

Vergaderjaar 2001–2002

28 447

Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk 1 Inleiding

Paragraaf 1.1 Algemeen	2
Paragraaf 1.2 Achtergronden van het wetsvoorstel	2
Paragraaf 1.3 Verhouding tot ontwikkelingen op verwante terreinen	5
Paragraaf 1.4 Kinderopvang in historische context	8

Hoofdstuk 2 De reikwijdte

Paragraaf 2.1 Wat is kinderopvang in de zin van het wetsvoorstel?	10
Paragraaf 2.2 De verschillende vormen van kinderopvang	11

Hoofdstuk 3 Aanspraak op tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang

Paragraaf 3.1 Wie heeft aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming?	13
Paragraaf 3.2 Nadere uitwerking van degenen die aanspraak hebben op een tegemoetkoming	13

Hoofdstuk 4 De inkomensafhankelijke tegemoetkomingen

Paragraaf 4.1 Vraagfinanciering	16
Paragraaf 4.2 Tripartiete kostendeling in de huidige situatie	18
Paragraaf 4.3 Tripartiete financiering in het wetsvoorstel	20
Paragraaf 4.4 De tegemoetkomingen	21

Hoofdstuk 5 Kwaliteit

Paragraaf 5.1 Melding en registratie	24
Paragraaf 5.2 Kwaliteitseisen	26
Paragraaf 5.3 Betrokkenheid van ouders in de kinderopvang-sector	29

Hoofdstuk 6 Toezicht op en handhaving van de kwaliteit

Paragraaf 6.1 Gemeentelijk toezicht	31
Paragraaf 6.2 Handhaving	32
Paragraaf 6.3 Toezicht op het gemeentelijke toezicht	34

Hoofdstuk 7 Beleidsinformatie

	36
--	-----------

Hoofdstuk 8 Financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor overheid, ouders en werkgevers

Paragraaf 8.1 De gewenste verdeling van de kosten van kinderopvang	37
Paragraaf 8.2 Factoren die de gewenste verdeling beïnvloeden	38
Paragraaf 8.3 Wijzigingen in financiële verhoudingen	38
Paragraaf 8.4 Kosten de uitvoering van het wetsvoorstel	39
Paragraaf 8.5 Gevolgen voor fiscale regelingen	40

Hoofdstuk 9 Wijzigingen in de rol van de bij kinderopvang betrokken partijen

Paragraaf 9.1 Ouders	41
Paragraaf 9.2 Kinderopvanginstellingen	42
Paragraaf 9.3 Intermediaire organisaties	42
Paragraaf 9.4 Werkgevers	43
Paragraaf 9.5 De belastingdienst als uitvoerende instantie	43
Paragraaf 9.6 Uitkeringsinstanties	44
Paragraaf 9.7 Gemeenten	44
Paragraaf 9.8 Implementatie	46

Hoofdstuk 10 Overgangsrecht

	46
--	-----------

Hoofdstuk 11 Lasten voor het bedrijfsleven

Paragraaf 11.1 Administratieve lasten	47
Paragraaf 11.2 Bedrijfseffectentoeets	48

Artikelsgewijs	56
----------------	----

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Paragraaf 1.1 Algemeen

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang. We beogen door het vestigen van een wettelijke aanspraak op tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang, voor ouders en andere verzorgers, de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. Hierdoor wordt de arbeidsdeelname bevorderd. Ook wordt door de introductie van vraagfinanciering de positie van ouders verstevigd. Voorts regelt het wetsvoorstel de kwaliteit van de kinderopvang die wordt geboden in kindercentra en tot stand komt door tussenkomst van gastouderbureaus.

Mede op basis van het MDW-rapport kinderopvang¹ is in het regeerakkoord van 1998 vastgelegd dat er een Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) moet komen die een oplossing biedt voor knelpunten die het huidige systeem van financiering van kinderopvang met zich meebrengt.

De contouren voor de Wbk zijn neergelegd in de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang². Als uitgangspunten voor dat beleid werden geformuleerd:

- Ouders krijgen een centrale rol door de introductie van een systeem van vraagfinanciering, waardoor de keuzevrijheid van ouders wordt bevorderd. Een en ander is verder uitgewerkt in paragraaf 4.1;
- De kosten voor kinderopvang zullen tripartiet worden gefinancierd door werkgevers, overheid en ouders. Door de inkomensafhankelijke overheidstegemoetkoming wordt de toegankelijkheid gewaarborgd. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 4.3;
- De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van kwaliteitsnormen ligt bij het Rijk. Dit is beschreven in hoofdstuk 5;
- De verantwoordelijkheid voor het toezicht daarop ligt bij de gemeente, het toezicht wordt uitgevoerd door de GGD'en. Het Rijk ziet toe op de wijze waarop de gemeenten de toezichtstaak uitvoeren (tweedelijns-toezicht). Het toezichtarrangement is beschreven in hoofdstuk 6.

De nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang is in de Tweede Kamer besproken. De Tweede Kamer heeft tijdens een nota-overleg daarmee op hoofdlijnen ingestemd³.

Paragraaf 1.2 Achtergronden van het wetsvoorstel

Het maatschappelijk belang van kinderopvang

Kinderopvang is niet meer weg te denken uit de Nederlandse samenleving. Kinderopvang is van belang voor ouders, overheid en sociale partners.

Ouders zijn de eerst- en eindverantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. Zij bepalen in eerste instantie de normen en waarden die zij aan hun kinderen willen meegeven. Zij maken een weloverwogen keuze uit anderen met wie ze hun verantwoordelijkheid eventueel willen delen. Doordat in steeds meer gezinnen beide ouders werken en er steeds meer kinderen meer tijd buiten het gezin doorbrengen, is de betekenis van andere opvoeders toegenomen⁴. Met andere woorden: als gevolg van de groeiende arbeidsparticipatie, blijkt er bij ouders een toenemende behoefte te bestaan aan voorzieningen voor de opvang van hun kinderen en wel aan opvang van goede kwaliteit.

De overheid heeft tot taak voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid kunnen invullen, ook

¹ MDW-rapport kinderopvang, mei 1998.

² Nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 587, nr. 9.

³ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 587, nr. 15.

⁴ Kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda», kamerstukken II, 2001–2002, 28 369, nr. 1.

wanneer zij zorgtaken willen combineren met werk. Enige bemoeienis van de overheid met de opvoeding van kinderen is om verschillende redenen gerechtvaardigd. De overheid is op grond van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind gehouden om de veiligheid, gezondheid en een goede opvoeding van kinderen te bevorderen. Daarnaast vinden we een adequate opvoeding en verzorging van kinderen een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving. Voor de overheid is kinderopvang van belang voor de werkgelegenheid en de macro-economische groei. Kinderopvang bevordert immers een groei van de arbeidsparticipatie. Vanuit deze optiek voert het kabinet beleid dat erop is gericht te bevorderen dat ouders betaalde arbeid kunnen combineren met zorgtaken. Uit onderzoek van het Centraal Planbureau¹ blijkt dat kinderopvang een belangrijke bijdrage levert aan de arbeidsdeelname. Kinderopvang is dus van groot belang voor een voortgaande macro-economische groei. Om die reden wil het kabinet voorwaarden scheppen opdat ouders die de zorg voor hun kinderen willen combineren met betaalde arbeid, daartoe ook, ongeacht hun inkomenspositie, de mogelijkheden hebben.

Omdat kinderen een kwetsbare groep vormen, is een goede kwaliteit van kinderopvang essentieel vanuit het belang dat de samenleving heeft bij een gezonde en optimale ontwikkeling van haar kinderen.

Deze twee pijlers: goede kwaliteit en financiële toegankelijkheid, vormen de basis van kinderopvang in de zin van de Wbk. Aan het begrip basisvoorziening is hierbij op een andere wijze invulling gegeven dan aan het begrip basisvoorziening in de zin van onderwijs. Ouders zijn immers niet verplicht hun kind van kinderopvang/gastouderopvang gebruik te laten maken; ouders hebben dan ook geen recht op een plaats. Kinderopvang is een voorziening in het publiek/private domein (werkgevers financieren mee, er is sprake van marktwerking). Met onderhavig wetsvoorstel wordt dan ook geen recht op aanbod van kinderopvang geregeld, maar een recht op financiering van het gebruik (onder bepaalde voorwaarden); daarnaast regelt het wetsvoorstel de kwaliteit van kinderopvang.

Noodzaak Wbk in relatie tot knelpunten in de huidige praktijk

In de huidige praktijk is sprake van een aantal knelpunten die binnen de bestaande wettelijke kaders niet zijn op te lossen. Hieronder worden deze knelpunten toegelicht, tevens worden oplossingen voorgesteld.

- Hoewel ouders, zoals gezegd, eerst en eindverantwoordelijk zijn voor de zorg en opvoeding van hun kinderen en de beslissing nemen om zorg en arbeid te combineren, spelen zij bij de wijze waarop wordt voorzien in de behoefte aan kinderopvangplaatsen op dit moment geen centrale rol. Bij subsidieplaatsen bijvoorbeeld, worden door de gemeenten kindopvangplaatsen ingekocht die vervolgens open staan voor ouders. Bij bedrijfsplaatsen hebben ouders meer mogelijkheden zelf de kinderopvang te kiezen. Daarnaast is er opvang waarvoor ouders geheel zelf verantwoordelijk zijn, de zogenaamde particuliere plaatsen.
- Een stelsel met vraagfinanciering, waarbij ouders meer keuzevrijheid krijgen en ouders de contractpartners van de kinderopvanginstellingen² zijn, zorgt ervoor dat de positie van ouders wordt versterkt.
- Het huidige systeem van aanbodfinanciering prikkelt houders van kindercentra en gastouderbureaus onvoldoende om aan de wensen van gebruikers tegemoet te komen. Aanbodfinanciering kan een gezonde concurrentie belemmeren, met ondoelmatigheid tot gevolg.
- Vraagfinanciering (ouders bepalen zelf de keuze van het kindercentrum of gastouder(bureau)) bevordert, meer dan het huidige systeem, dat ondernemers gaan inspelen op de vraag van ouders, en dat tenslotte

¹ CPB: MEV 1999, Den Haag 1998.

² Onder kinderopvanginstellingen wordt het totaal aan kindercentra verstaan, waarbij inbegrepen ouderparticipatiecrèches en gastouderbureaus.

oneerlijke concurrentie weggenomen wordt en er meer marktwerking ontstaat.

- Min of meer toevallige individuele omstandigheden bepalen thans vaak óf en onder welke financiële condities gebruik kan worden gemaakt van kinderopvang. Zo zijn er situaties waarin bij tweeverdieners beide werkgevers meebetalen aan de kosten van kinderopvang, maar ook waarin geen van beide of slechts één werkgever meebetaalt. Daar waar gemeenten optreden als medefinanciers van kinderopvangplaatsen, vertoont de praktijk een baaierd aan regelingen. Sommige gemeenten stellen plaatsen beschikbaar aan ouders die ook een werkgeversbijdrage krijgen in de kosten van kinderopvang, andere gemeenten niet. Sommige gemeenten reserveren de beschikbare capaciteit voor bijzondere doelgroepen van het gemeentelijke beleid, terwijl dat in andere gemeenten niet of slechts in beperkte mate het geval is. Ook de kosten voor ouders, bij vergelijkbaar gebruik, vertonen een grote variatie. Dit geldt zowel voor bedrijfsplaatsen, waarbij de bijdrage per werkgever of per bedrijfstak verschilt, als voor subsidieplaatsen. Er bestaat weliswaar een landelijke tabel van ouderbijdragen voor kinderopvang, maar deze tabel is een adviestabel waarvan in de huidige praktijk kan worden afgeweken. De toegankelijkheid van de kinderopvang is dus voor ouders niet uniform.
- Noodzakelijk is dat voor alle ouders, onafhankelijk van hun individuele omstandigheden, een meer eenduidig financieringsstelsel voor kinderopvang wordt geregeld, waarbij de financiële toegankelijkheid in beginsel voor alle ouders wordt gegarandeerd.
- De basiskwaliteit van de kinderopvang is geregeld in het op de Welzijnswet 1994 gebaseerde Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Deze kwaliteitsregels zijn uitgewerkt in gemeentelijke verordeningen, die onderling verschillen. Daardoor hebben ondernemers in de kinderopvang te maken met kwaliteitseisen die van gemeente tot gemeente kunnen verschillen. Dit kan leiden tot marktverstoring, rechtsongelijkheid en onduidelijkheid voor ondernemers. Bij het toezicht op de kwaliteit verschillen de criteria, het bereik en wijze van handhaving van de kwaliteitseisen eveneens per gemeente. Er is sprake van een wisselende positie van het toezicht ten opzichte van het gemeentebestuur en er zijn verschillen in de consequenties die worden verbonden aan bevindingen van toezichthouders.
- Er is behoefte aan landelijke kwaliteitseisen die voor alle ondernemers gelijkelijk gelden. Daarnaast is het van belang dat de toezichthouders op een uniforme wijze gaan werken.
- Er zijn verschillende (tijdelijke) financiële regelingen voor kinderopvang. Zo zijn er fiscale regelingen voor ouders, zoals aftrek voor uitgaven van kinderopvang in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 en voor werkgevers de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA). Hiernaast bestaat er een regeling voor alleenstaande ouders in de bijstand (Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders). Deze regeling biedt gemeenten een financiële mogelijkheid het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden.
- In het kader van deregulering is het van belang de huidige versnipperde regelgeving te vervangen door integrale regelgeving, waardoor de toegankelijkheid en herkenbaarheid toe zal nemen.
- De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling inzake kinderopvang en de wijze waarop kinderopvang wordt gefinancierd, passen niet meer in het huidige wettelijke kader van de Welzijnswet 1994. Deze regelt immers de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, terwijl in het geval van de kinderopvang sprake is van drie partijen: ouders, overheid (Rijk en gemeenten) en werkgevers.

Het voorliggende wetsvoorstel versterkt onder meer de positie van ouders, regelt financiële toegankelijkheid, bevordert een meer gelijkwaardige concurrentie tussen ondernemers, garandeert een basisniveau aan kwaliteit en regelt uniform toezicht. Met een andere, minder ingrijpende regelgeving zou het gewenste effect niet totstandkomen. Met dit wetsvoorstel wordt het maatschappelijke belang van kinderopvang in grotere mate gediend dan thans het geval is.

Paragraaf 1.3 Verhouding tot ontwikkelingen op verwante terreinen

De kinderopvang heeft een relatie met een aantal andere werkkerreinen. Hieronder worden de meeste relevante relaties uitgewerkt.

Peuterspeelzaalwerk

De doelstelling van het peuterspeelzaalwerk is het creëren van optimale ontwikkelkansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2–4 jaar door het aanbieden van veelzijdige en passende speelmogelijkheden. Het wettelijke kader is de Welzijnswet 1994, waarin het tot de bemoeiing van de gemeenten behoort. Het peuterspeelzaalwerk wordt voor gemiddeld twee dagdelen per week aangeboden. De peuterspeelzaal wordt op dit moment door circa 60% van de 2–4 jarigen bezocht¹. Een aantal speelzalen richt zich ook op de zogenoemde «plusfunctie» waaronder onder meer ontwikkelingsstimulering, opvoedingsondersteuning en voor- en vroegschoolse educatie (VVE) worden begrepen. Peuterspeelzalen zijn hiermee belangrijke uitvoeringsvoorzieningen van het VVE- en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)².

Het verschil met kinderopvang, waarop de Wbk van toepassing is, is dat deze, naast bovengenoemde functies, tevens zorgt voor opvang, die de combinatie arbeid en zorg mogelijk maakt. Anders dan bij kinderopvang, duurt het verblijf in een peuterspeelzaal 2 à 2,5 uur per dag. De peuterspeelzaal biedt hierdoor geen reële mogelijkheid om arbeid en zorg te combineren. Mede als gevolg hiervan is ook de wijze van financiering van peuterspeelzalen verschillend aan die van kinderopvang. Bij het peuterspeelzaalwerk zijn er twee partijen die de kosten delen: de gemeentelijke overheid en de ouders, terwijl er bij kinderopvang veelal sprake is van een tripartiete kostendeling: werkgevers dragen veelal bij.

Gezien de verschillen in met name doelstelling, gebruik en financiering tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang is het peuterspeelzaalwerk op dit moment buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gehouden. Bezien zal worden of het peuterspeelzaalwerk in de toekomst onder de reikwijdte van de Wbk wordt gebracht. In de Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk zijn drie mogelijke toekomstmodellen omschreven³. Eén model houdt de verantwoordelijkheid voor het peuterspeelzaalwerk op decentraal (gemeentelijk) niveau, maar stelt wel een aantal landelijke kwaliteitseisen voor. In het tweede model wordt een aantal belangrijke elementen uit het wetsvoorstel van toepassing verklaard op het peuterspeelzaalwerk. Gedacht wordt dan aan de systematiek van vraagfinanciering, inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, kwaliteit en toezicht. Nader onderzoek is noodzakelijk om te bepalen in hoeverre de systematiek van dit wetsvoorstel op het peuterspeelzaalwerk kan worden doorgevoerd, terwijl de regie en sturing van de gemeenten op het peuterspeelzaalwerk als onderdeel van het netwerk aan voorzieningen rondom het gezin in stand blijft. Het derde model behandelt de optie om het peuterspeelzaalwerk volledig te integreren in het onderwijssysteem en daarmee onderdeel te laten worden van de Wet op het primair onderwijs. Tijdens het Algemeen Overleg kinderopvang van 14 maart 2002 is gebleken dat de Tweede Kamer er voorstander van is om in ieder geval het eerste model uit te werken.

¹ Er zijn 4250 peuterspeelzalen waar in totaal 250 000 kinderen komen.

² Beleidsbrief voor- en vroegschoolse educatie; Kamerstukken II, 1999–2000, 27 190, nr. 1.

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

Tussenschoolse opvang

Zoals in de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang is vermeld, is het kabinet van mening dat een kwalitatief goede overblijfsituatie een belangrijke schakel is in de opvang van schoolgaande kinderen en daarmee in het combineren van arbeid en zorg. Volgens artikel 45 van de Wet op het primair onderwijs is het bevoegd gezag van de school verplicht gelegenheid en ruimte te bieden voor het overblijven. De tussenschoolse opvang is buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gehouden. Op 20 maart 2002 is de Beleidsbrief tussenschoolse opvang¹ aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze brief worden stappen beschreven die de komende jaren zouden moeten worden gezet om het overblijven als schakel in de totale keten van een sluitende dagindeling te verbeteren. Er worden verschillende opties gepresenteerd met betrekking tot de financiering van de verbeterde overblijfsituatie, die als bouwstenen kunnen dienen voor toekomstig beleid. Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling voor tussenschoolse opvang is het kabinet van mening dat hierbij een belangrijke taak dient te zijn weggelegd voor de schoolbesturen, mits er adequate financiering is geregeld. Daarnaast zal de gemeente een regierol moeten hebben bij de totstandkoming van tussenschoolse opvang als onderdeel van een sluitende dagindeling.

