

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING

DEEL 1 ALGEMEEN

1 Inleiding

- 1.1 Ontwikkelingen sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005
- 1.2 Noodzaak tot aanpassingen aan het stelsel
- 1.3 Uitgangspunten
- 1.4 Maatregelen voor de korte en voor de langere termijn
- 1.5 Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van kinderopvang

2 De ontwikkelingen bij gastouderopvang

- 2.1 Kenmerken van gastouderopvang
- 2.2 Ontwikkelingen sinds 2005
- 2.3 De rol van gastouderbureaus
- 2.4 Conclusie

3 Hoofdrichting bij de oplossingen

- 3.1 De positie van de verschillende vormen van opvang in het kinderopvangstelsel
- 3.2 Aanpassingen in de gastouderopvang
- 3.3 Waarborgen voor de kwaliteit
- 3.4 Terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik
- 3.5 Vergroten van de financiële beheersbaarheid

4 Structuurwijzigingen aan het kinderopvangstelsel

- 4.1 Gastouderopvang en thuisopvang
- 4.2 Verdere professionalisering van gastouderopvang
- 4.3 Aansluiting bij kindercentra of bij gastouderbureaus
- 4.4 Aantallen kinderen en voorwaarden aan de opvanglocatie
- 4.5 Voorwaarden aan de gastouderbureaus

5 Kwaliteit en toezicht

- 5.1 Gedeelde verantwoordelijkheid
- 5.2 Kwaliteitseisen aan gastouders en opvangouders
- 5.3 Mogelijkheid bij AMvB eisen te stellen aan de kwaliteit
- 5.4 Toezicht

6 Misbruik en oneigenlijk gebruik

- 6.1 Doorbreken van gelijke belangen
- 6.2 Opheffen van gescheiden toezicht op de kwaliteit en op de kinderopvangtoeslag
- 6.3 Alle geregistreerde opvang op één plek te raadplegen
- 6.4 Beperken van het aantal toeslaguren
- 6.5 Overige maatregelen

7 Financiële beheersbaarheid

- 7.1 Een maximum aan het aantal toeslaguren
- 7.2 Een relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren kinderopvangtoeslag
- 7.3 Openingstijden en contracturen

8 Financiële gevolgen PM

- 8.1

9 Invoering en overgangsrecht PM

- 9.1 Overgangsrecht in het wetsvoorstel
- 9.2 Overgangsperiode bij overige onderwerpen

10 Verwerking van ontvangen adviezen PM

- 10.1

CONCEPT

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1 Inleiding

(Introductietekst PM)

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 geregistreerde 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. In 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%. **PM check op meest recente cijfers**

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 kinderopvang. Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 zijn opgelopen naar circa € 1,2 miljard. **PM check op meest recente cijfers**. 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 laat men vervolgens voor alle ouders gelden. 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 Opsporingdienst (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.

De inhoud van dit pakket is op 25 juni 2008 besproken met de Tweede Kamer³. Voor de maatregelen onder 1. en 2. zijn wijzigingen van de Wet kinderopvang nodig. Dit wetsvoorstel sterkt daartoe. Deze wijzigingen hebben 1 januari 2010 als beoogde datum van invoering.

¹ SIOD: Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Den Haag september 2008.

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

³ Kamerstukken II, 2007/08 31 322, nr. 36

De maatregelen genoemd onder 3. en 4. treden in werking per 1 januari 2009. Zij zijn opgenomen in een aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang⁴. Deze aanpassingen kunnen als volgt worden toegelicht:

Aanpassingen van de tabel voor de kinderopvangtoeslag

De verdeling van de kosten tussen ouders en overheid is vastgelegd in de tabel voor de kinderopvangtoeslag van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. Met ingang van 1 januari 2009 geldt een aangepaste tabel. Uitgangspunt daarbij is een even grote procentuele verhoging van de kosten voor alle ouders voor het eerste kind. Alle ouders dragen op deze manier naar rato bij aan de kostenstijging. De lage inkomens gaan er – zowel in absolute bedragen, als in procenten van het besteedbaar inkomen – minder sterk op achteruit dan de hogere inkomens. Daarnaast is de tabel voor het 2^e en volgende kind aangepast voor ouders met een gezinsinkomen vanaf € 98.000. De toeslag voor het 2^e en volgende kind loopt vanaf dit inkomensniveau af naar 85% van de kosten.

