁷ Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, september 2008.

⁸ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.5 Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik bij alle vormen van opvang terug te dringen, komt er één centraal register kinderopvang.¹ Kindercentra, gastouderbureaus, gastouderopvang en thuisopvang worden pas ingeschreven in het register als de GGD heeft aangegeven dat de opvang aan de gestelde eisen voldoet. Om het stelsel financieel beheersbaar te houden, bepaalt het wetsvoorstel voorts dat het aantal toeslaguren per dag wordt gemaximeerd en dat (voor de gastouderopvang en de nieuw voorgestelde thuisopvang) de bijdrage per uur wordt verlaagd.

Verder betreft het wetsvoorstel hoofdzakelijk een herziening van het stelsel van gastouderopvang, nu is gebleken dat de substantiële overschrijding van de destijds geraamde kosten zich vooral in deze vorm van opvang heeft voorgedaan. Het voorstel maakt daartoe een onderscheid tussen twee vormen van gastouderopvang, te weten de hoogdrempelige gastouderopvang en de laagdrempelige thuisopvang. Met de invoering van dit wetsvoorstel komen er in totaal vier verschillende categorieën van kinderopvang: drie vormen van formele kinderopvang, (het kindercentrum, de gastouderopvang² en de thuisopvang³) en de informele privéopvang, waaraan geen kwaliteitseisen worden gesteld en waarvoor door het Rijk geen vergoeding wordt gegeven.

2. Beoordeling op hoofdlijnen

De Raad merkt op dat met de voorgestelde maatregelen in feite een nieuw stelsel met nieuwe prikkels voor alle betrokkenen wordt ingevoerd, zonder dat een en ander vergezeld gaat van een analyse van de mogelijke gevolgen op keuzes en gedrag van gastouders en ouders ten aanzien van de onderscheiden mogelijkheden van formele en informele kinderopvang.

- Ten eerste besteedt de toelichting geen aandacht aan de mogelijkheid dat gastouders en ouders onder invloed van de nieuwe structuur van tarieven, kwaliteitseisen en toezicht andere afwegingen zullen gaan maken dan waarvan in de toelichting wordt uitgegaan.
- Ten tweede wordt er geen analyse gepresenteerd van de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de arbeidsparticipatie.
- Ten derde wordt in de toelichting niet ingegaan op een ander mogelijk effect: door het stelsel zo complex te maken als thans wordt voorgesteld worden er nieuwe risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik gecreëerd.

Nu de Commissie-Van Rijn op korte termijn gaat adviseren over eventuele stelselwijzigingen, adviseert de Raad nader te motiveren waarom er verdere verfijningen in het stelsel worden aangebracht en de wijzigingen niet worden beperkt tot verlaging van de overheidsbijdragen voor kindercentra en gastouderopvang (en de voorstellen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik). In deze opzet dient de introductie van de nieuwe vorm van thuisopvang ontraden te worden.

De Raad gaat in het navolgende nader in op de bovenstaande punten.

a. Effecten op keuzegedrag van (gast)ouders en op de kosten

In paragraaf 7 tot en met 9 van de toelichting wordt aangegeven welke veranderingen in het gebruik verwacht worden door de voorgestelde maatregelen.

De Raad merkt op dat de regering er kennelijk van uitgaat dat het keuzepatroon van ouders en van gastouders na invoering van dit wetsvoorstel ongewijzigd blijft.

Naar de mening van de Raad is onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat de nieuwe structuur van tarieven, kwaliteitseisen en toezicht ertoe kan leiden dat zowel gastouders als ouders andere afwegingen en andere keuzes zullen maken.

Zo kan verwacht worden dat differentiatie in uurtarieven gastouders ertoe zal aanzetten om actief de financieel gunstigste regeling uit te zoeken, met aanvaarding van de zwaardere kwaliteitseisen die daaraan verbonden zijn. Dergelijke verlegging van de vraag zal er dan echter toe leiden dat de bezuinigingen die met het voorstel worden beoogd neerwaarts moeten worden bijgesteld. In dit verband wijst de Raad er op dat er in vergelijking met de huidige kwaliteitseisen die gelden voor gastouders geen nieuwe kwaliteitseisen worden gesteld; het enige nieuwe element is dat gastouders ook aan deskundigheidseisen moeten gaan voldoen.⁴ Dit betekent dat een groot deel van de huidige gastouders kunnen gaan kiezen voor de gastouderopvang in plaats van voor de thuisopvang.