Tieneropvang

Tieneropvang, buitenschoolse activiteiten voor jongeren van 12 tot 16 jaar, is op dit moment nog experimenteel van karakter. Vanwege het gebrek aan (langdurige) ervaring, het ontbreken van zicht op de behoeften bij tieners en ouders aan deze vorm van opvang en het ontbreken van een maatschappelijk en beleidsmatig perspectief, is besloten de kabinetsperiode Kok II als experimenteerfase te gebruiken. Hiervoor is het programma Tieneropvang ontwikkeld dat bestaat in projecten in gemeenten, een landelijk behoefteonderzoek en een commissie Tieneropvang die in de vorm van een advies een perspectief op de tieneropvang formuleert. Op basis van het onlangs uitgebrachte advies² kan een nieuw kabinet besluiten over de toekomst van de tieneropvang. Dit is ook het moment waarop de vraag van eventuele wettelijke verankering aan de orde is.

Voor- en vroegschoolse educatie en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Omdat een grote groep kinderen aan het basisonderwijs begint met een achterstand en daarna die achterstand niet meer inloopt, heeft het kabinet besloten tot het beschikbaar stellen van extra middelen voor een aanzienlijke uitbreiding van intensieve programma's voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Deze programma's zijn bestemd voor jonge kinderen vanaf twee jaar in voorschoolse voorzieningen, zoals peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen en in de eerste jaren van de basisschool. Circa 200 000 allochtone en autochtone kinderen van twee tot en met vijf jaar hebben een potentiële onderwijsachterstand. Ter voorkoming en bestrijding van deze achterstanden is een subsidieregeling VVE opgesteld. Op basis van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) kunnen de GOA-gemeenten de extra middelen³ die het Rijk beschikbaar stelt voor de implementatie van effectieve VVE-programma's ten dele voor dit doel ook inzetten in de kinderopvang. Het GOA-beleid wordt met ingang van augustus 2002 uitgebreid tot ruim 370 gemeenten. Deze gemeenten huisvesten 93% van de kinderen met een achterstand. Daarnaast wordt geïnvesteerd in een beter bereik van de doelgroep door het beschikbaar stellen van structurele extra middelen om de rol van de

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 587, nr. 19.

² Commissie Tieneropvang, Advies commissie Tieneropvang; Ruimte voor tieners, 1 maart 2002.

³ In het BANS-akkoord is onder meer de afspraak gemaakt dat gemeenten en Rijk ieder de helft van de financiering voor het beleid gericht op 0–6 jarigen op zich nemen. De VVE-gelden mogen – conform de huidige VVE-regeling – alleen worden gebruikt voor de kosten die zijn verbonden aan de vve-programma's. De gemeente is verantwoordelijk voor de basisvoorziening. Vanaf 2002 gaan de VVE-gelden op in het GOA.

jeugdgezondheidszorg te versterken bij de vroegsignalering van achterstanden bij jonge kinderen (Tijdelijke regeling vroegsignalering¹). Voor een goede implementatie van VVE-programma's zijn samenwerkingsverbanden nodig tussen kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen, scholen en consultatiebureaus.

Brede school

Wij zien in de toekomst, nog veel meer dan nu al het geval is, een ontwikkeling naar meer brede (buurt)scholen. Het brede-schoolconcept kenmerkt zich door een netwerk van voorzieningen voor kinderen en ouders, waarin behalve onderwijs ook ander aanbod – zoals peuterspeelzaalwerk, dagopvang voor 0–4 jarigen, buitenschoolse opvang en tussenschoolse opvang – een plaats kan krijgen. Eén van de belangrijkste effecten van brede scholen is het bewerkstelligen van een sluitend aanbod voor kinderen.

De rijksoverheid faciliteert de ontwikkeling van het brede-schoolconcept door onderzoek, voorlichting en communicatie rond de brede school. Gemeenten spelen bij de totstandkoming van brede scholen een belangrijke regisserende en initiërende rol.

Voor ondernemers in de kinderopvang biedt een brede-schoolcontext voordelen, zoals de nabijheid van andere voorzieningen met ander aanbod voor kinderen en de mogelijkheid tot flexibele inzet van personeel.

Combinatie arbeid en zorg

Naast kinderopvang zijn er andere instrumenten die eveneens tot doel hebben de combinatie arbeid en zorg te vergemakkelijken. Dit betreft de mogelijkheid in deeltijd te werken en verschillende mogelijkheden van verlof. Op 1 juli 2000 is de Wet aanpassing arbeidsduur in werking getreden. Deze wet biedt onder meer de mogelijkheid arbeidsduurvermindering aan te vragen en draagt zo bij aan het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg. De Wet arbeid en zorg, van kracht geworden op 1 december 2001 draagt, met de vele daarin opgenomen nieuwe verlofregelingen, daar eveneens aan bij. Eén van deze verlofregelingen is het recht op kortdurend zorgverlof, onder meer voor zieke kinderen.

Ondanks deze toegenomen mogelijkheden zullen er ouders zijn die de zorg voor zieke kinderen liever uitbesteden. In dat geval zou de kinderopvanginstelling bijvoorbeeld een bij het kind bekende leidster kunnen leveren voor verzorging thuis. Voor de financiering hiervan zou de kinderopvanginstelling een verzekeringspakket aan ouders kunnen aanbieden voor een bepaald aantal dagen per jaar zorg aan huis. Aan dit aspect zal in de voorlichting aandacht worden geschonken.

In het kader van de bevordering van de combinatiemogelijkheden van arbeid en zorg heeft het kabinet gedurende deze kabinetsperiode diverse «projecten Dagindeling» gesubsidieerd. Doel van deze projecten is het creëren van voorwaarden voor een betere balans tussen werk en privé voor mensen die arbeid en zorg combineren. Effecten van deze projecten zijn onder meer dat voorzieningen hun aanbod zowel wat betreft openingstijden als plaats van vestiging, beter afstemmen op de behoeften van ouders en kinderen. Dit kan leiden tot clustering van voorzieningen op wijkniveau, samenwerking binnen één multifunctionele accommodatie, vervoer tussen voorzieningen enz.

Onderscheid kinderopvang en jeugdzorg

Naast kinderopvang zijn er ook andere voorzieningen en instellingen die kinderen om specifieke redenen opvang bieden, zoals jeugdzorg-

¹ Staatscourant 30 maart 2001, nr. 64, pag. 24.

voorzieningen. Kinderopvang onderscheidt zich van deze voorzieningen wat doelstelling en vormgeving betreft. In de jeugdzorg gaat het om een breed scala van gespecialiseerde voorzieningen voor kinderen en ouders met (ernstige) opgroei- en opvoedingsproblemen. Hierbij kan gedacht worden aan verzorging en opvoeding in een pleeggezin, medisch kindertehuizen, medische kleuterdagverblijven en jeugdinternaten. De jeugdzorg wordt geregeld in een op de jeugdzorg toegesneden wettelijk stelsel. Een wetsvoorstel voor een Wet op de jeugdzorg is inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt¹.

Paragraaf 1.4 Kinderopvang in historische context

Verschillende doelen van kinderopvang

Door de kinderopvang te beschouwen vanuit zijn historische context, wordt zichtbaar dat kinderopvang verschillende doelen kan hebben. In hoofdlijnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen een instrumenteel doel: kinderopvang als middel om de combinatie arbeid en zorg mogelijk te maken, en een pedagogisch doel: kinderopvang als verbreding van het opvoedingsmilieu van kinderen, bijvoorbeeld ter stimulering van de ontwikkeling. Door de tijd gezien zijn accentverschuivingen zichtbaar in de redenen van gebruik en daarmee in doel en functie van de opvang. Datzelfde geldt bij verschillende vormen van opvang. Gebruik van de peuterspeelzaal vindt met name plaats vanuit pedagogische overwegingen. Meer recent ook vanuit het perspectief van ontwikkelingsstimulering voor achterstandsgroepen. Kindercentra en gastouderopvang daarentegen worden vooral gebruikt om arbeidsdeelname en de zorg voor kinderen te kunnen combineren. Dat wil overigens niet zeggen dat de pedagogische dimensie bij die laatste twee vormen afwezig zou zijn. Kinderopvang moet, ongeacht de primaire reden van gebruik, kinderen een pedagogisch verantwoorde omgeving bieden.

Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk tussen 1850–2000

Kinderopvang in georganiseerd verband is in Nederland met name in het laatste decennium van de vorige eeuw in snel tempo gegroeid. De geschiedenis van georganiseerde kinderopvang reikt echter aanzienlijk verder, zeker indien vanuit een brede definitie naar de ontwikkeling hiervan wordt gekeken. Voorlopers kunnen worden teruggevonden in de kinderbewaarscholen en kinderbewaarplaatsen uit de negentiende eeuw. Kinderbewaarscholen werden opgezet als vorm van armenzorg. Er werd gewerkt vanuit de ideeën van pedagogen als Pestalozzi, Fröbel en Montessori. Hieruit zijn uiteindelijk de kleuterscholen ontstaan. De onderwijsfunctie kwam daarmee in de plaats van de opvangfunctie. De industrialisatie in de tweede helft van de negentiende eeuw leidde tot het ontstaan van kinderbewaarplaatsen. Lage lonen maakten het noodzakelijk dat beide ouders – en vaak ook kinderen – werkten. Gevolgen van deze situatie waren: ondervoeding, kinderarbeid en kindersterfte. Via kinderbewaarplaatsen werd geprobeerd de situatie van kinderen te verbeteren. Vervolgens is de kinderopvang in Nederland in een aantal fasen gegroeid. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden de eerste bedrijfscreches (van bedrijven zoals Verkade en Van Melle), in de jaren zestig ontstond de peuterspeelzaalbeweging met een nadruk op de pedagogische functie van de kinderopvang en in de jaren zeventig tekende zich een verdere groei af met een duidelijke relatie met de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen.

Tot halverwege de twintigste eeuw was kinderopvang voornamelijk het domein van charitatieve instellingen en van particulier initiatief. De bemoeienis van de overheid met kinderopvang is in internationaal perspectief relatief recent en laat de volgende ontwikkeling zien. Tussen

¹ Kamerstukken II, 2001- 2002, 28 168.

1965 en 1980 groeide het aantal peuterspeelzalen van circa 100 naar circa 3000, voornamelijk gedragen door vrijwilligers. Tegen de achtergrond van een geleidelijke afname van het aantal kinderen per gezin nam ook het belang van peuterspeelzalen toe als plaats waar jonge kinderen met leeftijdgenootjes in contact kunnen komen. Ter versteviging van de positie van het peuterspeelzaalwerk verstrekte de rijksoverheid vanaf 1975 via de Rijksbijdrageregeling sociaal en cultureel werk een jaarlijkse bijdrage van € 1134,45 per peuterspeelzaal. Ook bij kinderdagverblijven kon sprake zijn van overheidsfinanciering. Tot 1977 vond deze plaats door de gemeenten via de Algemene bijstandswet (Abw). In 1977 werd deze zogenoemde indirecte financiering omgezet in een directe financiering via de Rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven. Gemeenten ontvingen op grond van deze regeling van de rijksoverheid een bijdrage in de personeelskosten van kinderdagverblijven. De regeling bevatte een aantal kwaliteitsregels (leidster/kind-ratio) en voorschriften voor de hoogte van de ouderbijdragen.

De beide hierboven genoemde rijksbijdrageregelingen zijn van kracht geweest tot 1986. In dat jaar is de Welzijnswet ingevoerd. De Welzijnswet is de voorloper van de thans van kracht zijnde Welzijnswet 1994. Op grond van de Welzijnswet werd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor uitvoerend welzijnswerk – waaronder kinderopvang – overgedragen aan de gemeenten. Tegelijkertijd werd aan ouders bij wie behoefte aan kinderopvang kon worden aangenomen een fiscale tegemoetkoming verstrekt. In de periode na 1986 groeide de capaciteit van de kinderopvang door, maar in onvoldoende mate om van betekenis te kunnen zijn voor een verdere groei van de arbeidsdeelname van vrouwen. Om die reden voerde de rijksoverheid, op grond van de Welzijnswet en de Welzijnswet 1994, in de periode 1990–2002 een stimuleringsbeleid, gericht op vergroting van de kinderopvangcapaciteit. Een aantal elkaar opvolgende stimuleringsmaatregelen moet de capaciteit omhoog brengen van 23 000 plaatsen in 1989 naar circa 160 000 plaatsen in 2003. Ook het bedrijfsleven heeft in deze periode zijn verantwoordelijkheid genomen: halverwege de jaren tachtig bijvoorbeeld werd de Stichting kinderopvang Nederland (SKON) opgericht die eigen kinderdagverblijven opzette waar bedrijven «kindplaatsen» konden huren tegen vooraf afgesproken kosten. Eind jaren tachtig werd ook begonnen met het maken van CAO-afspraken over regelingen; dit had weer tot gevolg dat behoefte ontstond aan uitvoeringsorganisaties¹.

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

Het groeiend gebruik van kinderopvang heeft tot gevolg dat een groot aantal kinderen niet alleen thuis, maar ook in de opvang wordt opgevoed. Maatregelen vanuit de rijksoverheid richten zich daarom de laatste decennia niet slechts op de capaciteit, maar ook op de kwaliteit. Sinds 1996 worden er kwaliteitseisen gesteld door middel van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang.

¹ Zie bijvoorbeeld tien jaar Stichting Uitvoering Kinderopvang regelingen; 2000.

Sinds eind jaren tachtig vertoont de sector kinderopvang een vrijwel ononderbroken groei. De cijfers over die periode laten niet alleen de omvang van de groei zien (van 23 000 plaatsen in 1989 naar 116 000 plaatsen in 1999), maar ook verschuivingen binnen de totale opvang-capaciteit. Twee dingen vallen daarbij op, de spectaculaire groei van het aandeel bedrijfsplaatsen en het toegenomen aandeel van buitenschoolse opvang. Aanvankelijk concentreerde de capaciteitsuitbreiding zich op opvang voor 0–4 jarigen. Sinds 1997 neemt het relatieve aandeel van buitenschoolse opvang toe. Deze toename hangt samen met de specifieke aandacht voor buiten-schoolse opvang in verschillende subsidie-regelingen en met een groeiend aantal CAO-afspraken over buiten-schoolse opvang.

Hieronder wordt een vergelijking gemaakt van de situatie die ultimo 1989 gold en die van ultimo 2000. Het betreft cijfers voor kinderopvang in kindercentra en opvang tot stand gekomen door gastouderbureaus. De cijfers geven een tussenstand te zien op weg naar een capaciteit van circa 160 000 plaatsen ultimo 2002. Dat aantal plaatsen is het beleidsdoel dat met de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang wordt beoogd. Met een groeiend aanbod zijn ook de wachtlijsten groter geworden. Dat kan komen doordat een groter aanbod ook een grotere vraag oproept en door de bredere bekendheid van kinderopvang.

Kinderopvang 1989–2000¹

Omschrijving en eenheden	1989	2000
<i>Aantallen plaatsen</i>		
Totale capaciteit in aantallen plaatsen	23 000	128 000
Aantal plaatsen 0–4 jarigen	18 000	84 000
Aantal plaatsen 4–12 jarigen	5 000	44 000
<i>Soorten plaatsen</i>		
Aantal subsidieplaatsen	14 000	35 000
Aantal bedrijfsplaatsen	3 000	63 000
Aantal particuliere plaatsen	2 000	15 000
Onbezet (in % van totale capaciteit)	17,4%	11,7%
<i>Voorzieningen</i>		
Totaal aantal voorzieningen	927	3 587
Waarvan gastouderbureau	79	283
Aantal voorzieningen 0–4 jarigen	719	1 694
Aantal voorzieningen 4–12 jarigen	208	849
Combinatievoorzieningen 0–12 jarigen	–	762
<i>Kinderen</i>		
Aantal opgevangen kinderen	48 000	240 164
Aantal plaatsen per 100 kinderen 0–4 jaar	2,34	10,46
Aantal plaatsen per 100 kinderen 4 tot 12 jaar	0,27	2,44

¹ SGBO: Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 2000. Den Haag 2001

HOOFDSTUK 2 DE REIKWIJDTE

Paragraaf 2.1 Wat is kinderopvang in de zin van het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel heeft betrekking op kinderopvang, waaronder wordt verstaan het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot het tijdstip waarop het basisonderwijs voor die kinderen eindigt. Het gaat om opvoeding en verzorging, waarbij vaak sprake is van een tegenprestatie. Die tegenprestatie zal in de regel van financiële aard

zijn, noodzakelijk is dat niet. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zo genaamde ouderparticipatiecrèches, waarbij de tegenprestatie van de ouders in ieder geval bestaat in dienstverlening aan het kindercentrum. Bij bedrijfsmatige verzorging en opvoeding, zonder daartegenover staande verplichtingen, kan gedacht worden aan bedrijfscrèches waar werknemers hun kinderen kunnen brengen, en alleen aan de voorwaarde behoeven te voldoen dat zij werknemer zijn bij een bepaald bedrijf. Alle varianten hebben gemeen dat de verzorging en opvoeding van de ouders tijdelijk, op structurele basis, gedurende een gedeelte van het etmaal, wordt overgenomen. Als ouders afspreken elkaars kinderen gratis, op een niet bedrijfsmatige wijze, op te vangen, is er geen sprake van kinderopvang in de zin van dit wetsvoorstel.

Op dit moment vallen – zoals in paragraaf 1.3 is uiteengezet – het tussen de middag overblijven op school en het peuterspeelzaalwerk, niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Jeugdzorg, schippersinternaten en pleegzorg voor schipperskinderen vallen geheel buiten het bereik van het wetsvoorstel.

De omschrijving van kinderopvang in dit wetsvoorstel omvat slechts verzorging en opvoeding van kinderen, dus het uitvoerende werk. De steunfunctie¹ en de landelijke functies blijven in de Welzijnswet 1994 geregeld. De steunfunctie blijft behoren tot de verantwoordelijkheid van de provincies, de landelijke functie tot de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Paragraaf 2.2 De verschillende vormen van kinderopvang

In het wetsvoorstel worden twee hoofdvormen van kinderopvang onderscheiden, te weten gastouderopvang en opvang in een kindercentrum.

Gastouderopvang

Gastouderopvang is kinderopvang door een gastouder, in de woning waar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Het gaat daarbij altijd om opvang door een ander dan de ouder of zijn partner. Zoals ook in de huidige situatie, worden maximaal vier kinderen gelijktijdig opgevangen, waarbij de eigen kinderen van de gastouder buiten beschouwing blijven. Uit tevredenheidsonderzoek van intermediaire organisaties blijkt dat de gastouderopvang bij een maximum van vier kinderen goed functioneert en dat vraagouders tevreden zijn over de kwaliteit van deze opvang. Indien de gastouderopvang tot stand komt door tussenkomst van een gastouderbureau, draagt dat bureau in ieder geval zorg voor de totstandkoming van de contacten tussen vraagouder en gastouder (koppeling), verzorgt de plaatsing en het wachtlijstbeheer, bepaalt het aantal kinderen dat bij een bepaalde gastouder kan worden opgenomen, controleert de kwaliteit van de opvang en stelt contracten op.

Gastouderopvang biedt een antwoord op de vraag naar kleinschalige en flexibele opvang. In dunner bevolkte regio's is het vaak de enig beschikbare vorm van kinderopvang.