Aanpassingen van de maximumuurprijs

De Wet kinderopvang kent een maximumuurprijs die voor vergoeding in aanmerking komt. Meerkosten boven het maximum komen voor rekening van de ouders. De maximumuurprijs wordt jaarlijks geïndexeerd en is voor het jaar 2008 vastgesteld op € 6,10. Vanaf 2006 zijn de rendementen in de sector kinderopvang verbeterd.⁵ Dit speelt vooral bij buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Er zijn marges in de sector die het mogelijk maken maatregelen in de maximumuurprijs te absorberen. Tegen deze achtergrond zijn bij de maximumuurprijs de volgende besluiten genomen:

- In 2009 wordt de indexering 2008 niet uitgekeerd. Dit betekent een algemene bevrozing van de maximumuurprijzen in 2009;
- Per 2010 wordt de maximumuurprijs gedifferentieerd. De maximumuurprijs in de dagopvang wordt geïndexeerd en in de buitenschoolse opvang met 7% verlaagd.

Gezien de marges in de sector mag verondersteld worden dat de effecten van deze aanpassingen in de maximumuurprijs via efficiencyverbetering voor rekening van de ondernemers kunnen komen en niet ten laste van de ouders worden gebracht

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.⁶

⁴ Kamerstukken II 2007/08 31 322, nr. 26

⁵ Waarborgfonds kinderopvang, Sectorrapport kinderopvang 2007, december 2007

⁶ Kamerstukken 2007/08 28 447 en 31 070, nr. 147

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 uitgewerkt⁷. 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. Dit onderwerp heeft betrekking op de langere termijn en valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

⁷ Kamerstukken II 2007/08 31 322, nr. 24

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 het 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 kinderen 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. *(PM check op meest recente cijfers)*

Tabel 1. Ontwikkeling aantal kinderen met een kinderopvangtoeslag 2005 - 2008

Aantal kinderen	Niveau				Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2008	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%

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.⁸ In de ramingen wordt er, mede op grond van een analyse van de groei door het

⁸ Research voor beleid, Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken. Mei 2008.

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. 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 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 het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik en het vergroten van de financiële beheersbaarheid van het stelsel.

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:

- 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;
- 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 opleidingseisen voldoen en kan in hoge mate zelfstandig functioneren. Daarnaast is er een lichtere vorm van kleinschalige opvang, waarvoor minder kwaliteitseisen gelden en een lagere maximumuurprijs. 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. Het betalingsverkeer tussen ouder en aanbieder van opvang verloopt voor beide vormen van opvang via een intermediaire organisatie. 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:

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	Gastouder	Opvangouder
Locatie	Minicrèche	

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 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 of de thuisopvang voldoet aan de kwaliteitseisen, de GGD controleert het gastouderbureau.

De kwaliteitseisen voor gastouderopvang en thuisopvang worden via de bestaande systematiek van het convenant kwaliteit kinderopvang ingevuld en vastgesteld. 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.⁹ Indien convenantpartijen niet of onvoldoend tot de beoogde

⁹ Kamerstukken II 2007/08 31 322, nr. 24

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 kinderopvangtoeslag, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik". Door middel van een 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;
- Informatie uit de gemeentelijke registers kinderopvang wordt op één plek samengebracht en kan van daaruit geraadpleegd worden;
- Gastouderbureaus moeten over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken om de wettelijke taken uit te voeren;
- 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 gemeenschappelijke handhavings sancties mogelijk. Dat is recent geregeld via het Belastingplan 2009.

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 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 vast te stellen voor het aantal toeslaguren per opvangvorm;
- Er wordt een grens gesteld aan het aantal uren opvang per dag of per dagdeel dat een ondernemer bij de ouder in rekening kan brengen;
- Onderzocht wordt of het mogelijk is een relatie te leggen tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren kinderopvangtoeslag.