¹ Artikel 47a, eerste lid, van het wetsvoorstel.

² Gastouderopvang

Organisatorische randvoorwaarden:
– de gastouderopvang moet voldoen aan relatief hoge professionele kwaliteitseisen. Zo moet de gastouder een beroepskwalificatie hebben;

– er mogen maximaal 6 kinderen worden opgevangen;

– de locatie is op het woonadres van de gastouder.

Financiële randvoorwaarden:

– het Rijk vergoedt een uurtarief van € 4,-. Ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik:

– de kinderopvang wordt betaald via het gastouderbureau;

– de gastouderopvang wordt geregistreerd in het landelijk register;

– de GGD houdt toezicht op de gastouderopvang. Het toezicht wordt rechtstreeks uitgeoefend bij de gastouderopvang.

³ Thuisopvang

Organisatorische randvoorwaarden:

– de opvangouder hoeft aan minder kwaliteitseisen te voldoen;

– er mogen maximaal 4 kinderen worden opgevangen;

– de locatie is in de woning van ouder of opvangouder.

Financiële randvoorwaarden:

– het Rijk vergoedt een uurtarief van € 2,50. Ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik:

– de kinderopvang wordt betaald via gastouderbureau;

– de opvangouder wordt geregistreerd in het landelijk register;

– de GGD houdt toezicht op het gastouderbureau, niet op de opvangouder zelf;

– er geldt een maximum aantal toeslaguren van 12 uur per week.

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 5

Kwaliteit en toezicht, § 5.2 Kwaliteitseisen aan gastouders en opvangouders.

Gezien vanuit de vraagzijde dienen ouders in de gevallen waar sprake is van tussenkomst van een gastouderbureau, ook een bijdrage te betalen voor de bemiddelingskosten. Dit bedrag, alsmede de effecten van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, zullen ouders meewegen in hun uiteindelijke keuze. Indien het tarief van een gastouderbureau niet wezenlijk afwijkt van dat van een kindercentrum, en ouders bovendien in laatstgenoemde situatie geen bijdrage aan het bemiddelingsbureau verschuldigd zijn, dan kunnen ouders ervoor kiezen om hun kind bij een kindercentrum onder te brengen, waarvoor zij een hoger tarief gecompenseerd krijgen.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

b. Arbeidsparticipatie

Volgens de toelichting blijft bij de aanpassingen van het stelsel het uitgangspunt leidend dat kinderopvang de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijkt en zo een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie wordt ondersteund.¹

De Raad merkt op dat er een duidelijke spanning bestaat tussen de voorgestelde bezuinigingsmaatregelen, indien deze inderdaad het daarmee beoogde effect hebben en het uitgangspunt dat de arbeidsparticipatie wordt ondersteund. Nu de overheidsbijdrage voor de gastouderopvang en voor de nieuwe vorm van thuisopvang wordt verminderd en verder voor de thuisopvang het aantal uren kinderopvangtoeslag aan een maximum wordt gebonden, bestaat het risico dat ouders – vooral zij met een lager inkomen, voor wie het toch al moeilijk is om per uur zoveel meer te verdienen dan de kosten voor kinderopvang dat werken voldoende loont – ervoor kiezen om minder uren per week te gaan werken. De Raad constateert dat in de toelichting geheel wordt voorbijgegaan aan dit mogelijke negatieve effect op de arbeidsparticipatie in het algemeen, en die van de lagere inkomensgroepen meer in het bijzonder. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

c. Verfijning stelsel

De kern van het wetsvoorstel houdt in een differentiatie van de formele opvangvormen. Er ontstaan drie vormen, met verschillende kwaliteitseisen en verschillende bekostigingsstarieven uit publieke middelen. De gemaakte onderscheidingen vereisen een nauwkeurige invulling en reglementering. Echter, in de praktijk zullen de grenzen niet zo duidelijk te trekken zijn. Wanneer een regeling kwetsbaar is voor misbruik en oneigenlijk gebruik – wat, zoals aangegeven, met het huidige stelsel het geval is – kan verfijning van de regeling nieuwe mogelijkheden bieden voor (een voortzetting van) misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Raad wijst er voorts op dat door de toename van de complexiteit van het stelsel een negatieve spiraal dreigt van hogere kosten, regels op regels, meer toezicht op de naleving van die regels en stijgende uitvoeringskosten.