Slechts gastouderopvang die tot stand is gekomen door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau, komt voor een tegemoetkoming in aanmerking.

We zien de ontwikkeling van een behoefte aan gastouderopvang die tot stand komt zonder tussenkomst van een gastouderbureau. Op die manier kan een nieuwe groep aanbieders van kinderopvang worden agetrokken, waardoor een bijdrage aan de oplossing kan worden geleverd voor het capaciteitsprobleem in de kinderopvang. Er wordt naar gestreefd, binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, op basis van de uitkomsten van onderzoek naar de huidige initiatieven in de gast-

¹ Onder steunfunctie wordt het geheel van activiteiten verstaan die het uitvoerend werk ondersteunen.

ouderopvang te besluiten de mogelijkheid voor een tegemoetkoming in de kosten van gastouderopvang via een franchiseformule en gastouderopvang, die zonder tussenkomst van een gastouderbureau tot stand komt, in de wet op te nemen. Een belangrijk aandachtspunt in dit onderzoek betreft de kwaliteitseisen, bijvoorbeeld het maximaal op te vangen aantal kinderen, maar ook de vraag of er aan een franchisebureau ander eisen gesteld zouden moeten worden dan aan een gastouderbureau. Voorts moet nog wel een aantal aspecten worden uitgezocht, zoals mogelijke fraudegevoeligheid van deze vorm van opvang, mogelijke belemmeringen in de huidige fiscale wet- en regelgeving en de financiële consequenties voor de overheid.

Opvang in een kindercentrum

Een kindercentrum is een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang. In de praktijk zien we drie soorten kindercentra.

a) Opvang 0–4 jarigen (dagopvang, crèches)

Een kindercentrum moet voor 0–4 jarigen voldoende uren opvang bieden om een volledige werkdag van de ouders, inclusief reistijd, te overbruggen. Opvang voor 0–4 jarigen bij een kindercentrum wordt daarom wel aangeduid als dagopvang. Het bovenstaande wil uiteraard niet zeggen dat alleen fulltime kinderopvang mogelijk is. Het merendeel van de ouders, die voor deze vorm van opvang kiest, maakt niet meer dan drie dagen per week gebruik van dagopvang.

b) Buitenschoolse opvang

Buitenschoolse opvang is kinderopvang buiten de schooluren en in de vakanties voor kinderen in de leeftijd van vier jaar tot de leeftijd waarop zij niet meer naar de basisschool gaan. Een kindercentrum dat zich richt op buitenschoolse opvang, moet dan ook opvang bieden gedurende de tijd dat de kinderen geen onderwijs volgen en de ouders werken. Dat wil zeggen: opvang voor en na schooltijd en in de schoolvakanties. De periode tussen de middag valt – het is al eerder opgemerkt – buiten het bestek van het wetsvoorstel. Buitenschoolse opvang heeft betrekking op de vrije tijd van kinderen. Dat het gaat om vrije tijd moet in het aangeboden programma tot uitdrukking komen. Buitenschoolse opvang kenmerkt zich veelal door de aanwezigheid van een aantal samenwerkingsrelaties: met onderwijsinstellingen, sportorganisaties, culturele organisaties en met buurt- en wijkwerk. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat verschillende typen instellingen als aanbieders van buitenschoolse opvang optreden: niet alleen organisaties voor kinderopvang, maar ook onderwijs- en sportorganisaties.

c) Ouderparticipatiecrèches

Ouderparticipatiecrèches zijn kindercentra waarbij in ieder geval de kinderopvang door de ouders zelf wordt verzorgd. Het principe is dat verzorging en opvoeding van de kinderen uitsluitend en onbezoldigd geschiedt door de ouders. Sommige ouders verkiezen ouderparticipatiecrèches boven professionele kinderopvang. Ouders hebben daar een grote mate van betrokkenheid en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het kindercentrum.

Het volume van ouderparticipatiecrèches is landelijk gezien op dit moment gering. Een grove schatting leert dat het procentueel neerkomt op 0,1 tot 0,3% van het totale landelijke volume aan georganiseerde kinderopvang. Op dit moment komen ouderparticipatiecrèches op enige schaal voor in de gemeente Utrecht, in de rest van het land bij wijze van hoge uitzondering. Ouderparticipatiecrèches zijn kindercentra in de zin

van dit wetsvoorstel. Van een aantal kwaliteitseisen, waaronder de opleidingseisen die worden gesteld aan beroepskrachten, zijn zij vrijgesteld.

HOOFDSTUK 3 AANSPRAAK OP TEGEMOETKOMING IN DE KOSTEN VAN KINDEROPVANG

Paragraaf 3.1 Wie heeft aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming?

Aanspraak op een tegemoetkoming hebben ouders die van kinderopvang gebruikmaken omdat zij arbeid en zorg combineren. Arbeid moet in dit verband breed worden opgevat. Het gaat niet alleen om werknemers of zelfstandigen, maar ook om uitkeringsgerechtigden die van kinderopvang gebruik maken vanwege deelname aan toeleidingstrajecten naar betaald werk, of om nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen. De aanspraak bestaat niet als de ouder of degene die in het kader van dit wetsvoorstel als partner moet worden aangemerkt, niet deelneemt aan arbeid in deze ruime zin. Indien een ouder geen partner heeft, hoeft alleen die ouder aan het arbeidsproces deel te nemen om aanspraak te kunnen hebben op een tegemoetkoming. Daarnaast kunnen ouders in aanmerking komen voor de overheidstegemoetkoming als kinderopvang nodig is in verband met een handicap of chronische ziekte van de ouder(s) of als kinderopvang nodig is in het belang van een goede en gezonde ontwikkeling van het kind.

Paragraaf 3.2 Nadere uitwerking van degenen die aanspraak hebben op een tegemoetkoming

Werknemers en zelfstandigen

Onder de groep werknemers en zelfstandigen vallen;

- Ouders die betaalde arbeid verrichten, hetzij als werknemer in een dienstbetrekking dan wel degenen met een arbeidsverhouding die maatschappelijk gezien als een dienstbetrekking wordt beschouwd (bijvoorbeeld dominees en kamerleden);
- Ouders die werkzaam zijn als zelfstandig ondernemer, waaronder freelancers die in het kader van de belastingen worden aangemerkt als resultaatgenietend uit overige werkzaamheden.

Bijstandsgerechtigden

Kinderopvang voor alleenstaande ouders met een uitkering in het kader van de Algemene bijstandswet (Abw) is tot nu toe geregeld in de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 2001 (KOA-regeling). Het betreft ouders die scholing of een opleiding volgen die noodzakelijk is voor uitstroom uit de bijstand naar betaalde arbeid en voor wie kinderopvang noodzakelijk is om het opleidingstraject te kunnen combineren met de zorgtaken. Op grond van de KOA-regeling kunnen gemeenten aan alleenstaande ouders in een reïntegratietraject kinderopvang aanbieden. De KOA-regeling geldt ook voor minderjarige alleenstaande ouders (de zogenaamde tienermoeders) met een bijstandsuitkering en voor alleenstaande werkende ouders die na uitstroom uit de bijstand een inkomen hebben dat niet hoger is dan 130% van het minimumloon. Tenslotte vallen onder de KOA-regeling alleenstaande ouders met een Abw-uitkering die deelnemen aan sociale activering en kunstenaars met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK).

Al degenen die op grond van de KOA-regeling gebruik konden maken van kinderopvang hebben in gevolge het wetsvoorstel aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De beperking tot alleenstaande ouders wordt verlaten: ook gehuwde of samenwonende Abw'ers in een reïntegratietraject, tienerouders en ouders die een WIK-uitkering ontvangen hebben aanspraak op een tegemoetkoming. In het wetsvoorstel is de groep ouders die uit de bijstand uitgestroomd zijn naar werk met een laag inkomen, geen specifieke doelgroep. Zij zijn immers werknemers.

Herintreders en ANW'ers

Onder herintreders wordt verstaan de groep niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die een reïntegratietraject volgen. Afspraken over reïntegratie worden gemaakt met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In het wetsvoorstel vormen herintreders een specifieke doelgroep. Deze werkzoekenden kunnen aanspraak maken op een tegemoetkoming, als kinderopvang noodzakelijk is om het reïntegratietraject te volgen. Ook ouders die vanuit de Algemene nabestaandenwet (ANW) met behulp van een reïntegratietraject willen gaan participeren op de arbeidsmarkt, komen in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang.

WW'ers en arbeidsgehandicapten in de zin van de Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten

Op 1 juli 2001 is een wijziging terzake van de WW en de Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) van kracht geworden. Vanaf dat moment heeft het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) de verantwoordelijkheid voor de financiering van de kinderopvang voor deze ouders. De regeling komt er kort gezegd op neer dat het UWV een kindplaats inkoopt ten behoeve van de ouder die een traject volgt, gericht op de inschakeling in het arbeidsproces. Deze ouder is daarvoor een eigen bijdrage verschuldigd. Als de ouder binnen zes maanden na het traject of binnen zes maanden na beëindiging van diens arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ten minste zes maanden in een dienstbetrekking gaat werken, kan het UWV desgevraagd de werkgever een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang verstrekken gedurende een periode van maximaal 12 maanden.

Het wetsvoorstel bepaalt dat, analoog aan ouders die vanuit de Abw reïntegreren, ook ouders in een reïntegratietraject vanuit de Werkloosheidswet (WW) en de Wet REA in aanmerking komen voor een tegemoetkoming.

Nieuwkomers

Nieuwkomers zijn verplicht om op grond van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) inburgeringtrajecten te volgen. Deze trajecten gaan gepaard met loopbaaneducatie. Kinderopvang kan noodzakelijk zijn om deze trajecten te volgen.

Op dit moment is de financiering van kinderopvang voor nieuwkomers niet structureel geregeld.

Thans komen nieuwkomers soms in aanmerking voor een gesubsidieerde plaats en soms niet.

Gezien het verplichtende karakter van inburgeringtrajecten, voor het volgen waarvan kinderopvang een noodzakelijke voorwaarde kan zijn, valt kinderopvang voor deze doelgroep onder de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Er zijn naast de combinatie van arbeid en zorg andere omstandigheden die kinderopvang noodzakelijk maken. Deze omstandigheden zijn een handicap of chronische ziekte van de ouder(s), of een beperking die de huiselijke situatie meebrengt voor de goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen die in de thuissituatie onvoldoende stimulans ontvangen. Het gebruik van kinderopvang door deze ouders, wordt kinderopvang op sociaal-medische indicatie genoemd. Op dit moment is er een aantal gemeenten dat in een dergelijk geval gesubsidieerde opvang ter beschikking stelt. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat alle gemeenten dit beleid voortzetten. Het college van burgemeester en wethouders moet daarvoor vaststellen dat een sociaal-medische indicatie aanwezig is. Voor die vaststelling dient het college zich te laten adviseren.

Als het gaat om een indicatie op grond van een handicap of chronische ziekte van de ouder zal het advies worden gegeven door een indicatieorgaan, als bedoeld in artikel 9a van de AWBZ. In de praktijk staan deze organen als Regionale indicatieorganen (RIO's) bekend. De RIO's verzorgen sedert 1 januari 2002 de indicatiestelling in het kader van de AWBZ voor deze categorie van personen. Bij deze RIO's zal dan ook voldoende deskundigheid aanwezig zijn om ook de beoordeling in het kader van het wetsvoorstel te doen. Krachtens het wetsvoorstel kunnen regels geformuleerd worden ten aanzien van de gevallen waarin kinderopvang voor deze doelgroep noodzakelijk is. Hiertoe zal de Landelijke Vereniging van Indicatie Organen geconsulteerd worden. De criteria kunnen worden uitgewerkt in een protocol, dat aanvullend zal zijn op de bestaande en in ontwikkeling zijnde protocollen voor geïntegreerde indicatiestelling in de gehandicaptensector. Gestreefd wordt naar een snelle en efficiënte procedure voor indicatie in relatie tot kinderopvang.

Als een sociaal-medische indicatie kinderopvang noodzakelijk maakt, adviseert over de indicatie een arts die werkzaam is voor de jeugdgezondheidszorg in het kader van de Wet collectieve preventie volksgezondheid. Voordeel van deze keuze is dat deze artsen op lokaal niveau werkzaam zijn en heel veel kinderen zien. De toekomstige Bureaus jeugdzorg kunnen, als zij constateren dat kinderopvang in een bepaald geval gewenst is vanwege sociaal-medische indicatie, doorverwijzen naar zo'n arts. Ook hier geldt dat krachtens het wetsvoorstel regels kunnen worden gesteld over de gevallen waarin kinderopvang op sociaal-medische gronden nodig is. Deze zullen na consultatie van de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) en GGD-Nederland worden ontwikkeld. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de afbakening met de criteria die gelden ten aanzien van de indicatie voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en die gelden voor een medisch kinderdagverblijf.

Het wettelijk voorschrift dat ten aanzien van sociaal-medische indicaties door indicatieorganen en jeugdartsen wordt geadviseerd, heeft als voordeel dat alle gemeenten door gelijksoortige instanties worden geadviseerd. De indicatieadviseurs zullen op basis van dezelfde criteria en op dezelfde wijze adviseren.

HOOFDSTUK 4 DE INKOMENSAFHANKELIJKE TEGEMOETKOMINGEN

Paragraaf 4.1 Vraagfinanciering

Motieven voor vraagfinanciering

Vraagfinanciering betekent dat de ouders, als gebruikers van kinderopvang, centraal staan en het aangrijpingspunt voor de bekostiging vormen. Zij krijgen voldoende financiële middelen in handen om op de markt van de kinderopvang als koopkrachtige consument te kunnen optreden. De vormgeving van het instrument van vraagfinanciering is zodanig, dat aan de toegankelijkheid van kinderopvang geen financiële beletsel in de weg staan. Omdat de ouders zelf een deel van de kosten van de kinderopvang voor hun rekening moeten nemen, worden zij aangezet tot het kiezen van kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitsverhouding. Daarmee worden ouders gestimuleerd een kritische afweging van kosten en baten te maken. Op deze wijze wordt in het wetsvoorstel uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het MDW-rapport kinderopvang. In dit rapport worden onder andere een inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders, tripartiete financiering en gelijke concurrentieverhoudingen («level playing field») voor houders van kinderopvanginstellingen genoemd als belangrijke voorwaarden voor een nieuw stelsel.

Vraagfinanciering heeft tot gevolg dat aanbieders van kinderopvang in concurrentie tot elkaar komen te staan. Het zal aanbieders stimuleren tot efficiëntieverbeteringen. De wijze waarop thans de aanbods subsidiëring gestalte krijgt, werkt verstoring op de markt. Subsidies komen veelal bij een beperkt aantal aanbieders terecht.

Zoals hierboven reeds is gesteld, zal aan de vraagzijde van de markt door de ouders een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de kosten van de opvang en anderzijds het aan de opvang ontleende nut. Voor de aanbieders geldt dat zij de omvang en kwaliteit van hun dienstverlening en het daarbij behorende prijspeil zullen aanpassen aan de wensen van de ouders. Hierdoor zal een beter evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaan.

Tot op zekere hoogte is in de kinderopvang reeds sprake van enige marktwerking, aangezien slechts een minderheid van het aanbod (circa 30%) via subsidies wordt bekostigd. Het overige deel van het aanbod is tot stand gekomen in een marktsituatie met werkgevers (bedrijfsplaatsen) en ouders (particuliere plaatsen) als klant. Op grond van deze ervaringen mag verwacht worden dat kinderopvangorganisaties in staat zullen zijn een aanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de vraag van ouders. De gemeenten kunnen hierbij een faciliterende rol spelen door het formuleren van een visie op de lokale kinderopvang, door informatie over vraag en aanbod binnen hun gemeentegrenzen te genereren en door gebruikmaking van instrumenten op het terrein van ruimtelijke ordening (zie ook paragraaf 9.7). Om de overstap naar het nieuwe stelsel bij een zo adequaat mogelijk aanbod te kunnen zetten, wordt in de periode 1998–2002 uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit gestimuleerd. Deze uitbreiding wordt in 2003 geïntensiveerd en specifiek gericht op gemeenten waar verdere uitbreiding gewenst is.

Instrumenten voor vraagfinanciering

In de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang is aangegeven dat voor vraagfinanciering in de kinderopvang verschillende instrumenten denkbaar zijn:

- a) een fiscaal instrument gericht op de ouders;
- b) een tegemoetkoming aan ouders centraal uitgekeerd;

- c) een tegemoetkoming aan ouders uitgekeerd door de gemeente;
- d) een vraaggestuurd inkoopmodel door de gemeente;
- e) een verhoging van de kinderbijslag.

Ad a) Een fiscaal instrument gericht op ouders

Een fiscaal model bestaat uit een fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor beide ouders in de vorm van een heffingskorting. In ons fiscale stelsel betekent dat een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Onder de huidige inrichting van het belastingstelsel kan een heffingskorting slechts worden verstrekt tot het bedrag dat aan belastingen moet worden afgedragen. Voor voldoende toegankelijkheid van de kinderopvang voor lagere inkomens is echter een hogere teruggave nodig. De voordelen van het fiscale instrument zijn de centrale uitvoering zonder interpretatieverschillen en de beschikbaarheid van inkomensgegevens bij de Belastingdienst. Deze voordelen wegen echter niet op tegen het nadeel dat de tegemoetkoming voor de lagere inkomens niet hoog genoeg zal kunnen zijn om voor deze groep het gebruik van kinderopvang mogelijk te maken.

Ad b) Tegemoetkoming aan de ouders, centraal uitgekeerd

Een aan de ouders uit te betalen tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang heeft, indien deze centraal wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld door de Belastingdienst) wel de voordelen, maar niet de nadelen van de fiscale variant. In alle gevallen is het toekennen van een toereikende tegemoetkoming mogelijk.

Ad c) Tegemoetkoming aan ouders uitgekeerd door de gemeente.

Een inkomensafhankelijke tegemoetkoming kan ook decentraal, door de gemeenten, worden verstrekt. Dit systeem kan de vorm hebben van een inkomensafhankelijke bijdrageregeling, gericht op ouders. In deze opzet krijgen gemeenten middelen toebedeeld via een specifieke uitkering of via een algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een groot nadeel van deze variant zijn de hoge uitvoeringslasten voor de gemeenten en mogelijke interpretatieverschillen tussen de gemeenten.

Ad d) Een vraaggestuurd inkoopmodel door de gemeente

Een andere vorm van vraagfinanciering is een systeem, waarbij gemeenten door ouders gekozen opvang inkopen. Een dergelijk systeem is reeds bij een aantal gemeenten in gebruik. Om een dergelijk systeem landelijk voor te schrijven, zouden gemeenten de beschikking moeten krijgen over middelen via een specifieke uitkering of via een algemene uitkering uit het gemeentefonds. In deze opzet is de keuze van de ouder bepalend, maar hij beschikt niet zelf over de financiële middelen. De omstandigheid dat ouders niet worden geconfronteerd met de kosten van de kinderopvang, zet hen niet aan tot prijsbewust handelen. Een voordeel van het systeem is dat het gemeenten in staat stelt een zeker beleid te voeren op dit terrein en dat beter rekening kan worden gehouden met wensen van individuele ouders. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen gemeenten in de vraag naar kinderopvang. Indien daar volledig rekening mee zou worden gehouden, is een complex bekostigingssysteem nodig. Bij een eenvoudiger en meer globaal systeem, kan de bekostiging niet geheel aansluiten op de feitelijke behoeften in gemeenten.