Deze maatregelen 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 en professionaliteit;
- 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 relatief hoge, professionele kwaliteitseisen. De tweede hoeft aan minder kwaliteitseisen te voldoen. Dat komt tot uitdrukking in het niveau van bekostiging door het rijk. Gastouderopvang kent een hogere maximumuurprijs die voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking komt dan thuisopvang. Het kabinet heeft voor het jaar 2010 besloten tot maximumuurprijzen van € 4,- respectievelijk € 2,50. 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. Daarom kan voor gastouderopvang en thuisopvang een lagere maximumuurprijs 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 overeen stemmen. Thuisopvang is een lichtere, minder intensieve vorm van opvang met minder kwaliteitseisen. 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 opleidingseisen 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" correspondeert met een hoger aantal kinderen dat zij tegelijkertijd mogen opvangen, namelijk maximaal 6 kinderen. Dit aantal komt overeen met het aantal dat wordt toegestaan in het Tijdelijke besluit innovatieve kinderopvang.¹⁰ Voor de categorie thuisopvang geldt het huidige maximum in de gastouderopvang: maximaal 4 kinderen tegelijkertijd. Aan convenantpartijen wordt gevraagd deze maxima nader in te vullen voor de samenstelling van de groep in relatie tot de leeftijd van de kinderen. Tenslotte 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 te hoge drempel op te leveren voor het goed positioneren van de nieuwe professionele gastouderopvang en de thuisopvang. Een belangrijk bezwaar is dat circa 40% van de kinderen in de reguliere kinderopvang wordt opgevangen in kinderdagverblijven of instellingen 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 kunnen 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.

¹⁰ 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 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 uitvoeringskosten transparant;
- Er kan een grens worden gesteld aan het aandeel van de kosten van het gastouderbureau in de totale kosten van gastouderopvang en thuisopvang;
- 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.

De taken van gastouderbureaus ten aanzien van gastouders en aanbieders van thuisopvang verschillen. Gastouders en hun opvanglocaties (minicrèches) worden object van toezicht door de GGD. De controlerende taken van gastouderbureaus voor de kwaliteit van de gastouders kunnen daarom beperkt tot die taken, die noodzakelijk zijn om de gastouders goed te kunnen laten functioneren. Het toezicht van de GGD op deze taken kan navenant 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

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 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 tenminste overeenkomt met het niveau dat op dit moment geldt voor de gastouders. Dat betreft onder meer het uitvoeren van een risico-inventarisatie en plan van aanpak veiligheid en gezondheid, het formuleren van een pedagogisch plan en het regelen van een achterwacht. Nieuw is dat gastouders aan opleidingseisen 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 opleidingseisen 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. Het is de intentie de kwaliteitseisen voor thuisopvang af te stemmen op het specifieke karakter van deze vorm van opvang. Ook de kwaliteitseisen voor thuisopvang worden in eerste instantie geformuleerd door het veld.

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 vooralsnog 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 worden verzocht de kwaliteitseisen voor gastouders, opvangouders 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. Zo blijkt het convenant kwaliteit op onderdelen te leiden tot meer regels en tot uitzonderingen op deze regels. 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. Het stelsel moet een terugvalpositie bevatten voor het geval het gewenste kwaliteitsniveau niet of onvoldoende via zelfregulering door veldpartijen bereikt kan worden.

5.4 Toezicht

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

Opvangouders

Voor opvangouders zullen lagere kwaliteitseisen 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 gastouder een goede invulling geeft. Er bestaat daarbij uitdrukkelijk de mogelijkheid dat de GGD-inspecteur ook op de plek van de opvang gaat kijken, indien daar aanleiding toe bestaat.

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.

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 verantwoordelijk voor de kwaliteit van de minicrèche (artikel 56, lid 1)	Verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteunende taken (artikel 56, lid 1)		Verantwoordelijk voor de kwaliteit van de thuisopvang en voor de kwaliteit van de ondersteunende taken (artikel 56, lid 1)
<i>Toezicht</i>	Object van toezicht (artikel 62, lid 2)	Object van toezicht (artikel 62, lid 2)		Object van toezicht (artikel 62, lid 2)
	Jaarlijkse toetsing op locatie door de GGD	Jaarlijks toezicht op locatie door de GGD	Jaarlijks minimaal één bezoek door het gastouderbureau	Jaarlijks toezicht op locatie door de GGD

CONCEPT

6 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 gebracht¹¹. 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 bleek 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 bleek 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 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 berekening van de uitvoeringskosten transparant maken. Ook kunnen eisen worden gesteld aan de hoogte van de uitvoeringskosten in relatie tot de totale opvangkosten.