In dit verband vraagt de Raad aandacht voor de rol van de gastouderbureaus. Ingevolge het voorstel worden gastouderbureaus zowel toezichthouder als object van toezicht. Zij worden deels verantwoordelijk gehouden voor het toezicht op opvangouders; de GGD gaat immers de gastouderbureaus controleren en niet de opvangouders zelf. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft aan dat het duidelijk is dat hierdoor in de toekomst een probleem in handhaving kan ontstaan.²

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op het feit dat in het voorgestelde stelsel de complexiteit van de regeling toeneemt, waardoor de kwetsbaarheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik eerder toe- dan afneemt.

d. Beheersing van de kosten zonder stelselverfijning

De Raad heeft nota genomen van het uitgangspunt van de regering om ouders keuzevrijheid te bieden voor wat betreft de vorm van kinderopvang.¹ De Raad onderschrijft dit uitgangspunt, maar is van oordeel dat de beschikbare keuzemogelijkheden niet in alle gevallen ook bemoeienis van de overheid vereisen, in de sfeer van kwaliteitseisen en financiële ondersteuning. Onverminderd het maatschappelijke belang van adequate voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg, blijven ouders immers ook een eigen verantwoordelijkheid houden voor de keuzes die zij maken, en hebben zij ook bepaalde consequenties daarvan te aanvaarden. De Raad mist in de toelichting een beschou-

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.3 Uitgangspunten.

² Advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 13 november 2008.

wing over de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de ouders en die van de overheid. Hij wijst er in dit verband op dat analyse van de effecten van de Wet kinderopvang van 2005 juist laat zien dat formaliseren van wat voorheen informeel plaatsvond heeft bijgedragen aan de sterke kostenstijging, en aan de onbeheersbaarheid daarvan.¹

Tegen de achtergrond van het voorgaande meent de Raad dat er aanleiding is de kostenoverschrijding tegen te gaan zonder verfijning van het stelsel. Concreet komt dit erop neer dat het introduceren van een aparte categorie thuisopvang thans heroverwogen zou moeten worden. Uit oogpunt van kostenbeheersing is het onvermijdelijk het niveau van de vergoedingen aan te passen.

Uit het voorgaande blijkt dat de Raad vraagtekens zet bij de voorgestelde differentiatie van de gastouderopvang zoals deze thans bestaat. In dat verband merkt hij op dat het voorstel slechts een maatregel voor de korte termijn is, in afwachting van het advies van de Commissie-Van Rijn, en ingegeven door financiële overwegingen.² Gelet daarop ligt het ook minder in de rede om nu het wettelijke stelsel te veranderen terwijl zich wellicht binnen afzienbare termijn weer andere veranderingen aandienen, in plaats van het aanpassen van het niveau van de vergoedingen zoveel als dat nodig wordt geacht, hoe pijnlijk dat in bepaalde situaties ook kan zijn.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en daarbij aan te geven waarom niet, in afwachting van het advies van de Commissie-Van Rijn, is volstaan met een aanpassing van het niveau van de vergoedingen.

2.
a.

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

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

¹ Uit onderzoek van het Centraal Planbureau blijkt dat bezien vanuit het oogmerk van de wet de formalisering van voorheen informele opvang slechts een beperkt effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie, Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenningen 2009, p. 105.