Ad e) Een verhoging van de kinderbijslag

Als laatste mogelijkheid is vraagfinanciering via de Algemene kinderbijslagwet (AKW) onderzocht. Voordeel van deze optie ligt vooral in de eenvoud van uitvoering; er is sprake van een bestaande organisatie en gegevens van ouders zijn reeds bekend bij de Sociale Verzekeringsbank. Nadelen zijn het inkomensafhankelijke karakter van de AKW en het feit dat bij de AKW deelname aan betaalde arbeid geen rol speelt. Dit is in

strijd met het uitgangspunt dat kinderopvang toegankelijk moet zijn voor alle inkomensgroepen.

Keuze voor een aan de ouders centraal uitgekeerde tegemoetkoming

Voor de invulling van de vraagfinanciering biedt een centrale, rechtstreeks aan de ouders uit te keren, tegemoetkoming de meeste voordelen. Financiële beletselen, die mogelijk aan de toegang tot de kinderopvang in de weg staan, worden weggenomen doordat ouders aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Daarnaast zijn uniformiteit en efficiency belangrijke voordelen van een centrale uitvoering. Deze keuze heeft wel als gevolg dat een nieuw instrumentarium ontwikkeld moet worden met een bijbehorende uitvoeringsstructuur. Door de Belastingdienst een deel van de uitvoering te laten verzorgen, wordt dit nadeel tot het minimum beperkt, omdat inkomensgegevens reeds bij de Belastingdienst bekend zijn en deze dienst ervaring heeft met het uitvoeren van grootschalige taken.

Tegemoetkoming en toegankelijkheid

De introductie van vraagfinanciering in de kinderopvang brengt mee dat de tegemoetkoming van de overheid gerelateerd moet zijn aan de marktprijzen voor kinderopvang. Daartoe zal een tarief worden vastgesteld waarbij, bij de vaststelling van de tegemoetkoming met het meerdere, geen rekening zal worden gehouden. Een dergelijke limitering is noodzakelijk, om ouders ertoe te bewegen de kosten te beperken. Indien een dergelijke limitering niet wordt doorgevoerd, leidt dat tot een te grote aanslag op de beschikbare middelen. Bij de vast te stellen normbedragen zal rekening worden gehouden met lage inkomensgroepen.

Paragraaf 4.2 Tripartiete kostendeling in de huidige situatie

In Hoofdstuk 1, paragraaf 2, is als knelpunten in de huidige praktijk beschreven dat min of meer toevallige individuele omstandigheden vaak bepalen óf en onder welke financiële condities gebruik kan worden gemaakt van kinderopvang, en wat het aandeel van de ouders, overheid en werkgevers in de kosten van kinderopvang is. In de huidige situatie is macro gezien sprake van een tripartiete bekostiging van de kinderopvang. Op het niveau van huishoudens is dat lang niet altijd het geval. Op dit niveau is de verdeling van de kosten tussen de drie partners zeer onevenwichtig en divers.

Aandeel van de ouders in de huidige situatie

Het grootste deel van de kosten voor kinderopvang (in 1999 circa 45%) komt voor rekening van de ouders. Er is, als gevolg van het ontbreken van een algemeen geldende systematiek, sprake van een grote variatie in de wijze waarop het aandeel van de ouders tot stand komt. Zo bestaat er variatie tussen de verschillende soorten opvangplaatsen (subsidieplaatsen, bedrijfsplaatsen, particuliere plaatsen), maar ook binnen opvangplaatsen van dezelfde soort. In de praktijk leidt dit ertoe dat ouders met eenzelfde inkomen, die gebruik maken van dezelfde soort opvang, toch verschillende bijdragen betalen. Omgekeerd leidt het ertoe dat ouders die dezelfde bijdrage betalen daarvoor een verschillend niveau van dienstverlening ontvangen.

Aandeel van de overheid in de huidige situatie

In het huidige systeem vindt de overheidsbijdrage in verschillende vormen plaats: De gemeenten dragen bij in de kosten van kinderopvang

voor gesubsidieerde plaatsen. De rijksoverheid draagt via een subsidie-regeling bij aan uitbreiding van de capaciteit. Er zijn twee fiscale instrumenten die de overheid inzet ten behoeve van kinderopvang. Via de WVA kunnen werkgevers een deel van de nettokosten voor kinderopvang in mindering brengen op de af te dragen loonheffing. Ouders kunnen een deel van de kosten voor kinderopvang in mindering brengen op het inkomen uit werk en woning. Dit leidt tot een lagere heffing van de inkomstenbelasting.

Ook kunnen gemeenten via de KOA-regeling kinderopvang beschikbaar stellen.

Kinderopvang voor herintreders in een reïntegratietraject wordt sinds 2001 uit ESF-middelen gefinancierd, voor zover het een ESF-traject betreft. Uit de sociale fondsen wordt bijgedragen in de kosten van kinderopvang voor WW'ers en arbeidsgehandicapten die een reïntegratietraject volgen (verwezen zij naar paragraaf 3.2).

Aandeel van sociale partners in de huidige situatie

Werkgevers hebben een belangrijke inbreng in de ontwikkeling van de kinderopvang. Illustratief daarvoor is de ontwikkeling van het aantal bedrijfsplaatsen. In de periode 1989–1999 is het aantal kinderopvangplaatsen dat mede bekostigd wordt door werkgevers, gestegen van circa 3 000 (15% van de capaciteit in 1989) naar circa 54 000 (45% van de capaciteit in 1999). Dit segment van de kinderopvang is dus niet alleen in absolute zin, maar ook in relatieve zin substantieel gegroeid. Ook zien we een toename van het aantal CAO-afspraken over kinderopvang. Onderzoek van de Arbeidsinspectie over de periode 1990–1999 levert het volgende beeld op¹. In 1990–1991 bevatte 42% van de onderzochte CAO's afspraken over kinderopvang. De helft daarvan had de status van een intentieverklaring. Dit betekent dat aan ca. 21% van de CAO's door werknemers rechten konden worden ontleend. In 2000 bevatte 77% van de onderzochte CAO's afspraken over kinderopvang. In 68% van de CAO's gaat het om concrete (centrale en decentrale) afspraken en in 9% om intentieverklaringen. Hoewel er sprake is van een aanzienlijke dekkingsgraad, heeft deze niet voor elke sector dezelfde betekenis. Soms is het budget gelimiteerd, in andere gevallen zijn de opvangfaciliteiten beperkt tot bijvoorbeeld opvang voor 0–4 jarige kinderen.

Ontwikkeling kinderopvang in CAO's

Omschrijving	1990–1991	1998	1999	2000
Intentioneel van aard	21%	4%	7%	9%
Decentrale invulling		8%	8%	13%
Centrale afspraken	21%	55%	56%	55%
Totaal % CAO's met kinderopvangafspraken	42%	67%	71%	77%
Aantal CAO's in steekproef	168	132	139	125*

* Dit aantal is van toepassing op 4,8 miljoen werknemers die bijna 80% van alle werknemers onder CAO vertegenwoordigen.

In dit verband moet nog worden opgemerkt dat in het huidige systeem ouders in het algemeen een inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang betalen. De werkgever vult deze bijdrage aan tot de totale kosten voor kinderopvang. Dit betekent dat kosten van kinderopvang voor werkgevers in een sector met veel lage inkomens veel hoger zijn, dan die in een sector waar veel hoog betaalde werknemers zijn.

¹ Arbeidsinspectie: Arbeid en zorg in CAO's 2000, Den Haag 2002.

Paragraaf 4.3 Tripartiete financiering in het wetsvoorstel

Omdat kinderopvang van belang is voor ouders, overheid en sociale partners is als uitgangspunt voor het wetsvoorstel gekozen voor een tripartiete financiering (door al de betrokkenen) van de kinderopvang.

Aandeel van de overheid

Zoals hiervoor al is opgemerkt is het gebruik van kinderopvang een maatschappelijk belang. Daarom is er een financiële rol voor de overheid weggelegd. Deze rol wordt vorm gegeven door het verstrekken van een tegemoetkoming aan ouders in de kosten van kinderopvang, die afhankelijk is van het gezinsinkomen. Om financiële belemmeringen die aan de toegankelijkheid van kinderopvang in de weg kunnen staan weg te nemen, is het namelijk noodzakelijk dat ouders inkomensafhankelijk gecompenseerd worden in de kosten van kinderopvang. Indien dat niet het geval zou zijn, betekent dit dat kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens relatief zo duur wordt, dat zij geen gebruik meer kunnen maken van kinderopvang.

Bij de inrichting van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming moet rekening worden gehouden met een mogelijke armoedeval. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat een stijging van het inkomen, wordt «afgestraft» met een vermindering van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Door een zo geleidelijk mogelijk verloop van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid, wordt het probleem van de armoedeval zo veel mogelijk beperkt.

Vrijwillige werkgeversbijdrage

Omdat kinderopvang van belang is voor ouders, overheid en sociale partners is als uitgangspunt voor het wetsvoorstel gekozen voor tripartiete financiering. Kinderopvang stelt ouders van jonge kinderen in staat betaalde arbeid te verrichten. Kinderopvang is dus in letterlijke zin een arbeidsvoorwaarde. Het kabinet is dan ook van mening dat van werkgevers een bijdrage in de kosten van kinderopvang mag worden gevraagd. In de afgelopen 10 jaar is een breed draagvlak onder werkgevers voor een bijdrage aan kinderopvang ontstaan. Dit blijkt uit de forse toename van het aantal opvangplaatsen dat mede door werkgevers wordt bekostigd. Vanuit die historische ontwikkeling in ons land zou het onwenselijk zijn, zowel in financiële als in psychologische zin, om bij de Wbk af te zien van betrokkenheid van werkgevers. Hoewel in de meeste Europese landen geen kinderopvangbijdrage van werkgevers wordt verlangd, is een gewenste betrokkenheid van sociale partners niet uniek. Zo participeren sociale partners in Frankrijk in een landelijk kinderopvangfonds. In Engeland heeft de regering getracht werkgevers te betrekken bij het kinderopvangbeleid, echter zonder succes.

Er liggen twee modaliteiten voor een werkgeversbijdrage voor de hand: een wettelijk verplichte of een niet-verplichte, vrij onderhandelbare bijdrage. Bij hun standpuntbepaling over de inrichting van een nieuw wettelijk stelsel voor kinderopvang hebben sociale partners gepleit voor het vrijlaten van de werkgeversbijdrage.

Bij het maken van een keuze hebben wij het volgende overwogen. Sociale partners hebben een eigen verantwoordelijkheid en een daarbij behorende vrijheid van onderhandelen. De positieve ontwikkeling sinds eind jaren tachtig heeft ons tot de overtuiging gebracht dat werkgevers en werknemers kinderopvang zien als een belangrijk onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de aanbeveling van

de Stichting van de Arbeid uit najaar 1999 dat sociale partners zouden moeten streven naar een verdere uitbreiding van het aantal CAO-afspraken en bedrijfsregelingen voor kinderopvang. Het kabinet hanteert de doelstelling dat op termijn 90% van de CAO's en bedrijfsregelingen afspraken over kinderopvang bevatten. Periodiek worden met sociale partners de behaalde resultaten besproken. De ontwikkelingen rond het aantal werknemers met een werkgeversbijdrage worden gevolgd. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het aantal, maar ook naar de inhoud van de afspraken. De Arbeidsinspectie houdt daartoe jaarlijks bij hoeveel CAO's een afspraak over kinderopvang hebben. Tevens wordt op bedrijfsniveau onderzocht hoeveel werkgevers een kinderopvangregeling hebben. Uit deze onderzoeken blijkt dat in 2001 naar schatting tussen de 51% en 63% van de werknemers aanspraak kunnen maken op een kinderopvangbijdrage van hun werkgever¹. Het kabinet is van mening dat indien blijkt dat vorenbedoelde doelstelling van 90% niet tijdig wordt gehaald, de vrijwilligheid van de werkgeversbijdrage heroverwogen kan worden, omdat de achterblijvende werkgeversbijdragen tot hoge extra kosten voor ouders en overheid leiden. Bij het in het wetsvoorstel neergelegde systeem van vaststelling van de hoogte van de tegemoetkoming wordt, in rekentechnisch opzicht, uitgegaan een vaste werkgeversbijdrage van een derde (twee werkgevers die elk een zesde bijdragen) van de gemaakte kosten. Hierbij wordt de werkgeversbijdrage dus verondersteld inkomensafhankelijk te zijn.

Aandeel van de ouders

Voor rekening van de ouders komt dat deel van de kosten dat resteert nadat de overheid en de werkgever hun aandeel hebben geleverd. Aangezien sprake is van een inkomensafhankelijke overheidstegemoetkoming is het aandeel van de ouders ook inkomensafhankelijk.

Compensatie bij ontbrekende of ontoereikende werkgeversbijdrage

Het kan voorkomen dat ouders van hun gezamenlijke werkgevers een lagere bijdrage ontvangen dan een derde deel van de kosten, waarvan in het rekenmodel wordt uitgegaan. In dat geval zal de overheid aan ouders een compensatie daarvoor geven. Ook deze compensatie is afhankelijk van het inkomen van de ouders en zal nooit volledig zijn. Het verstrekken van deze extra compensatie heeft een aantal voor- en nadelen. Als de overheid een financiële tegemoetkoming gaat betalen, wanneer werkgevers dit niet doen, kan dat tot gevolg hebben dat werkgevers en werknemers aan andere secundaire arbeidsvoorwaarden de voorkeur geven; immers de overheid compenseert het ontbrekende toch. Als de overheid geen compensatie biedt voor een ontoereikend werkgeversdeel, komt de toegankelijkheid voor vooral de lagere inkomensklassen in gevaar. Dit geldt ook voor zelfstandigen. Gelet op hun zelfstandige positie, is er per definitie geen sprake van een werkgeversbijdrage. Naast zelfstandigen gaat het hierbij om ouders die ofwel een relatie hebben met de gemeente (bijvoorbeeld Abw'ers, ANW'ers, herintreders, sociaal-medisch geïndiceerden) ofwel een relatie hebben met het UWV (WW'ers en arbeidsgehandicapten). Voor deze groepen voorziet het wetsvoorstel in een regeling die inhoudt dat het ontbrekende werkgeversdeel door de gemeente respectievelijk het UWV volledig wordt gecompenseerd.

Paragraaf 4.4 De tegemoetkomingen

De tegemoetkoming van het Rijk

De hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk zal ingevolge het wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gere-

¹ Research voor beleid, Monitor werkgeversbijdrage kinderopvang, 2002.

geld. Bij de vaststelling van de hoogte van de overheidstegemoetkoming, zal rekening gehouden worden met o.a. de huidige adviestabel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ouderbijdragen voor kinderopvang, de uitgaven voor kinderopvang in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001, en de ouderbijdragen onder de huidige KOA-regeling. In het wetsvoorstel worden de elementen genoemd waarvan, in een individueel geval, de hoogte van de tegemoetkoming afhankelijk zal worden gesteld, namelijk: de prijs van de opvang, het feitelijk gebruik (het aantal uren kinderopvang per kind en het aantal kinderen per gezin dat kinderopvang geniet), de toetsingsinkomens van de ouder en diens partner en het al dan niet ontvangen van een werkgeversbijdrage in de kosten van kinderopvang.

Gezien de grote mate van variatie in het gebruik, is ten aanzien van de prijs, gekozen voor een tegemoetkoming op basis van uurprijzen. De overheid acht zich gehouden tot medefinanciering van kinderopvang met prijzen tot een redelijk niveau. Voor de vaststelling van de tegemoetkoming wordt daarom gewerkt met een maximum uurprijs. De hoogte van dit maximum zal verschillen per soort plaats (kindercentra met dagopvang, kindercentra met bso, gastouderopvang). Met het oog op de toegankelijkheid van de opvang is het wenselijk dat circa 80% van de opvangplaatsen onder dit maximum valt. Dit maximum wordt afgeleid van feitelijke prijzen in de kinderopvang en wordt per 1-1-2003 vastgesteld. Dit maximum wordt vervolgens aangepast aan de algemene prijsontwikkeling. Bij inwerkingtreding van de wet zal deze maximumprijs worden beoordeeld in het licht van de werkelijke prijsontwikkeling vanaf 1-1-2003. Daarbij wordt rekening gehouden met effecten die met de stelselwijziging samenhangen, zoals de afbouw van (in)directe subsidies en de noodzaak tot opbouw van een reservepositie voor instellingen. Jaarlijks zal het maximum worden aangepast aan de hand van een standaardindex. Driejaarlijks zal bezien worden of de financiële belemmeringen die aan de toegankelijkheid in de weg kunnen staan, voldoende zijn weggenomen met de dan geldende maximumprijzen.

Het tussen de ouder en de aanbieder overeengekomen aantal uren kinderopvang, wordt als basis genomen voor de berekening van de overheids-tegemoetkoming. Kinderopvang kan zowel in uren, dagdelen en dagen aangeboden worden, waarbij het wel altijd duidelijk moet zijn om hoeveel uren het op jaarbasis gaat.

Als voor meer dan één kind uit een gezin gebruik gemaakt wordt van kinderopvang, worden het gebruik en de gemiddelde uurprijs voor elk kind afzonderlijk vastgesteld. Voor tweede en volgende kinderen zal een hogere tegemoetkoming gelden. De achtergrond hiervan is dat de financiële draagkracht van gezinnen met meer dan één kind lager is dan die van gezinnen met slechts één kind. De omvang van het gezin mag niet aan de toegankelijkheid van de kinderopvang in de weg staan.

De tegemoetkoming is inkomensafhankelijk dat wil zeggen dat gezinnen met een lager inkomen in aanmerking komen voor een hogere tegemoetkoming dan gezinnen met een hoger inkomen. Bij de doorrekening van de financiële effecten van dit wetsvoorstel zijn actuele prijzen in de kinderopvang verzameld. Daaruit blijkt dat het feitelijk aandeel van ouders bij de hoogste inkomens thans onder de 60% ligt. Het ligt in de bedoeling de tegemoetkoming zodanig in te richten dat de hoogste inkomens een eigen aandeel van 67% in de kosten van kinderopvang zullen hebben.

Zoals hiervoor al is gezegd, kan een compensatie van het ontbrekende werkgeversdeel een onderdeel van de tegemoetkoming zijn.

Als een ouder werkt als zelfstandig ondernemer of freelancer, is er geen werkgever om het werkgeversdeel te voldoen. Zij komen beiden in aanmerking voor een inkomensafhankelijke compensatie van het ontbrekende werkgeversdeel.

In eenoudergezinnen ontbreekt de partner, en daarmee dus ook de tweede werkgever en een tweede werkgeversbijdrage. Hiervoor wordt een inkomensafhankelijke compensatie door het Rijk geboden.