¹¹ Zie noot 1

6.2 Opheffen van gescheiden toezicht op de kwaliteit en op de kinderopvangtoeslag

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 het Belastingplan 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 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 makkelijk voor een ondernemer die zijn opvang als gevolg van handhavingsmaatregelen 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. 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.

6.4 Beperken van het aantal toeslagen

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 dagopvang voor kinderen in de leeftijd 0-4 jaar in gastouderopvang of in een kindercentrum om circa 220 uur per maand.

Voor thuisopvang wordt het maximum aantal uren bepaald op circa 50 uur per maand. Gezien de kenmerken van deze opvang – relatief beperkte bijdrage aan arbeidsparticipatie en relatief lage kwaliteitseisen – wordt dat redelijk geacht.

6.5 Overige maatregelen

Bovenstaande maatregelen zijn mede bedoeld om te voorkomen dat gastouderbureaus zich primair richten op een zo groot mogelijk volume aan koppelingen en zoveel mogelijk omzet via het doorberekenen van kosten aan de ouders. De kwaliteit van de opvang moet centraal staan. Niet het daarmee te behalen 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. Daarbij staat centraal dat voldoende gekwalificeerde personeel aanwezig moet zijn om een goede 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 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 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 het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen bij AMvB een maximum aan het aantal toeslaguren te stellen.

Maatregelen

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). De mogelijkheid bij AMvB een maximum te stellen aan het aantal toeslaguren, zal daarom niet alleen op thuisopvang, maar op alle vormen van opvang betrekking hebben (zie ook paragraaf 6.4).

7.2 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.

7.3 Openingstijden en contracturen

Gebruikelijke openingstijden in de kinderopvang omvatten de periode van 7.30 uur tot 18.00 uur.¹² 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. Deze praktijk is mogelijk, doordat de Wet kinderopvang in de bestaande vorm geen limiet stelt aan 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 voor een normale bedrijfsvoering niet nodig. Invulling daarvan vindt plaats bij of krachtens AMvB

CONCEPT

¹² Research voor Beleid, Openingstijden kinderopvang, Een quick scan, Leiden april 2007

8 Financiële gevolgen (in voorbereiding)

8.1

CONCEPT

9 Invoering en 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 hun feitelijke beslag krijgen. Bij een aantal onderdelen is een later tijdstip mogelijk. Dat geldt voor het register kinderopvang en voor de vertegenwoordiging van gebruikers van een minicrèche in de oudercommissie van het gastouderbureau. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal onderwerpen dat nader zal worden ingevuld door afspraken tussen branchepartijen en bij AMvB. Ook bij die onderwerpen kan een overgangsperiode aan de orde zijn.

9.1 Overgangsrecht in het wetsvoorstel

Register kinderopvang

Op grond van dit wetsvoorstel wordt de vorming van één register kinderopvang mogelijk. Daarin wordt de informatie uit de huidige individuele gemeentelijke kinderopvangregisters samengebracht. Door middel van overgangsrecht wordt geregeld dat de inhoud van de bestaande gemeentelijke registers overgaat naar het register kinderopvang. Zo lang het register kinderopvang nog niet operationeel is, blijft de bestaande systematiek van registratie in tact.

Oudercommissie

De gebruikers van minicrèches hebben door middel van een oudercommissie de mogelijkheid een inbreng te leveren in het beleid van het gastouderbureau. Omdat gastouderopvang in de vorm van een minicrèche een nieuwe vorm van opvang is, krijgen gastouderbureaus een periode van een half jaar de gelegenheid de vertegenwoordiging van deze ouders in een oudercommissie te regelen.

9.2 Overgangsperiode bij overige onderwerpen

Deskundigheidseisen gastouders, kwaliteitseisen bij AMvB (PM in voorbereiding)

Verwerking van ontvangen adviezen
9.3

CONCEPT

Bijlage 1

Samenvattend overzicht inrichting gastouderopvang, thuisopvang en gastouderbureau

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