² Memorie van toelichting, hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.5 Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang. In dit verband wijst de Raad op het feit dat de § 1 van de toelichting aangepast dient te worden, nu daarin gesteld wordt dat met dit wetsvoorstel de financiële beheersbaarheid en toegankelijkheid van het kinderopvangstelsel voor de langere termijn kan worden gewaarborgd.

eisen te omzeilen, ook zal dit bezoek van de GGD door de familiegastouder worden ervaren als een drempel voor het doorstromen naar de nieuwe gastouderopvang. Tenslotte is van belang dat in het nieuwe systeem de gastouder primair zelf verantwoordelijk wordt voor het voldoen aan kwaliteitsvereisten (zoals bijvoorbeeld het maken van een risicoinventarisatie en een pedagogisch plan) in plaats van het gastouderbureau.

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

De memorie van toelichting is in vorenbedoelde zin aangepast.

b.

In antwoord op de opmerkingen van de Raad van State over de effecten op de arbeidsparticipatie merkt het kabinet op dat de maatregelen in het wetsvoorstel juist in het bijzonder zijn gericht op de vorm van opvang met een beperkt effect op extra arbeidsparticipatie. De Raad constateert ook zelf in zijn advies dat het Centraal Planbureau in zijn Macro Economische Verkenningen 2009 heeft opgemerkt dat het formaliseren van voorheen informele opvang slechts een beperkt effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie.

Als gekozen wordt voor andere maatregelen, zou ook de kinderdagopvang en/of de buitenschoolse opvang getroffen worden, met een groter negatief effect op de arbeidsparticipatie dan bij de huidige maatregelen het geval zal zijn.

Daarnaast mag verondersteld worden dat de maatregelen in dit wetsvoorstel die gericht zijn op verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang er aan bijdragen dat ouders met een gerust hart kiezen voor kinderopvang – in een kindercentrum of via gastouderopvang – om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen. Dit zal de arbeidsparticipatie bevorderen.

De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor ouders met een lager inkomen. Op het niveau van de individuele ouder kan niet worden uitgesloten dat er ouders zijn die door deze maatregel worden getroffen. Het kabinet gaat er echter wel van uit dat alle gastouders uit de familie- of vriendenkring deze opvang ook na invoering van de maatregelen zullen blijven aanbieden (zoals zij dat ook deden voordat het mogelijk was hiervoor een vergoeding te ontvangen) en rekent op een gelijkblijvend aantal kinderen dat gebruik maakt van deze opvangsoort. Voor de kinderen die gebruik maken van «professionele» gastouderopvang wordt wel een verschuiving naar andere vormen van formele opvang voorzien, maar geen uitval. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen zijn opgenomen in paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting.

In aanvulling geldt voor de lagere inkomensgroepen het volgende. Bij het samenhangend pakket van maatregelen dat het kabinet op 20 juni jl. heeft

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

c.

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

Gastouderbureau en thuisopvang

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

Gastouderbureau en minicrèche

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

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

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

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

d.

Het gebruik van de kinderopvangtoeslag is sterker en sneller gegroeid dan geraamd. Daardoor wordt het kinderopvangbudget structureel overschreden. Er is een situatie van onbeheersbare groei ontstaan. Bij ongewijzigd beleid loopt de overschrijding op naar circa € 1,2 mld. in 2011. Niet de hele groei van het kinderopvanggebruik is het gevolg van extra arbeidsdeelname. Daarnaast is sprake van gebruik van de Wet kinderopvang dat niet overeenstemt met het doel van de regeling, met name bij gastouderopvang. Tegen deze achter-

gronden heeft het kabinet besloten tot een evenwichtig pakket aan maatregelen, waarbij aan alle partijen een bijdrage wordt gevraagd: het rijk, de ouders, de kinderopvangorganisaties. De werkgevers hebben in 2008 een bijdrage geleverd via een verhoging van het percentage voor de werkgeversbijdrage. Het pakket aan kinderopvangmaatregelen, zoals beschreven in een brief van het kabinet van 20 juni 2008¹, omvat vier onderdelen:

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

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

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

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

3. Delegatie

a. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid geopend bij algemene maatregel van bestuur eisen te stellen aan de kwaliteit van de kinderopvang, bedoeld voor het geval het gewenste kwaliteitsniveau niet of onvoldoende door de partijen in het veld bereikt kan worden.