Tegemoetkoming van de gemeente of het UWV

Uitkeringsgerechtigden met een uitkering in het kader van de Abw, de WIK, de ANW, de IOAW of IOAZ in een reïntegratie-traject, herintreders, nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen en huishoudens waar sprake is van een sociaal-medische indicatie, vormen de specifieke doelgroepen, voor wie in de regel geen werkgeversbijdrage bestaat. Voor de meeste van deze groepen is de gemeente reeds nu verantwoordelijk voor kinderopvang. In het wetsvoorstel krijgen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel, dat wordt vastgesteld op een zesde deel van de kosten.

Ook voor ouders met een WW-uitkering of voor arbeidsgehandicapte ouders (Wet REA) in een reïntegratietraject naar betaalde arbeid kan kinderopvang nodig zijn. In dit geval is het UWV verantwoordelijk voor het werkgeversdeel.

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

Kinderopvang en arbeidsreïntegratie

Beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang kan een belangrijke randvoorwaarde zijn bij werkaanvaarding of deelname aan een arbeidsreïntegratietraject.

In sommige gevallen kan de ouderbijdrage die ouders op grond van de Wbk moeten bijdragen een belemmering vormen voor reïntegratie. Ouders kunnen vanwege kinderopvangkosten in een armoedeval terecht komen. Ze verkrijgen door werken weliswaar meer inkomen, maar maken voor kinderopvang weer extra kosten. Hierdoor kan hun netto inkomen lager komen te liggen dan de hoogte van de uitkering. Daarom is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voornemens voor bepaalde doelgroepen te voorzien in een extra tegemoetkoming ter (gehele of gedeeltelijke) compensatie van de ouderbijdrage. Het betreft de volgende doelgroepen: bijstandsgerechtigden, WW'ers, arbeidsgehandicapten, herintreders en ANW'ers.

De aard van de tegemoetkomingen

De tegemoetkomingen, waarin het wetsvoorstel voorziet, zijn subsidies in de zin van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Immers, het gaat om een aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op een bepaalde activiteit van de aanvrager. Het gaat in dit geval om een vergoeding van voor door een ouder werkelijk gemaakte kosten van kinderopvang. De bestedingsrichting van de tegemoetkomingen staat derhalve vast. Dit brengt mee dat Titel 4.2 van de Awb, handelend over subsidies, rechtstreeks van toepassing is op de tegemoetkoming. In verband met de uitvoering door de Belastingdienst van de tegemoetkoming door het Rijk is in paragraaf 2 van hoofdstuk 2

wel een aantal van de Awb afwijkende bepalingen opgenomen. In de artikelsgewijze deel van de toelichting is hierop nader ingegaan.

Financiering van de tegemoetkomingen

Hoewel de tegemoetkomingen van het Rijk worden verleend en verstrekt door het hoofd van de eenheid van de Belastingdienst dat bij regeling van de Minister van Financiën is belast met de uitvoering van de tegemoetkoming van het Rijk, staan de daarvoor benodigde middelen op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van deze begrotingsmiddelen. Hierbij zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in belangrijke mate steunen op de door het door de Minister van Financiën gevoerde financieel beheer en het daarin opgenomen beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is dan ook van belang dat ertussen de betrokken ministeries afspraken worden gemaakt. De tegemoetkomingen van de gemeenten komen ten laste van het Gemeentefonds. De tegemoetkomingen van het UWV komen ten laste van diverse fondsen, te weten het Algemeen Werkloosheidsfonds, het Uitvoeringsfonds voor de overheid en het Reïntegratiefonds.

HOOFDSTUK 5 KWALITEIT

Kinderopvang heeft betrekking op verzorging en opvoeding van jonge kinderen, een kwetsbare doelgroep. In verband hiermee achten wij het essentieel dat de kinderopvang van een goede kwaliteit is. Dit vraagt om waarborgen van overheidswege. Het wetsvoorstel introduceert dan ook een samenhangend geheel van bepalingen met betrekking tot de kwaliteit, het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en instrumenten om de naleving af te dwingen.

Paragraaf 5.1 Melding en registratie

Noodzaak van regulering van het functioneren van kinderopvangondernemingen

Het kabinet acht het van belang het functioneren van ondernemingen die kinderopvang bieden op centraal niveau te reguleren. Op die wijze kan de kwaliteit van de kinderopvang uniform worden gewaarborgd. Daarbij zal er een goede verhouding moeten bestaan tussen het beoogde doel en het in te zetten instrument.

Modaliteiten om het functioneren te regelen

Er zijn verschillende wijzen waarop het functioneren van kinderopvangondernemingen gereguleerd kan worden: een vergunningstelsel en een stelsel waarin bij of krachtens de wet algemeen geldende kwaliteitseisen worden gesteld, op de naleving waarvan wordt toegezien en waarvan de naleving wettelijk kan worden afgedwongen. Dit laatste stelsel kan worden gecombineerd met een meldingsplicht en registratie. In het wetsvoorstel is, in afwijking van het huidige vergunningstelsel, gekozen voor een stelsel van meldingsplicht en registratie. De argumenten die geleid hebben tot deze keuze worden hieronder weergegeven.

Een vergunningstelsel houdt in dat een bepaald gedrag verboden is, tenzij daarvoor door een overheidsorgaan een vergunning is verleend. Een vergunning zal slechts worden verleend als aan alle daarvoor wettelijk gestelde eisen wordt voldaan. Als niet langer aan de eisen wordt

voldaan, zal de vergunning worden ingetrokken. De huidige praktijk op het terrein van de kinderopvang komt er op neer dat het veelal verboden is zonder vergunning van het gemeentebestuur een kindercentrum of gastouderbureau te exploiteren. Ter verkrijging van een vergunning moet aan de bij gemeentelijke verordening te stellen kwaliteitseisen worden voldaan. De eisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang fungeren als minimumeisen die in de gemeentelijke verordening moeten zijn opgenomen. De door de gemeenten gestelde eisen zijn divers. De wijze waarop gemeenten toezicht houden op de naleving van de regels is eveneens bij gemeentelijke verordening geregeld. In het merendeel van de gevallen voert de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen uit. De huidige vergunningenpraktijk brengt onder meer omvangrijke administratieve lasten en regeldichtheid met zich mee.

Ingevolge het huidige kabinetsbeleid inzake vergunningen dienen vergunningenstelsels slechts te worden ingezet wanneer maatschappelijk handelen niet met algemene regels kan worden gereguleerd. Als dit wel het geval is, dan verdient een meldingsplicht de voorkeur boven een vergunningplicht. Voorts strookt een vergunningplicht niet met het beleid dat erop gericht is de administratieve lasten van wet- en regelgeving terug te dringen (MDW-operatie) en dat is gericht op regelgeving «op maat». Wet- en regelgeving zal de publieke belangen veilig moeten stellen met een minimum aan verstoring van het maatschappelijke en economische verkeer. Tenslotte richt het huidige kabinetsbeleid zich op het wegnemen van onnodige toetredingsdrempels tot markten. Toetredingsdrempels leggen grote beperkingen op aan het maatschappelijke en economische verkeer. Een vergunningenstelsel werpt voor de kinderopvang hogere drempels op dan strikt noodzakelijk is. Om die reden is afgezien van een vergunningenstelsel.

Voor het waarborgen van de kwaliteit is gekozen voor een stelsel met een globale norm en algemeen geldende, bij of krachtens de wet gestelde nadere kwaliteitseisen. Iedere houder van een kindercentrum en gastouderbureau zal aan de wettelijke eisen moeten voldoen. Het wetsvoorstel bevat bovendien mogelijkheden tot optreden tegen houders die niet voldoen aan de wettelijke vereisten.

Om duidelijk te maken welke instellingen op de markt van de kinderopvang actief zijn, bevat het wetsvoorstel bovendien een systeem van melding bij en registratie door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging van het bureau of het centrum. De melding biedt aan de gemeente de mogelijkheid, voorafgaande aan de start van de exploitatie te toetsen of een nieuw initiatief aan de kwaliteitseisen voldoet. De gemeente moet een gemeld centrum of bureau opnemen in een register dat voor een ieder toegankelijk is. Opneming in het register geeft ouders de zekerheid dat de kinderopvang bij de aanvang van de exploitatie van voldoende kwaliteit is en dat van overheidswege zal worden toegezien dat de kwaliteit van voldoende niveau blijft.

Omdat kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau een voorwaarde is voor het verkrijgen van een tegemoetkoming in de kosten biedt de registratie aan ouders ook duidelijkheid op dit punt.

Met dit stelsel wordt geen afbreuk gedaan aan het uitgangspunt dat de overheid een bepaald kwaliteitsniveau van de kinderopvang wenst te waarborgen en wordt duidelijk gemaakt voor welke kinderopvang een tegemoetkoming kan worden verstrekt.

Paragraaf 5.2 Kwaliteitseisen

Belang van kwaliteit

Steeds meer kinderen brengen een groot deel van hun eerste ontwikkelingsjaren door in kindercentra en bij gastouders. Het is genoegzaam bekend hoe belangrijk die eerste jaren van een kind zijn voor zijn latere ontwikkeling. In de eerste jaren van de ontwikkeling van het kind wordt de basis gelegd voor zowel cognitieve als sociale vaardigheden, maar bijvoorbeeld ook voor motorische vaardigheden, zelfvertrouwen en besef van normen en waarden.

Onderzoek laat zien dat kinderopvang van hoge kwaliteit kinderen extra ontwikkelingsmogelijkheden kan bieden, terwijl opvang van lage kwaliteit negatieve effecten heeft op de ontwikkeling van kinderen¹. In dat licht bezien is het van groot maatschappelijk belang dat de kinderopvang voldoet aan kwaliteitseisen die een goede kwaliteit waarborgen.

Bij de inrichting van wettelijke regelingen omtrent de kwaliteit is het zaak ervoor zorg te dragen dat aanbieders van kinderopvang, ouders en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang.

De uitgangspunten van het wetsvoorstel: vraagfinanciering en daarmee keuzevrijheid voor ouders zullen een positief effect hebben op de kwaliteit van de kinderopvang. Immers, ouders (en kinderen) willen goede kwaliteit; ouders worden gestimuleerd een kritische afweging van de kosten en de baten te maken, ouders hebben dus belang bij een goede prijs/kwaliteitsverhouding.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Het welzijn van de kinderen is vanzelfsprekend in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid van ouders. De overheid en de instellingen voor kinderopvang dienen ouders in staat te stellen die verantwoordelijkheid waar te maken. Belangrijk is daarbij dat een houder ouders regelmatig en goed informeert en dat ouders invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen de instelling, voor zover deze voor het welzijn van de kinderen van belang zijn.

De instellingen voor kinderopvang zijn zelf verantwoordelijk voor de eigen kwaliteit van het aanbod. Ingevolge het wetsvoorstel spreekt de overheid hen daar in de eerste plaats op aan door de globale eis dat een houder van een kindercentrum zorg draagt voor kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van de kinderen in een veilige omgeving. Hierbij zullen ondernemers die kinderopvang aanbieden, er goed aan doen rekening te houden met de diversiteit en het belang van een pedagogische aanpak die recht doet aan de specifieke behoeften van kinderen uit verschillende culturen, gezinssituaties e.d.

Houders van een gastouderbureau zullen moeten zorgdragen voor een verantwoorde uitoefening van de werkzaamheden van het bureau, te weten bemiddeling en begeleiding. Van verantwoorde uitoefening is sprake als de gastouderopvang bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Het is daarbij van het grootste belang dat het gastouderbureau zich een gemotiveerd oordeel vormt over de vraag of de beoogde gastouder er in zal slagen het op te vangen kind in alle opzichten een veilig leefmilieu te bieden.

Met het introduceren van een globale kwaliteitsnorm is voor de kinderopvang aansluiting gezocht bij het systeem van de Kwaliteitswet zorginstellingen, waarin de eis is geformuleerd dat zorginstellingen verantwoordelijk zijn voor het leveren van verantwoorde zorg. Het is aan de houders invulling te geven aan de globale eis. Het wetsvoorstel voorziet,

¹ M. Riksen-Walraven, «Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang», AUP, 2000.

wederom in navolging van de Kwaliteitswet zorginstellingen, vervolgens in de eis dat houders hun voorzieningen zo moeten organiseren en kwalitatief en kwantitatief zodanig moeten voorzien van personeel en middelen en moeten zorgen voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde kinderopvang.

Anders dan bij de Kwaliteitswet zorginstellingen, kunnen ingevolge het wetsvoorstel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de kwaliteit. Tenslotte verplicht het wetsvoorstel houders tot een intern kwaliteitsbeleid in de vorm van een beschrijving (eenmaal in de vier jaar) van onder meer de wijze waarop hij de kwaliteitsnormen naleeft.

Het voorstel biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen met betrekking tot de kwaliteit. Op de inhoud van de regels wordt hierna nog ingegaan. Als sluitstuk van de kwaliteitsregeling eist het wetsvoorstel dat houders een intern kwaliteitsbeleid voeren en daarvan jaarlijks openbaar verslag uitbrengen.

Ontwikkeling kwaliteitseisen

De kwaliteit van de kinderopvang is, om de hiervoor vermelde redenen, voor het eerst wettelijk geregeld krachtens de Welzijnswet 1994 in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. De toen geformuleerde, nog steeds geldende eisen, worden door de belangrijkste actoren in de kinderopvang ook thans nog als waardevol gezien. De eisen van het besluit zijn basiseisen die de gemeenten in hun kwaliteitsverordening moeten opnemen. Gemeenten kunnen in de verordening verdergaande eisen stellen. De ongelijkheid in het vereiste kwaliteitsniveau kunnen in de praktijk leiden tot marktverstoring, rechtsongelijkheid en tot onduidelijkheid voor de kinderopvanginstellingen. In het wetsvoorstel is daarom slechts voorzien in algemeen geldende, bij of krachtens de wet gestelde eisen. De kwaliteitsregeling is uitputtend van aard, zodat er geen ruimte is voor aanvullende gemeentelijke regelgeving. Hoewel het wetsvoorstel slechts voorziet in de mogelijkheid en niet in de verplichting tot het stellen van nadere kwaliteitsregels, kiezen wij er vooralsnog voor, gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur nadere kwaliteitseisen voor de kinderopvang vast te stellen. De reden hiervoor is dat de sector nog sterk in ontwikkeling is. Hierbij verwijzen wij tevens naar de recente discussie over de effecten van kinderopvang voor de hele jonge kinderen¹. Toegezegd is dat er onderzoek zal plaatsvinden naar de kwaliteit van opvang van baby's, teneinde de mogelijkheden in kaart te brengen deze te verhogen. Dit neemt niet weg dat het kabinet van mening is dat op termijn, afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de sector kinderopvang, kan worden volstaan met de globaal geformuleerde kwaliteitseisen zoals nu in het wetsvoorstel geformuleerd. Bij de eerste evaluatieronde zal worden bezien of hiertoe kan worden overgegaan. De huidige kwaliteitseisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang zullen als basis dienen voor de algemene maatregel van bestuur. Deze eisen zullen worden geactualiseerd en waar nodig nader ingevuld, bijvoorbeeld op die punten waaraan veel gemeenten in hun verordening nadere invulling geven. Daarmee gelden landelijk overal dezelfde kwaliteitseisen, hetgeen grote winst betekent voor de kenbaarheid van die eisen en voor de handhaafbaarheid.

Naar aanleiding van de motie Blok², waarbij wordt verzocht om met behoud van kwaliteit de maximale groepsgrootte voor gastouderopvang op te trekken van 4 (exclusief eigen kinderen) naar 6 (inclusief eigen kinderen) en initiatieven met betrekking tot kleinschalige kinderopvang te stimuleren (waarbij bijvoorbeeld opvang wordt geboden in een franchiseconstructie zonder tussenkomst van een gastouderbureau), worden thans

¹ Discussie naar aanleiding van de oratie van M. Rixsen-Walraven: «Wie het kleine niet eert...», Katholieke Universiteit Nijmegen, februari 2002.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000, XVI, nr. 88.

de mogelijkheden van dergelijke opvang nader onderzocht. In het bijzonder wordt onderzocht of, en zo ja welke kwaliteitseisen voor andere vormen van kinderopvang ten behoeve van de Wbk zouden kunnen worden voorgesteld en of er voor deze andere vormen van kinderopvang mogelijkwerwijs fiscale belemmeringen zijn die opgelost zullen moeten worden.

Kwaliteitseisen van de sector zelf

De wettelijke kwaliteitseisen hebben het karakter van basiseisen waaraan elke instelling voor kinderopvang in ieder geval moet voldoen. In de sector functioneert ook een eigen kwaliteitsstelsel, dat in zijn eisen verder gaat dan het wettelijk stelsel. Houders kunnen zich daarmee positief profileren. Uiteraard zal altijd aan de wettelijke eisen moeten worden voldaan. De sector heeft de kwaliteitsnormen zelf ontwikkeld op basis van de praktijk en internationaal erkende ISO¹-normen. Daarvoor is een groot draagvlak bij de houders, de klanten, de huidige financiers en andere belangrijke partijen in de kinderopvang. Wie voldoet aan de normen krijgt een certificaat («keurmerk»). Het stelsel draagt een geheel vrijwillig karakter. Het wetsvoorstel verandert daaraan niets. Er is niet voor gekozen om de eigen kwaliteitseisen van de sector over te nemen en wettelijk vast te leggen. Daarmee zou geen recht worden gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen.

Samenwerkingsrelaties met lokale jeugdvoorzieningen

Houders van kinderopvangcentra zullen zich onder het nieuwe stelsel kunnen onderscheiden in kwaliteit. Omdat samenwerking met andere lokale jeugdvoorzieningen de kwaliteit van de kinderopvang, met name die van de buitenschoolse opvang, kan vergroten, achten wij de totstandkoming van samenwerkingsrelaties met deze voorzieningen van groot belang. Kinderopvang staat niet op zichzelf, maar heeft allerlei raakvlakken met voorzieningen als consultatiebureaus, peuterspeelzaalwerk, onderwijs en jeugdzorg, en met voorzieningen op het gebied van welzijn, cultuur en sport.

Samenwerking biedt de mogelijkheid om, ook op individueel niveau, aan wensen van kinderen en ouders tegemoet te komen. Gezien het grote belang dat wij hechten aan samenwerking als kwaliteitsbevorderend element, is in het wetsvoorstel de verplichting opgenomen dat houders van een kindercentrum in de vierjaarlijkse beschrijving hun samenwerkingsbeleid inzichtelijk maken. Het wetsvoorstel bevat geen samenwerkingsplicht, onder andere omdat de plaatselijke situaties zo zeer verschillen dat geen algemeen geldende verplichting kan worden geformuleerd. Voor aanbieders van buitenschoolse opvang biedt samenwerking met bijvoorbeeld vrijetijdsvoorzieningen de mogelijkheid het aanbod aantrekkelijker te maken, met name voor kinderen in de buitenschoolse opvang. Te denken valt aan allerlei sportactiviteiten die binnen de uren buitenschoolse opvang kunnen worden beoefend of het bezoeken van een muziekschool en het volgen van theaterlessen. Veel centra voor buitenschoolse opvang maken al gebruik van deze samenwerkingsmogelijkheden. Belangrijk is dat er (ook met de ouders) goede afstemming plaatsvindt over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de buitenschoolse opvang en bijvoorbeeld de sportinstructeurs. Ook over de financiering van dergelijke arrangementen zullen in goed overleg met de ouders sluitende afspraken moeten worden gemaakt.

Ook in het geval van voor- en vroegschoolse educatie-programma's (VVE) kan samenwerking de kwaliteit van het aanbod verhogen, bijvoorbeeld tussen kindercentra, peuterspeelzalen, scholen en consultatiebureaus. Kindercentra kunnen een bijdrage leveren aan het voorkomen dan wel

¹ ISO= Standaardnorm van de International Organisation for Standardization.

verminderen van ontwikkelings- en/of onderwijsachterstanden bij jonge kinderen. Kindercentra kunnen, vaak daartoe gestimuleerd door de gemeente, het initiatief nemen gebruik te maken van VVE-programma's. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van samenwerking met een basisschool en een peuterspeelzaal.

Kwaliteitsbevordering door behandeling van klachten

Ook klachtbehandeling kan een houder waardevolle informatie geven over de zwakke punten van zijn functioneren en aanleiding zijn tot verbetering daarvan. Gezien de relatie tussen klachtbehandeling en kwaliteit zal de houder in de beschrijving van zijn interne kwaliteitsbeleid moeten aangeven welke rol klachten spelen in dat beleid.

Paragraaf 5.3 Betrokkenheid van ouders in de kinderopvangsector

Medezeggenschap van ouders in de huidige situatie

De Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (hierna: de Wmcz) is van toepassing op een groot deel van de maatschappelijke instellingen, dat werkzaam is in de zorgsector. De reikwijdte van deze wet wordt bepaald door het begrip zorgaanbieder. Kenmerkend voor de Wmcz is dat die wet slechts van toepassing is op instellingen die geheel of gedeeltelijk uit de collectieve middelen worden bekostigd. Gesubsidieerde kindercentra vallen dan ook onder die wet. In de huidige situatie zijn er ook kindercentra die niet worden gesubsidieerd, de zogenaamde particuliere kindercentra, waarop de Wmcz niet van toepassing is. In de toelichting bij het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang wordt gesteld dat het ook in het belang van niet gesubsidieerde kindercentra is dat de medezeggenschap van ouders zorgvuldig en inzichtelijk wordt geregeld en dat het aanbeveling verdient aan te sluiten bij de Wmcz. De invulling en de vorm van de medezeggenschap van ouders is dus afhankelijk van de individuele ondernemer en de afspraken die de ondernemer met de ouders maakt. Op gastouderopvang is de Wmcz niet van toepassing.

Andere vorm van betrokkenheid van ouders als gevolg van het voorgestelde wettelijke stelsel Door de omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering ontstaat er een rechtstreekse verhouding tussen de klant (ouders/verzorgers) en de instelling voor kinderopvang. Ouders verkeren niet meer in een afhankelijke positie, maar hebben keuzevrijheid. Indien ouders niet tevreden zijn over de geboden kinderopvang, kunnen zij met een andere instelling een overeenkomst sluiten. Om die keuzevrijheid die de ouders in het stelsel hebben niet te beperken, is het van belang dat zij flexibele contracten sluiten met een niet al te lange opzegtermijn. Hun onafhankelijke positie wordt nog versterkt met de ook voor hen geldende Wet klachtrecht zorginstellingen, terwijl uiteraard ook altijd nog, in geval van conflict, de weg naar de burgerlijke rechter openstaat. Tot slot kunnen ouders aan de kwaliteitsregels de nodige zekerheid ontlenen.

Ondanks vorenbedoelde correctiemechanismen, achten wij beperkte, gestructureerde medezeggenschap noodzakelijk. De keuze voor een specifieke wettelijke regeling is geënt op het gegeven dat het in de kinderopvang gaat om een kwetsbare doelgroep en dat kwalitatief goede opvang van groot belang voor de ontwikkeling van jonge kinderen. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding die ouders jegens hun kinderen hebben en die voor een gedeelte van de dag wordt overgenomen door het kindercentrum of gastgezin, brengt mee dat ouders in een vroeg

stadium hun standpunt met betrekking tot bepaalde onderwerpen kenbaar moeten kunnen maken.

Ook de houder van een kindercentrum of gastouderbureau heeft er belang kennis te nemen van de wensen en behoeften van ouders. Dit kan bijvoorbeeld via een orgaan dat ouders vertegenwoordigt, maar ook door het organiseren van avonden waar ouders over bepaalde thema's kunnen discussiëren. Ook kan worden gedacht aan tevredenheidsonderzoeken bij de ouders. De wijze waarop en de mate waarin de houder rekening houdt met de wensen en behoeften van ouders, bepaalt mede het succes van het functioneren van zijn instelling.

Vormgeving ouderbetrokkenheid

Wij stellen voor dat een houder voor elk kindercentrum of gastouderbureau dat hij exploiteert ouders in de gelegenheid stelt te participeren in het beleid door deelname aan een oudercommissie. De oudercommissie functioneert op het niveau van de uitvoeringsorganisatie waar de ouders direct mee te maken hebben. Ouders hebben immers vooral belang bij de dagelijkse gang van zaken op de kinderopvanginstelling waar hun kind is ondergebracht. Dit neemt niet weg dat houders, die meer dan één kindercentrum of gastouderbureau in stand houden, al dan niet daartoe gestimuleerd door de oudercommissies, kunnen besluiten om naast decentrale oudercommissies een centrale oudercommissie te laten functioneren. In de huidige situatie gebeurt dit reeds op grond van de Wmcz. De oudercommissie heeft in ieder geval adviesrecht ten aanzien van de in de wet genoemde onderwerpen. Het staat de houder vrij de oudercommissie over meer onderwerpen te raadplegen of haar verdergaande bevoegdheden te verlenen.

HOOFDSTUK 6 TOEZICHT OP EN HANDHAVING VAN DE KWALITEIT

Over toezicht is de afgelopen periode een aantal relevante rapporten uitgebracht zoals «Toezicht op de uitvoering van publieke taken» van de Algemene Rekenkamer¹, het rapport «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» van de commissie Holtslag², het rapport «Vertrouwen in onafhankelijkheid»³ en tenslotte de nota Kaderstellende visie op toezicht⁴. Deze rapporten vormen het kader voor de inrichting van het stelsel van toezicht op de kwaliteit van kinderopvang.

Toezicht heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen bij burgers, bij belanghebbenden en bij onder toezichtstaande organisaties. Daarnaast levert toezicht een belangrijke impuls tot kwaliteitsbewaking van de dienstverlening. Als definitie van toezicht hanteert het kabinet: «toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.» Bij goed toezicht gaat het derhalve om:

- Informatieverzameling: het vaststellen van de stand van zaken;
- Oordeelsvorming: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;
- Interventies: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel interveniëren.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 956.

² Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 4.

³ Eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht (commissie Borghouts); november 2000.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

Paragraaf 6.1 Gemeentelijk toezicht

Het college van burgemeester en wethouders is ingevolge het wetsvoorstel verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen. Dit toezicht (ook wel eerstelijnstoezicht genoemd) zal ingevolge dit wetsvoorstel worden uitgevoerd door ambtenaren van de GGD. Het is van groot belang dat op de naleving van de uniforme kwaliteitseisen ook op een uniforme wijze wordt toegezien. In verband hiermee bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent de werkwijze van de toezichthouders.

De regering heeft niet gekozen voor een landelijk toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Wij achten het van belang het toezicht zo dicht mogelijk bij het uitvoeringsniveau neer te leggen en hebben daarom gekozen voor toezicht op gemeentelijk niveau. Immers, de gemeente is de overheidslaag die niet alleen het beste zicht heeft op de lokale praktijk, maar die bovendien voor zowel burger als kinderopvanginstelling gemakkelijk te benaderen is. Door het stroomlijnen van het gemeentelijk toezicht worden de voordelen van de huidige praktijk benut, inclusief de expertise en ervaring die de GGD nu al heeft.

Relatie toezicht – normstelling

De omstandigheid dat in het wetsvoorstel ten aanzien van de kwaliteit een globale norm wordt gesteld heeft invloed op de wijze waarop de toezichthouder zijn toezichthoudende functie zal uitoefenen. Het gaat er immers niet meer alleen om of aan alle bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde concrete kwaliteitseisen wordt voldaan. Het daarnaast stellen van een globale norm betekent dat het voldoen aan die concrete eisen niet per definitie leidt tot verantwoorde kinderopvang of een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van een gastouderbureau. Immers, van even groot, zo niet groter belang is de wijze waarop de organisatie is ingericht, hoe het personeel wordt ingezet en hoe de verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn verdeeld.

Voor de toezichthouders betekent dit dat zij, naast de toetsing van de concrete normen, in gesprek zullen moeten gaan met de houders. Zij moeten daarbij ingaan op de wijze waarop de houder zijn organisatie met alles wat daarbij hoort, heeft ingericht om te kunnen nagaan of de kwaliteit van de geboden kinderopvang daadwerkelijk is gewaarborgd. Bij de uitoefening van het toezicht zal ook het interne kwaliteitsbeleid van de houder een belangrijke rol spelen. De toezichthouder zal bij de kwaliteitsbeoordeling zoveel mogelijk aansluiten bij de eigen kwaliteitszorg van de houder.

De toezichthouder concentreert zich op de kwaliteitsbeoordeling en op de verbeterpunten die de houder zich zelf heeft gesteld, al dan niet naar aanleiding van een inspectiebezoek. Houders moeten niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. De toezichthouder ontleent zijn bevoegdheden aan afdeling 5.2 van de Awb, waarvan hij ingevolge artikel 5:13 van die wet slechts gebruik maakt, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De onafhankelijke beoordeling levert de houder – in aanvulling op zijn eigen kwaliteitszorg – de nodige informatie over de sterke en zwakke kanten van het eigen functioneren en presteren. De houder kan deze informatie benutten voor de kwaliteitsverbetering.

De frequentie van onderzoeken door de toezichthouder en de intensiteit daarvan is afhankelijk van de geboden kwaliteit. De GGD zal zich vooral concentreren op kindercentra en gastouderbureaus die daartoe aanleiding

geven. De GGD zal kunnen volstaan met periodieke onderzoeken, zolang er geen aanwijzingen zijn dat er substantiële tekortkomingen zijn.

De hiervoor beschreven wijze van toezicht sluit aan bij het uitgangspunt van de kwaliteitsregeling: houders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun aanbod.

Het nieuwe stelstel van kwaliteitseisen heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Om die reden is er door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in samenwerking met GGD-Nederland, een programma gestart dat is gericht op deskundigheidsbevordering van de toezichthoudende ambtenaren van de GGD. Zo mogelijk zal hierbij gebruik worden gemaakt van de expertise van de Onderwijsinspectie.

Andere toezichthouders

Naast het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang op grond van dit wetsvoorstel zijn houders ook onderworpen aan toezicht op grond van andere wetten. Zo is er bijvoorbeeld toezicht op de voeding, de arbeidsomstandigheden, de brandveiligheid en huisvesting, door respectievelijk de Keuringsdienst van Waren, de Arbeidsinspectie, de Brandweer en Bouw- en Woningtoezicht.

Om deze verschillende vormen van toezicht te stroomlijnen is het van belang dat de GGD zijn werkzaamheden afstemt op die van andere toezichthouders. Hij doet er goed aan de aanbevelingen uit het rapport van de MDW-werkgroep «Toezicht op het bedrijfsleven»¹ ter harte te nemen. Deze werkgroep heeft voor het terugdringen van de lasten die toezichthouders veroorzaken voor het bedrijfsleven een «meetlat toezichtslasten» ontwikkeld, waarmee de toezichthouders knelpunten in kaart kunnen brengen met betrekking tot de doelmatigheid van het door hun uitgeoefende toezicht.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat op lokaal niveau sprake is van diverse toezichthouders die vanuit verschillende (beleids)verantwoordelijkheden toezicht houden op het terrein van de kinderopvang. Een gemeente kent meerdere uitvoerders van toezicht. Voor goed toezicht op de kinderopvang is van het van belang dat er met name afstemming plaatsvindt met de brandweer en bouw- en woningtoezicht (vergunning voor brandveilig gebruik en bouwvergunning). Het gemeentebestuur kan hierin een belangrijke coördinerende rol vervullen.

Paragraaf 6.2 Handhaving

Een stelsel van algemene kwaliteitsregels behoeft als sluitstuk een regeling die mogelijk maakt dat de vereiste kwaliteit ook daadwerkelijk kan worden afgedwongen. In het wetsvoorstel zijn daartoe verschillende handhavinginstrumenten opgenomen.

Als blijkt dat de gestelde kwaliteitseisen onvoldoende worden nageleefd en de houder niet zelf naar aanleiding van een inspectierapport maatregelen neemt, kan het college van burgemeester en wethouders de houder een schriftelijke aanwijzing geven. In een aanwijzing wordt gemotiveerd aangegeven op welke punten de houder in gebreke is. Daarnaast bevat de aanwijzing de maatregelen die de houder moet treffen om zijn zaken op orde te krijgen. Indien de toezichthouder zodanig ernstige gebreken constateert, dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan hij de houder daartoe een schriftelijk bevel geven.

In het geval de houder aan een bevel of aanwijzing geen gevolg geeft, heeft het college verschillende mogelijkheden om op te treden. Zo heeft de gemeente op grond van artikel 125 van de Gemeentewet de bevoegd-

¹ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 232.

heid bestuursdwang toe te passen, volgens bij de Awb gestelde regels. Het wetsvoorstel kent daarnaast de mogelijkheid, als bestuursdwang niet mogelijk is, over te gaan tot een verbod de exploitatie van het kindercentrum of het gastouderbureau voort te zetten. Voortzetting van de exploitatie, tijdens een exploitatieverbod is een economisch delict. Het kan ook een grond zijn voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze samenloop van mogelijke sancties maakt overleg noodzakelijk tussen het college van burgemeester en wethouders en het Openbaar Ministerie. Artikel 72 van het wetsvoorstel verplicht tot afstemming.

Het wetsvoorstel bevat een specifieke regeling, gericht op nieuwe kinderopvanginitiatieven. Personen die een kindercentrum of gastouderbureau willen gaan exploiteren, moeten zich, zoals reeds eerder opgemerkt, melden bij de gemeente. Indien een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie wordt genomen zonder voorafgaande melding, pleegt de houder een economisch delict. Het is ook een grond voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

Teneinde te voorkomen dat houders zich onttrekken aan het toezicht, is in artikel 69, eerste lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat de houder die een toezichthouder geen medewerking verleent, een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De verplichting tot medewerking is geregeld in artikel 5:20 van de Awb.

Met betrekking tot bestuurlijke boeten kan in zijn algemeenheid nog het volgende worden opgemerkt. In het wetsvoorstel is naast andere handhavinginstrumenten ervoor gekozen een systeem van bestuurlijke boeten op te nemen. Dit instrument kan worden ingezet om de naleving van de kwaliteitsnormen en de nakoming van de plicht die op diverse personen rust om informatie te verschaffen, af te dwingen.

In paragraaf 5.2 van het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de toetsing van wetgeving worden de volgende vijf criteria genoemd voor de keuze van de figuur van de bestuurlijke boete:

1. de overtreden norm heeft een geringe normatieve lading;
2. de overtreding pleegt geen letsel aan personen of schade toe te brengen;
3. de norm is zodanig duidelijk in de wet of in de nadere regelgeving omschreven dat het mogelijk is om op grond van wettelijke normen in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen;
4. de ambtenaar of dienst die belast is met de handhaving, beschikt over voldoende expertise om aan die handhaving adequaat gestalte te geven;
5. voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.

Het kabinet heeft destijds aangegeven zich met die criteria te verenigen¹. Hieronder zal worden toegelicht dat het in het voorstel opgenomen regime van bestuurlijke boeten past binnen de criteria.

Ad 1 en ad 2

Het gaat om relatief lichte vergrijpen, zowel waar gaat om het niet nakomen van de kwaliteitsvoorschriften als waar het gaat om het niet nakomen van de verplichting tot het verstrekken van gegevens of informatie. Uiteraard kan het niet naleven van kwaliteitsvoorschriften ingrijpende gevolgen hebben. Om die reden is dan ook in artikel 69, derde lid, bepaald dat overtredingen die opzettelijk of roekeloos geschieden en een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid tot gevolg hebben, niet met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, blz. 8.

Ad 3 en ad 4

Ten aanzien van het vierde criterium oordeelt de eerdergenoemde commissie dat er een nauwe samenhang bestaat met het derde criterium te weten de eis dat de norm voldoende duidelijk in de wet moet zijn omschreven. Voorts stelt zij dat feiten die vaag in de wet worden omschreven, vaak moeilijk zijn te constateren zullen, al is het omgekeerde niet altijd waar. Het is de vraag of eenvoudige constateerbaarheid een zelfstandig criterium moet vormen. De commissie stelt dat aan het vereiste dat weinig discussie mogelijk is over de vraag of terecht een boete is opgelegd, ook kan worden voldaan indien de bevoegdheid tot het vaststellen van de overtreding wordt verleend aan een gespecialiseerde dienst. De minder concrete normen uit dit voorstel die door bestuurlijke boeten gehandhaafd zullen worden, betreffen uitsluitend kwaliteitsnormen. In dit voorstel worden uitsluitend in het kader van de kwaliteit minder concrete normen gesteld. Het betreft hier de artikelen 47, 48 en 51. Juist waar het gaat om toezicht op de kwaliteit, vindt dat plaats door een dienst die op het gebied van de kwaliteit van de kinderopvang over de noodzakelijke expertise beschikt. Voor zover die expertise nog niet aanwezig is, wordt in specifieke opleidingstrajecten voorzien.

Ad 5

De meergenoemde commissie doelt met dit criterium op de situatie dat het voor een goede handhaving niet noodzakelijk is over bevoegdheden te beschikken waarvoor in het strafrecht de tussenkomst van de rechter is vereist. Zij denkt bijvoorbeeld aan de vrijheidsbeneming van personen, huiszoeking en het af luisteren van telecommunicatiemiddelen. Dergelijke dwangmiddelen zijn in dit kader niet noodzakelijk voor de normhandhaving.

Paragraaf 6.3 Toezicht op het gemeentelijke toezicht

In het wetsvoorstel wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het uitvoerende werk bij het college van burgemeester en wethouders gelegd. Het Rijk ziet toe op de wijze waarop de gemeenten aan de toezichthoudende taak gestalte geven. Enerzijds wordt daardoor de kwaliteit van de uitvoering van het gemeentelijke toezicht gewaarborgd en anderzijds krijgt het Rijk inzicht in de effectiviteit van de kwaliteitsnormering. Met het Rijkstoezicht op het gemeentelijke toezicht, ook wel tweedelijnstoezicht genoemd, ontstaat een sluitend systeem, gericht op voortdurende verbetering van kwaliteit van de kinderopvang. Het Rijk zal niet treden in individuele gevallen.