De wijze waarop aan deze mogelijkheid is vorm gegeven, is niet eenduidig. Zo kan de nadere regelgeving voor kwaliteitseisen voor het kindercentrum (artikel 50, tweede lid), de thuisopvang (artikel 56, derde lid) en de minicrèche (artikel 56b, tweede lid) worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, terwijl de nadere eisen voor gastouderbureaus in een algemene maatregel van bestuur kunnen worden neergelegd. Verder sluit ook de tekst van de toelichting niet nauwkeurig aan op de wettekst (artikel 56, tweede en derde lid).

De wet dient blijk te geven van een zorgvuldige keuze voor het instrument van delegatie. Delegatie aan de minister moet beperkt blijven tot onder meer voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details.² Uit de toelichting blijkt niet dat een ministeriële regeling in de genoemde gevallen noodzakelijk is.

De Raad adviseert de voorgestelde delegatie aan de minister te beperken tot voorschriften van administratieve aard en uitwerking van details.

b. Artikel 7, derde lid, (nieuw) biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een maximum te stellen aan het aantal uren kinderopvangtoeslag.

Uit de toelichting blijkt dat op dit moment reeds vaststaat dat de tegemoetkoming voor de thuisopvang, mede vanwege de beperkte bijdrage aan de arbeidsparticipatie van deze vorm van opvang, aan een maximum wordt gebonden, waarbij vooralsnog wordt gedacht aan een maximum aantal uren van 52 per maand.

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

² Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Verder is het ook de bedoeling dat bij alle vormen van kinderopvang die onder de wet vallen vergoeding van uitzonderlijk hoge aantallen niet meer tot de mogelijkheden behoort, maar beperkt wordt.

Ter bevordering van de duidelijkheid en rechtszekerheid beveelt de Raad aan deze maximering zelf op te nemen in de wet.¹ Dit kan worden bereikt door in artikel 7, derde lid, op te nemen dat het aantal uren kinderopvang dat in aanmerking wordt genomen bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen maximum niet te boven gaat en dat per soort kinderopvang dit maximum verschillend kan worden vastgesteld op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze.

Voorts sluit de tekst van de wet niet uit dat sprake kan zijn van een cumulatief gebruik van verschillende vormen van opvang. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

3.

a.

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

b.

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

4. Opvang eigen kinderen in combinatie met gastouderopvang

De definitie van gastouderopvang in artikel 1 is zodanig aangepast dat de opvang uitsluitend nog op het adres van de gastouder plaatsvindt en deze ten hoogste zes kinderen gelijktijdig kan omvatten.

Hoewel het kinderaantal van zes is gekozen mede uit hoofde van kwaliteitseisen (bij grotere opvang is sprake van een kindercentrum) is niet uitgesloten dat een gastouder naast de maximaal zes kinderen van anderen ook eigen kinderen verzorgt. De toelichting (hoofdstuk 4.3) vermeldt hierover dat aan convenantspartijen is gevraagd de genoemde maxima nader in te vullen mede in relatie tot de aanwezige eigen kinderen van de gastouder (en opvangouder). Aangezien het kinderaantal een wezenlijk onderdeel is van de definitie van gastouderopvang en van thuisopvang dient hierover geen onduidelijkheid bestaan.

De Raad adviseert artikel 1 op deze onderdelen te verduidelijken.

4.

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

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

5.

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt met uitzondering van een tweetal opmerkingen. Het gaat ten eerste om de opmerking met betrekking tot artikel 1 wat betreft het voorzien van een nummering. Er is gekozen voor een weergave van de definities op alfabetische volgorde met het oog op toekomstige wijzigingen. Indien niet hoeft te worden vernummerd, wordt voorkomen dat als er sprake is van gelijktijdige wijzigingen van artikel 1 van de Wet kinder-

¹ Vergelijk artikel 7, tweede lid, van de Wet kinderopvang: De uurprijs van de kinderopvangtoeslag gaat een bij algemene maatregel van bestuur te stellen bedrag niet te boven.

opvang in verschillende wetsvoorstellen, wellicht ook door andere ministeries, er fouten bij het invoegen van nieuwe onderdelen zullen optreden, aangezien deze voortaan op alfabetische volgorde plaatsvindt. Ten tweede is de opmerking met betrekking tot artikel 56, zesde lid, niet helemaal overgenomen. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 51, 53, 54 en 55 op gastouders laat niet aan duidelijkheid te wensen over en daarmee wordt voorkomen dat de inhoud van deze artikelen moet worden uitgeschreven om van toepassing te worden op gastouders. Artikel 56, zesde lid, is wel alsnog van een toelichting voorzien.