Zoals in de nota «Kaderstellende visie op toezicht» wordt beschreven, gaat het bij toezicht om informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Voor het voorgestelde tweedelijnstoezicht betekent dit concreet:

- a) Da informatie beschikbaar komt over de kwaliteitsnormering voor de kinderopvang;
- b) Dat inzicht ontstaat in het functioneren van de gemeente/GGD in het stelsel van kwaliteit en toezicht, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de vraag of er voldoende toezicht is, of dit naar behoren wordt uitgeoefend en welk sanctiebeleid wordt gevoerd;
- c) Dat een overzicht en inzicht ontstaat in de kwaliteitsverbetering ter stimulering van de kinderopvangsector en de gemeente/GGD bij het uitvoeren van hun taken;
- d) Dat andere zaken worden gesignaleerd, voor zover die relevant zijn en invloed hebben op de kwaliteit van kinderopvang in Nederland;
- e) Dat het corrigerend optreedt waar het eerstelijnstoezicht onvoldoende functioneert.

Deze punten worden als volgt toegelicht:

Ad a) Informatievoorziening

Een essentieel onderdeel voor het tweedelijns-toezicht is de in het wetsvoorstel verwerkte regeling betreffende de informatievoorziening. Toezicht is niet alleen een instrument om gestelde normen te controleren en te handhaven, maar ook om informatie te kunnen verwerven over de wijze waarop het wettelijk kwaliteitssysteem functioneert (effectiviteit). De informatieplicht zoals geregeld in dit wetsvoorstel bestaat in:

- De verplichting voor gemeenten om de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op zijn verzoek alle inlichtingen te verstrekken die hij nodig heeft voor de uitoefening van het tweedelijns-toezicht;
- De verplichting voor gemeenten om de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport jaarlijks het verslag van de toezichthouder te verstrekken. In dit verslag rapporteert het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad over de bevindingen en oordelen van de GGD over de kwaliteit van de kinderopvang binnen de gemeente en de mate waarin instellingen voor kinderopvang zich houden aan de wettelijke regels.

Ad b) Inzicht in het eerstelijns-toezicht

Met behulp van inzicht in het functioneren van het eerstelijns-toezicht kan een verdere uniformering worden bewerkstelligd. Het tweedelijns-toezicht zal hiertoe een werkwijze dienen te ontwikkelen in overleg met het eerstelijns-toezicht. Te denken valt aan de volgende instrumenten: kennisdeling, het publiceren van best practices, het uitvoeren van risicoanalyses, benchmarking enz. Een bijzonder aandachtspunt bij het functioneren van het eerstelijns-toezicht vormt de afstemming daarvan en samenwerking met andere toezichthouders.

Ad c) Stimulering kwaliteitsverbetering

Door de verzamelde informatie en het verworven inzicht actief en snel openbaar te maken, wordt beoogd een stimulerende werking uit te laten gaan naar initiatieven ter verdere verbetering van de kwaliteit van de geboden kinderopvang.

Ad d) Invloed van andere zaken op de kwaliteit van kinderopvang

Het tweedelijns-toezicht verwerft actief en passief, naast het onder a tot en met c genoemde, nog andere informatie over de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland. Indien deze signalen invloed hebben op de kwaliteit van kinderopvang, zal de minister hierover, op basis van het verslag van het tweedelijns-toezicht, rapporteren aan de Staten-Generaal.

Ad e) Corrigerend optreden

Als het tweedelijns-toezicht van oordeel is dat het betreffende gemeentebestuur/GGD de door het wetsvoorstel opgedragen taken niet of onvoldoende uitvoert, meldt de toezichthouder dat aan de minister. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan dan in overleg treden met de gemeente (bestuurlijk overleg) om te onderzoeken hoe de problemen kunnen worden opgelost. Indien dit overleg niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de minister een aanwijzing geven of als die aanwijzing niet wordt opgevolgd, zonedig zelf de aanwijzing uitvoeren ten laste van de gemeente.

Alvorens een aanwijzing te geven, dient het gemeentebestuur, spoedeisende gevallen daargelaten, in de gelegenheid te worden gesteld om te worden gehoord. Tegen een gegeven aanwijzing kan de gemeente bezwaar en beroep aantekenen. Er wordt van uitgegaan dat, in het geval de aanwijzing – eventueel na een daartegen door de gemeente ingesteld beroep – in stand blijft, de betrokken gemeente deze opvolgt. De wet voorziet daarom niet in de mogelijkheid tot toepassing van sancties in de

richting van de gemeente. Van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing zal terughoudend gebruik worden gemaakt.

Positionering

Bij tweedelijns-toezicht gaat het om toezicht op instellingen van mede-overheden. Toedeling aan zelfstandige bestuursorganen van toezichthoudende taken op medeoverheden, zo blijkt uit de Nota kaderstellende visie op toezicht, stuit op staatsrechtelijke bezwaren. Het tweedelijns-toezicht wordt daarom rechtstreeks geplaatst onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van de Kaderstellende visie op toezicht.

Bij de verdere besluitvorming omtrent de positionering binnen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, wordt de onafhankelijkheid van het tweedelijns-toezicht gewaarborgd door te kiezen voor een zodanige plaats in de departementale organisatie, dat een duidelijke scheiding tussen beleid en toezicht ontstaat. Bij de positionering wordt bovendien onderzocht of een vorm van aansluiting of samenwerking met een bestaande inspectie mogelijk is. Hiermee wordt enerzijds de ontwikkeling van de professie van het toezicht versterkt en anderzijds de coördinatie van toezichtstaken bevorderd.

Het tweedelijns-toezicht zal een eigen intern kwaliteitsbeleid ontwikkelen, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van het hierboven genoemde rapport van de MDW-werkgroep «Toezicht op het bedrijfsleven».

HOOFDSTUK 7 BELEIDSINFORMATIE

Het wetsvoorstel beoogt door het verstrekken van tegemoetkomingen van de overheid voor het gebruik van kinderopvang, in aanvulling op een werkgeversbijdrage, en door het stellen van kwaliteitseisen ten aanzien van kinderopvang, voldoende kwalitatief goede kinderopvang tot stand te brengen. Door het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang aan ouders die tot de zogenaamde specifieke doelgroepen behoren (bijvoorbeeld reïntegrerende bijstandsgerechtigden) beoogt het wetsvoorstel tevens een bijdrage te leveren aan de instroom in het arbeidsproces van deze doelgroepen.

De effectiviteit van het wetsvoorstel zal gemeten worden aan de mate waarin deze beleidsdoelen worden gerealiseerd. Hiertoe zullen gegevens uit de markt moeten worden verzameld.

Welke informatie is nodig

Voor de beoordeling van de effectiviteit van het wetsvoorstel zullen de beleidsdoelen concreet en tijdsgebonden geformuleerd worden. Per beleidsdoel zullen daartoe één of twee prestatie-indicatoren aangewezen worden. Dit is ook de kern van de Regeringsnota «Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB¹). In de VBTB-operatie staan drie vragen centraal: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? In de beleidsevaluatie en -verantwoording betekent dit beantwoording van de vragen: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Wat hebben we daarvoor gedaan? Wat heeft dat gekost?

De beleidsinformatie dient deze drie vragen te beantwoorden. De beleidsinformatie bestaat dus uit gegevens over de toegankelijkheid van de kinderopvang, de rol en keuzevrijheid van de ouders, de som van de tegemoetkomingen van overheid, de effecten van de gestelde kwaliteitsregels,

¹ Kamerstukken II 1998/1999, 26 573, nr. 1.

het toezicht door de gemeente en het gehanteerde handhavingssysteem op de kwaliteit van de opvang in relatie tot de kosten. Hiernaast zijn gegevens nodig over de combinatie arbeid en zorg, gebruik door en kosten van specifieke doelgroepen.

Verzamelen en gebruik van gegevens

Beleidsinformatie ten aanzien van de toegankelijkheid van kinderopvang zal voor een belangrijk deel moeten worden verkregen van de Belastingdienst. Uit de gegevens van de verleende tegemoetkomingen kan worden afgeleid of het aandeel van bijvoorbeeld huishoudens met lagere inkomens toeneemt of juist niet. Uit de hoogte van de verleende tegemoetkomingen kan worden afgeleid in hoeverre werkgevers daadwerkelijk bijdragen in de kosten van kinderopvang. Ook de totale omvang van het gebruik kan worden afgeleid uit de verleende tegemoetkomingen. Als uit deze gegevens blijkt dat de doelstellingen van de wet onvoldoende gerealiseerd worden, zal moeten worden bijgesteld, bijvoorbeeld door aanpassing van de overheidsbijdragentabellen.

Voor het verzamelen van gegevens, die nodig zijn om de arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen te meten, wordt gedacht aan monitoring door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook de CAO-afspraken zullen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden geïnventariseerd.

Jaarlijks moet, door de colleges van burgemeester en wethouders, bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een verslag worden ingediend van alle werkzaamheden die de gemeente in het kader van het toezicht heeft uitgevoerd. Deze verslagen zullen informatie opleveren over de mate waarin het in het wetsvoorstel neergelegde kwaliteitssysteem en het toezicht daarop in de praktijk functioneren en tot een goede kwaliteit van kinderopvang leiden.

Ook aan de koepelorganisaties als de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MO-groep; voorheen de ondernemersorganisatie VOG) en de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang zullen ten behoeve van de beleidsevaluatie gegevens kunnen worden gevraagd. Teneinde kinderopvanginstellingen zo min mogelijk lastig te vallen met verzoeken om gegevens, geldt als streven dat zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van reeds beschikbare gegevens bij andere organisaties uit de sector.

HOOFDSTUK 8 FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET WETVOORSTEL VOOR OVERHEID, OUDERS EN WERKGEVERS

Paragraaf 8.1 De gewenste verdeling van de kosten van kinderopvang

De kosten van kinderopvang zijn afhankelijk van de mate waarin kinderopvang wordt gebruikt, van de soort kinderopvang en van de prijs. Omdat de totale kosten van kinderopvang van al deze factoren afhankelijk zijn valt niet goed te voorspellen hoe de totale kosten zich in de komende jaren zullen ontwikkelen. Wel beschikken we over een vraagprognose die na 2003 een stijging van ongeveer 7% per jaar laat zien. We verwachten door de toegenomen marktwerking geen niet trendmatige prijsstijgingen.

Het wetsvoorstel gaat uit van de situatie waarin een werkgever voor een zesde bijdraagt in de kosten van kinderopvanggebruik van zijn werknemer. Dit is in de praktijk echter nog niet het geval. De nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang noemt als streefpunt dat op termijn 90% van de CAO's en bedrijfsregelingen concrete afspraken over kinderopvang bevatten. Als dat streefpunt is bereikt zal het macro-aandeel van

werkgevers circa 27% van de totale kosten van kinderopvang bedragen. De macrobijdrage van de overheid en ouders is dan ongeveer 73% van de kosten van kinderopvang. De verhouding tussen de kosten voor de overheid en de overblijvende kosten voor de ouders is afhankelijk van de wijze waarop de algemene maatregel van bestuur omtrent de vaststelling van de tegemoetkoming zal worden ingericht. Bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur zal aangesloten worden bij de laatst vastgestelde adviestabel ouderbijdragen en het thans geldende fiscale stelsel. Berekeningen op basis van de cijfers van 2001 leveren een overheidsaandeel van 46% en een ouderaandeel van ca. 27% op¹

Paragraaf 8.2 Factoren die de gewenste verdeling beïnvloeden

De hierboven genoemde relatieve aandelen van werkgevers, ouders en overheid kunnen fluctueren. Zo zal een lagere participatie van werkgevers dan het hierboven genoemde oriëntatiepunt van 90% leiden tot een aandeel van werkgevers van minder dan 27% van de macrokosten van kinderopvang. Het gevolg hiervan zal zijn dat het relatieve aandeel van ouders en overheid tezamen in dat geval groter wordt dan de hierboven genoemde 73%. Berekeningen op basis van de cijfers van 2001 laten zien dat 10% minder CAO-afspraken leiden tot een afname van het werkgeversaandeel met 2,9% punt. Als gevolg van de afnemende werkgeversbijdrage stijgen de bijdragen van overheid en ouders. De overheidsbijdrage stijgt met 2,2% punt en de ouderbijdrage met ca. 0,7% punt. In het geval 70% van de werkgevers bijdragen in de kosten van kinderopvang, zal het overheidsaandeel in de financiering meer dan 50% van de totale kosten bedragen.

De verhouding van het aandeel van de overheid en dat van de ouders wordt daarnaast bepaald door de inkomensverdeling van de gebruikers van kinderopvang. Een groei van het aantal gebruikers uit de hogere inkomensklassen leidt tot een stijging van het aandeel van ouders in de macrokosten en derhalve tot een daling van overheidsaandeel. Een relatieve groei van het aantal gebruikers met lage inkomens heeft het omgekeerde effect.

Paragraaf 8.3 Wijzigingen in financiële verhoudingen

De bekostigingsstructuur van het wetsvoorstel heeft niet alleen consequenties voor het relatieve aandeel van de drie partijen, maar leidt ook tot wijzigingen van financiële verhoudingen.

Werkgevers

De effecten voor werkgevers worden beschreven in paragraaf 11.2, bedrijfseffectentoets.

Rijk en gemeenten

De Wbk zal leiden tot een herschikking van middelen tussen gemeenten en rijksoverheid en binnen de rijksoverheid tussen belastinguitgaven en subsidies. Onder het bestaande stelsel dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het lokale kinderopvangaanbod en voor de bekostiging van subsidieplaatsen. De rol van gemeenten bij de financiering van het kinderopvanggebruik wordt in het wetsvoorstel beperkt tot de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel bij een aantal specifieke gebruikersgroepen. Daarnaast ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op kindercentra en gastouderbureaus bij de gemeente. Over de financiële consequenties van deze verschuiving van taken tussen gemeenten en rijksoverheid is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De Rfv kon zich op hoofdlijnen in de nieuwe systematiek,

¹ Het verschil in overheidsaandeel in de kosten in vergelijking met de huidige situatie (zie paragraaf 4.2) komt o.a. doordat in het onderhavige wetsvoorstel de bekostiging voor alle gebruikers uniform geregeld is, en door een toename van het aantal doelgroepouders.

maar vraagt wel aandacht voor een zorgvuldige invoering en pleit voor zorgvuldigheid bij de overheveling van middelen uit het gemeentefonds.

De Wbk zal voor gemeenten leiden tot een uitname uit het gemeentefonds van de in 1996 toegevoegde middelen en een storting in het gemeentefonds van middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de in de Wbk bij de gemeente gelegde taken. In het wetsvoorstel bestaan de kosten van gemeenten uit de som van de tegemoetkomingen die zij in gevolge de wet verstrekken, de kosten van de hulp die zij aan sociaal-medische geïndiceerden bieden bij het aanvragen van een tegemoetkoming en de kosten van het toezicht. De kwantificering van deze taken en de prijs daarvan leiden tot vaststelling van het bedrag dat in het gemeentefonds zal worden gestort. Door monitoring zal worden bekeken of de kosten gemoeid met de nieuwe gemeentelijke taken overeenkomen met het in het gemeentefonds gestorte bedrag.

Binnen het Rijk

De budgetten van de huidige fiscale en subsidieregelingen zullen worden aangewend ter dekking van de uitgaven in het kader van de Wbk. Bij inwerkingtreding van de wet zal worden voorzien in voldoende middelen ter dekking van de kosten. Door monitoring zal de ontwikkeling in de vraag naar kinderopvang gevolgd worden. Die is ook van invloed op de kostenontwikkeling voor de overheid.

Paragraaf 8.4 Kosten de uitvoering van het wetsvoorstel

Als gevolg van het wetsvoorstel ontstaan uitvoeringskosten voor het verstrekken van de overheidstegemoetkoming, en kosten die samenhangen met het toezicht op de kwaliteit:

- De verlening en vaststelling van de tegemoetkoming voor kinderopvang vindt plaats door de Belastingdienst. Het gaat naar schatting om circa 1 000 000 beschikkingen op jaarbasis (eerste aanvragen en tussentijdse herzieningen als gevolg van gewijzigde omstandigheden). De kosten voor o.a. het verwerken van deze beschikkingen, het behandelen van bezwaarschriften, het ontwikkelen en onderhouden van automatiseringssystemen en de voorlichting bedragen € 23 miljoen per jaar;
- De kosten van het toezicht door gemeenten worden geraamd op ca. € 7,5 miljoen per jaar (ca. € 45 per kindplaats). In het wetsvoorstel wordt geregeld dat gemeenten op uniforme wijze moeten toezien op de kwaliteit van kinderopvang. Voor de periode 2001–2002 hebben gemeenten incidenteel ca. € 3,4 miljoen toegekend gekregen met name voor een uitbreiding van de inspectiekwaliteit;
- De kosten van het toezicht van het Rijk op de gemeenten (tweedelijns-toezicht) worden geschat op € 1,4 miljoen per jaar. Hiermee kunnen de taken van het tweedelijns-toezicht, zoals beschreven in paragraaf 6.3 uitgevoerd worden.

Ten aanzien van de uitvoeringskosten van gemeenten en het UWV zij nog opgemerkt dat het UWV na extra aanloopkosten voor onder meer voorlichting een daling van uitvoeringskosten verwacht ten opzichte van de huidige kinderopvangregeling. De overigens geringe uitvoeringskosten komen ten laste van het reguliere budget voor apparaatskosten. Gemeenten hebben voor uitvoeringskosten voor begeleiding en voorlichting van cliënten de beschikking over zowel de reguliere middelen uit het gemeentefonds als ook het scholings- en activeringsbudget voor de Wet inschakeling werkzoekenden. In dit kader is van belang dat de accrès-systematiek van het gemeentefonds er in voorziet dat de compensatie van

gemeenten via het gemeentefonds automatisch meestijgt wanneer de kosten van rijksbijdragen voor de Wet basisvoorziening kinderopvang stijgen.

Paragraaf 8.5 Gevolgen voor fiscale regelingen

Het voorgestelde systeem van vraagfinanciering heeft tot gevolg dat de bestaande fiscale regelingen voor kinderopvang moeten worden aangepast. Dit betekent de volgende fiscale regelingen zullen vervallen:

- Afdeling 3.10 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (op grond waarvan aftrek van uitgaven voor kinderopvang in aanmerking kunnen worden genomen);
- Hoofdstuk VI van de WVA (de afdrachtvermindering kinderopvang voor werkgevers);
- De in de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen mogelijkheden voor vrije vergoedingen en vrije verstrekkingen aan werknemers (vgl. de artikelen 15b, 16, 16c en 17 van de Wet op de loonbelasting 1964).

Met het nieuwe stelsel wordt overgestapt van fiscale faciliteiten naar subsidiëring van ouders. Zonder nadere regelgeving zullen de verschillende tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang als belastbare publiekrechtelijke periodieke uitkeringen worden aangemerkt. Ook de bijdrage die wordt verkregen van de opdrachtgever of de werkgever vormt zonder nadere regelgeving belastbaar inkomen of belastbaar loon. Hetzelfde geldt voor naturaverstrekkingen door de werkgever of de opdrachtgever.