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

- In artikel 90 is een overgangsregeling getroffen voor die ouders die voor inwerkingtreding van de wet aanspraak maken op een tegemoetkoming in de kosten voor gastouderopvang. Deze groep ouders heeft in het kalenderjaar van inwerkingtreding in beginsel aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten voor thuisopvang.
- In artikel 91 staat de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om de gegevens uit het huidige register kinderopvang voor 1 mei van het kalenderjaar van inwerkingtreding van de wet over te hevelen naar het nieuwe register kinderopvang.
- In artikel 92 is een overgangsregeling getroffen met betrekking tot de overgang naar het nieuwe register kinderopvang. Ten aanzien van de groep van gastouders die op moment van inwerkingtreding werkzaam zijn als gastouder wordt geregeld dat deze groep in eerste instantie wordt ingeschreven als opvangouder, tenzij op moment van inschrijving uit onderzoek van de GGD blijkt dat deze persoon als gastouder aan de slag kan. Wat betreft de registratie van de personen die gedurende het jaar van inwerkingtreding beginnen als opvangouder of gastouder geldt dezelfde overgangsregeling. Voor iedere opvangouder die alsnog gastouder wordt gedurende het eerste kalenderjaar waarop dit wetsvoorstel betrekking zal hebben geldt dat de registratie als gastouder met terugwerkende kracht tot en met 1 januari van dat kalenderjaar van kracht is.
- In artikel 94 wordt een overgangsregeling getroffen met betrekking tot de activiteiten die plaatsvinden ter voorbereiding op het nieuwe regime in de periode van vier kalendermaanden die voorafgaan aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.
- In het kader van de goede invoering van het wetsvoorstel is in artikel 95 de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling af te wijken van een aantal bepalingen.
- Er is in voorzien dat de overgangsbepalingen automatisch drie jaar na inwerkingtreding vervallen.
- Ten slotte vervallen er nog een aantal artikelen die geen inhoudelijke werking meer hebben.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W05.08.0592/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel 1 voorzien van een nummering (aanwijzing 100 Aanwijzingen voor de regelgeving).
- De omschrijving van GGD in artikel 1 aanpassen in verband met de vervanging van de Wet collectieve preventie door de Wet publieke gezondheid.
- Artikel 1, tweede lid, onderdeel d, Wet kinderopvang aanpassen in verband met de verwijzing naar gastouderopvang.
- In artikel 8, vierde lid, van de Wet kinderopvang ook artikel 7, derde lid, (nieuw) van overeenkomstige toepassing verklaren.
- De tekst van artikel 45, vijfde lid, juncto eerste lid, en de toelichting met elkaar in overeenstemming brengen.
- Artikel 56b, zesde lid, uit een oogpunt van duidelijkheid uitschrijven en van een toelichting voorzien.
- In artikel 57 ook artikel 50, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaren, indien kwaliteitseisen ook behoren te gelden voor ouders.
- In artikel 57a ook artikel 56b, zesde lid, in zoverre verwezen wordt naar artikel 51, van overeenkomstige toepassing verklaren, indien de verplichting tot het opstellen van een risico-inventarisatie, evenals voor het kindercentrum, ook voor de houder van een minicrèche behoort te gelden.
- De in artikel 69 voorgestelde aanpassing zodanig wijzigen dat duidelijk wordt dat de gegevens moeten worden verstrekt aan de minister.
- Aan het wetsvoorstel een artikel toevoegen, waarin artikel 78 wordt aangepast in verband met het vervallen van de in artikel 61 aangewezen ambtenaar.
- In artikel 90. eerste lid, het van toepassing verklaren van artikel 47 beperken tot het eerste en tweede lid (daar de overige leden betrekking hebben op de opvangouder).