Om deze gevolgen te voorkomen zullen, bij een afzonderlijk wetsvoorstel, de volgende fiscale aanpassingen worden voorgesteld:

- In de Wet inkomstenbelasting 2001 worden de tegemoetkomingen van het Rijk, de gemeente en van het UWV aangemerkt als een vrijgestelde publiekrechtelijke periodieke uitkering;
- Hoofddregel zal zijn dat de bijdrage die wordt verkregen in het kader van het verrichten van de werkzaamheden van de ouder of de partner voor elk ter hoogte van een zesde deel van de totale kosten van kinderopvang voor de werknemer vrijgesteld loon en voor de niet werknemer vrijgesteld inkomen vormt. Daarbij zal een maximum worden gesteld aan de kosten van kinderopvang die de basis vormen voor de bijdrage. Deze vrijstelling wordt voor werknemers in de Wet op de loonbelasting 1964 en voor niet-werknemers in de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen. Voor zover genoemde bijdrage meer bedraagt dan een zesde deel van de totale kosten wordt het meerdere in beginsel als een belastbaar loon- of inkomensbestanddeel aangemerkt. Uitzondering op de hiervoor opgenomen hoofddregel vormt de ouder zonder partner of de ouder met een partner die geen of een niet toereikende bijdrage heeft gekregen in het kader van het verrichten van werkzaamheden. Bij het geheel of gedeeltelijk ontbreken van zo'n «partnerbijdrage» dient de ouder aannemelijk te maken (bijvoorbeeld aan de hand van een verklaring «werkgeversverzuim») dat het totale aandeel in de kosten, die wordt verkregen in het kader van het verrichten van de werkzaamheden van de ouder en/of de partner, minder bedraagt dan een derde deel van de kosten, rekeninghoudend met eerder genoemd maximum. In dat geval kan aan deze ouder een onbelaste bijdrage in het kader van het verrichten van arbeid worden verstrekt van ten hoogste een derde deel. Voorwaarde hierbij is dan wel dat geen beroep wordt gedaan op de mogelijkheid van toekenning van een aanvullende inkomensafhankelijke rijksbijdrage. Deze aanvullende rijksbijdrage wordt slechts verstrekt in de situatie waarin de gezamenlijke bijdrage aan de ouder of de partner die wordt verkregen in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid minder bedraagt dan een derde deel van de kosten. In een partnersituatie

wordt ingeval (een van) beide partners een bijdrage krijgen die meer bedraagt dan een zesde deel van de kosten het meerdere in zoverre aan de desbetreffende partner toegerekend en in de belastingheffing betrokken. Kort samengevat betekent dit dat in een partnersituatie de gezamenlijke bijdrage die wordt verkregen in het kader van het verrichten van werkzaamheden in totaal tot ten hoogste een derde deel van de totale kosten, rekeninghoudend met het maximum, belastingvrij is;

- Voor de naturaverstrekingen door de werkgever of de opdrachtgever worden in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet inkomstenbelasting 2001 waarderingsregels opgenomen waarbij in beginsel dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd.

Achterliggende reden voor het belasten van een hogere werkgeversbijdrage is dat in het nieuwe stelsel een tripartiete financiering centraal staat met een kostendeling tussen Rijk, ouder en werkgever of opdrachtgever. Indien de werkgever(s) of de opdrachtgever(s) meer dan een derde deel van de kosten vergoeden worden de kosten die voor rekening van de ouder komen navenant lager. De hoogte van de bijdrage van de werkgever of opdrachtgever, voor zover deze hoger is dan een derde van de kosten, heeft namelijk geen invloed op de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk. Het ligt daarom in de rede de bijdrage van de werkgever of opdrachtgever voor zover deze in totaal een derde deel van de kosten te boven gaat als belast voordeel voor de ouder aan te merken. Dit ook om te voorkomen dat werknemers belast loon omruilen voor onbelaste loonbestanddelen in het kader van een zogenaamd «cafetariasysteem». Dit houdt een wijziging van de arbeidsovereenkomst in, waarbij de werknemer akkoord gaat met een (tijdelijke) loonsverlaging of afziet van een dertiende maand, waartegenover de werkgever zich verbindt om een vergoeding voor bepaalde kosten te geven, zoals in dit geval kosten voor kinderopvang. Voor de werkgever brengt dit geen extra kosten met zich mee, terwijl de werknemer er door de onbelastbaarheid van de vergoeding toch op vooruit gaat.

De hiervoor geschetste wijzigingen in de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964 alsmede de WVA zullen zo mogelijk eerder, maar uiterlijk in het Belastingplan 2004 worden meegenomen. De inwerkingtreding van de wijzigingen zal gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvinden.

HOOFDSTUK 9 WIJZIGINGEN IN DE ROL VAN DE BIJ KINDEROPVANG BETROKKEN PARTIJEN

Ten opzichte van de huidige situatie zullen de rollen van de bij de kinderopvang betrokken partijen wijzigen. Hierna gaan wij in op de wijzigingen die het wetsvoorstel zal meebrengen voor de diverse betrokkenen.

Paragraaf 9.1 Ouders

Door de introductie van vraagfinanciering kunnen ouders zelf de keuze voor de aanbieder van kinderopvang bepalen. Ook gaan ouders zelf contracten afsluiten met kinderopvanginstellingen, waarin de prijs van de opvang en het aantal uren dat van de opvang wordt gebruikgemaakt is vastgelegd. De ouder is verantwoordelijk voor de betaling van de rekening. Daarnaast is de ouder degene die in aanmerking komt voor een tegemoetkoming van de overheid. Om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen zal de ouder een aanvraag daartoe moeten indienen en een groot aantal gegevens van hem en zijn partner moeten verzamelen en op verzoek overleggen aan de Belastingdienst. Het betreft: inkomens-

gegevens, gegevens over de kinderen die gebruikmaken van de kinderopvang, de aard en de omvang van het gebruik, de hoogte van de ontvangen werkgeversbijdrage en de prijs van de kinderopvang per kind. De ouder heeft de mogelijkheid bij de aanvraag om een tegemoetkoming aan te geven of de tegemoetkoming aan hem, aan de kinderopvanginstelling of aan een intermediaire organisatie moet worden uitbetaald. Het systeem, waarbij in principe de tegemoetkoming aan de ouder wordt uitbetaald, brengt zekere risico's met zich mee voor die ouders die kampen met een (dreigende) schuldenproblematiek. Dit risico is alleen volledig uit te sluiten als wordt afgezien van vraagsturing door de ouders. Het risico kan echter wel worden beperkt. In het proces van het verkrijgen van een tegemoetkoming spelen naast ouders ook andere partijen een rol. Genoemd kunnen worden de gemeente en het UWV die voor doelgroepen de werkgeversbijdrage verstrekken. De gemeente en het UWV hebben de mogelijkheid ouders te wijzen op de risico's die verbonden zijn aan directe storting van de overheidsbijdrage op de eigen rekening. Verder kunnen zij ouders wijzen op de mogelijkheid de Belastingdienst te machtigen de tegemoetkoming over te maken naar de kinderopvanginstelling of eventueel een intermediaire organisatie. Door deelname aan een oudercommissie kunnen ouders invloed uitoefenen op de gang van zaken binnen de kinderopvangvoorzieningen.

Paragraaf 9.2 Kinderopvanginstellingen

Door het systeem van vraagfinanciering zullen instellingen op een meer marktgerichte wijze gaan werken. In het huidige systeem sluiten vooral werkgevers en gemeenten contracten met opvangorganisaties. Hierdoor hebben kinderopvanginstellingen te maken met een beperkt aantal afnemers en een redelijk zekere afzet.

Voor houders zal het ook aantrekkelijk zijn om zich in achterstandswijken te vestigen. In deze wijken wonen veel huishoudens met lagere inkomens; in de financieringssystematiek van dit wetsvoorstel is de financiering van kinderopvang ook voor deze groep geregeld.

Tot nu toe bestaat er weinig concurrentie tussen instellingen en een grote variëteit in kostprijs, effectiviteit en bezettingsgraad. Waarschijnlijk zal voor deze, niet aan kwaliteit toe te wijzen, verschillen in de toekomst weinig ruimte zijn. De MO-groep heeft via een onderzoek onder een aantal kinderopvanginstellingen mogelijke effecten van de overstap van aanbod op vraagfinanciering geïnventariseerd. Op grond van dit onderzoek voorziet de MO-groep effecten op de prijsvorming, het investeringsklimaat en op de liquiditeitspositie van instellingen. Om kinderopvanginstellingen voor te bereiden op de overgang naar een systeem van vraagfinanciering is door de MO-groep een project gestart: «Ondernemen in de kinderopvang: van welzijnsorganisatie naar marktpartij».

Paragraaf 9.3 Intermediaire organisaties

Er bestaan in de kinderopvang intermediaire organisaties die de administratieve werkzaamheden en het specialistische werk rondom de organisatie en financiering van kinderopvang voor de werkgevers en de kindercentra verrichten. De administratieve en financiële diensten die de intermediaire organisaties verlenen variëren van het beheren van werkgeversfondsen, het vaststellen van ouderbijdragen, het betalen van de werkgeversbijdragen, het combineren van de afzonderlijke werkgeversbijdragen van ouders tot één bijdrage, het zorgdragen voor de incasso van de ouderbijdragen en het afsluiten van contracten.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verwachten we dat intermediaire organisaties hun rol uitbreiden naar ondersteuning van de ouders. Ouders kunnen een intermediaire organisatie machtigen namens hen

handelingen met betrekking tot het regelen van kinderopvang en van het ontvangen van de overheidstegemoetkoming te verrichten: zoals het aanvragen van de tegemoetkomingen, het doorgeven van wijzigingen aan de Belastingdienst, of het betalen van de kinderopvang.

Paragraaf 9.4 Werkgevers

Voor de rol van de werkgevers wordt verwezen naar paragraaf 11.2 Bedrijfseffectentoets.

Paragraaf 9.5 De Belastingdienst als uitvoerende instantie

De verwerking van de aanvragen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming van het Rijk in de kosten van kinderopvang en het verlenen en vaststellen van die tegemoetkoming zijn massale en veelomvattende processen. Voor iedere aanvraag moet een groot aantal gegevens worden verwerkt: inkomensgegevens, gegevens over de kinderen die gebruikmaken van de kinderopvang, de aard en de omvang van het gebruik, de hoogte van de ontvangen werkgeversbijdrage en de prijs van de kinderopvang per kind. Voor de aanspraak op een tegemoetkoming is een contract met een kinderopvangvoorziening vereist. Een dergelijk contract moet sluitend en aantoonbaar zijn. Sluitend betekent dat het contract is te herleiden en aantoonbaar betekent dat de ouder de contracten zal moeten kunnen overleggen.

Op basis van de gegevens van de ouder geeft het hoofd een beschikking omtrent de verlening van de tegemoetkoming van het Rijk en omtrent een aan die verlening gekoppelde bevoorschotting. Bij tussentijdse wijzigingen in de omstandigheden die van invloed zijn op de hoogte van de tegemoetkoming, kan de ouder het hoofd verzoeken om herziening van de bevoorschotting. De ouder ontvangt in de regel binnen vier weken na indiening van het verzoek bericht van de Belastingdienst.

De ouder is niet verplicht om wijzigingen tussentijds te melden. Wel zal hij, desgevraagd, het hoofd alle gegevens en inlichtingen moeten verstrekken die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak op en de hoogte van de tegemoetkoming. In het geval de ouder ervoor kiest bij wijzigingen in de loop van het jaar een nieuwe beschikking aan te vragen, worden deze meegenomen in de beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming. De aanvraag tot vaststelling van de tegemoetkoming wordt door de ouder gedaan. De ouder ontvangt hiervoor een aanvraagformulier waarin hij alle relevante informatie kan vermelden. Op basis van de gegevens van de ouder stelt het hoofd de definitieve tegemoetkoming vast. De vastgestelde tegemoetkoming wordt, voor zover daar aanleiding toe bestaat, verrekend met de voorschotten.

Jaarlijks stuurt de Belastingdienst rond oktober aan de ouders met een lopende beschikking tot verlening van de tegemoetkoming een aanvraagformulier. De ouder kan dit formulier gebruiken voor de aanvraag van de overheidsbijdrage voor het komende tegemoetkomingsjaar.

Uit een oogpunt van doelmatigheid is ervoor gekozen om wat betreft de processen met betrekking tot de verlening en de vaststelling van de tegemoetkoming zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande processen en procedures voor de heffingskortingen die de Belastingdienst door middel van de zogeheten voorlopige teruggaaf rechtstreeks uitbetaalt.

Met de invoering van de voorlopige teruggaaf heeft de Belastingdienst de nodige ervaring opgebouwd met het uitkeren van bedragen als zodanig. De uitkering van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming verschilt in essentie niet van de uitbetaling van de voorlopige teruggaaf.

Binnen de Belastingdienst is reeds enige deskundigheid aanwezig in verband met de bestaande fiscale regelingen voor kinderopvang. Dit neemt niet weg dat de invoering van deze wet een uitgebreid opleidings-traject met zich mee zal brengen om de medewerkers op het juiste niveau van deskundigheid te brengen.

De Belastingdienst richt zich in zijn beoordeling op de administratieve en financiële aspecten van de kinderopvang (aan de hand van o.a. contracten). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de Belastingdienst zelf gaat beoordelen of een kinderopvanginstelling voldoet aan de kwaliteitseisen. Artikel 57 van de Wbk wijst deze verantwoordelijkheid toe aan de gemeenten. De Belastingdienst mag er na toetsing door de gemeente vanuit gaan dat kinderopvang verleend door de bij de gemeenten geregistreerde kinderopvangcentra of gastouderbureaus kwalitatief voldoende is. Dat een kindercentrum of een gastouderbureau aan de kwaliteitseisen voldoet, kan de Belastingdienst constateren aan de hand van de registratie die de gemeenten moeten bijhouden.

Met betrekking tot de organisatorische inbedding van de Wbk kan worden opgemerkt dat de Belastingdienst onlangs met de implementatie van het wetsvoorstel gestart is. Vooralsnog wordt eraan gedacht de Wbk in eerste instantie bij een specifieke eenheid te positioneren. Aan de hand van ervaringen die in de beginfase worden opgedaan zou in een later stadium – zoals ook bij de uitbreiding van de Ziekenfondswet met zelfstandigen is gebeurd – verbreding van de uitvoering kunnen plaatsvinden tot alle belastingkantoren.

De Belastingdienst zal de rechtmatigheid en de hoogte van de tegemoetkoming beoordelen aan de hand van de aanvraag die de ouder moet indienen. Bij twijfel over de juistheid of de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming zal de Belastingdienst de ouder vragen om nadere informatie of om bewijsstukken. Indien de informatie of de bewijsstukken van de ouder onvoldoende houvast geven, zal de Belastingdienst zich kunnen wenden tot de werkgever of de kinderopvanginstelling. In deze werkwijze wordt de aanvraag primair afgewikkeld met de ouder. Aangezien hier geen geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen werkgevers cq. kinderopvanginstellingen de Belastingdienst voor nodig is, is in het kader van het wetsvoorstel bewust afgezien van geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

Paragraaf 9.6 Uitkeringsinstanties

De uitkeringsinstantie (gemeente of UWV) stelt vast dat een ouder aan een toeleidingstraject moet deelnemen. Als de ouder in verband hiermee kinderopvang nodig heeft dan kan hij zowel aanspraak maken op een tegemoetkoming van het Rijk als van de uitkeringsinstantie. De ouders krijgen deze tegemoetkoming zelf in handen, en zijn zelf verantwoordelijk voor de betaling van de kinderopvang. De uitkeringsinstantie kan ouders op de mogelijkheid wijzen de Belastingdienst te machtigen de tegemoetkoming over te maken naar de kinderopvanginstelling waar ze gebruik van maken, dan wel naar een intermediaire organisatie.

Paragraaf 9.7 Gemeenten

Met de overgang van aanbod- naar vraagfinanciering zullen taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ingrijpend veranderen. De gemeente blijft echter een belangrijke rol spelen bij het brengen van samenhang tussen kinderopvang en andere jeugdvoorzieningen. Gemeenten krijgen op grond van dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel voor kinderopvang voor ouders uit de specifieke doelgroepen (verwezen zij naar para-

graaf 3.2). Dit komt in plaats van de huidige gemeentelijke taak om rechtstreeks kinderopvangplaatsen inkopen voor ouders uit deze doelgroepen. Daarnaast zal één van de belangrijkste taken van de gemeente het toezien op de kwaliteit van de kinderopvang zijn (verwezen zij naar paragraaf 5.2). De gemeente heeft uiteraard een groot aantal taken die niet in het wetsvoorstel worden geregeld, maar die wel van belang zijn voor de kinderopvang. Op die relatie wordt hierna ingegaan.

Accommodatiebeleid

Gemeenten dragen geen verantwoordelijkheid meer voor de totstandkoming en het in stand houden van voorzieningen voor kinderopvang. Gemeenten kunnen nog wel een regisserende en stimulerende rol vervullen met als doel het scheppen van een gunstig ondernemingsklimaat. Zij kunnen belemmeringen voor ondernemers zoveel mogelijk uit de weg ruimen. Voor de totstandkoming van voorzieningen kunnen gemeenten het hen ter beschikking staande instrumentarium voor ruimtelijke ordening actief benutten, bijvoorbeeld bij de vaststelling van bestemmingsplannen en bij het gemeentelijke grondbeleid. De voorziene herinrichting van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal de rol van gemeenten in deze nog versterken. Het bieden van een locatie dicht bij een school, een peuterspeelzaal of een consultatiebureau kan een positieve invloed hebben op de besluitvorming van houders van kinderopvanginstellingen.

De gemeente kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van het investeringsklimaat door informatie te verstrekken over beschikbare aanbod aan kinderopvang. Dit maakt het voor ondernemers is makkelijk gaten in de markt op te sporen.

Tenslotte zij opgemerkt dat kinderopvang gediend is bij goede samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten onderling en tussen de gemeente en bijvoorbeeld houders van kinderopvanginstellingen, het Waarborgfonds kinderopvang en banken.

Lokaal jeugdbeleid

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid. Rijk, provincies en gemeenten hebben in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) afspraken gemaakt om de samenhang binnen het jeugdbeleid te versterken, met de nadruk op het bereiken van een integrale aanpak voor de 0 tot 6 jarigen¹. Het gaat hierbij om samenhang tussen de verschillende voorzieningen voor jeugd (intersectorale samenhang) en om samenhang tussen voorzieningen waar kinderen/jeugdigen achtereenvolgens mee te maken krijgen (longitudinale samenhang). De gemeente heeft in deze een belangrijke regisserende rol. Bij het integrale lokale jeugdbeleid is een groot aantal actoren betrokken. Zo heeft de gemeente te maken met relatief autonome instellingen die ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een bijdrage leveren aan het lokale jeugdbeleid. Gemeenten vormen samen met deze actoren netwerken. De regierol van de gemeenten houdt in dat de gemeente stuurt op netwerkvorming, samenwerking, ketenbenadering, afstemming en overeenstemming over prestatieafspraken².

Kinderopvang is één van de voorzieningen in de jeugdketen die ingebed zal moeten worden in het lokale jeugdbeleid. Gemeenten zijn daarvoor verantwoordelijk. Met de voortgaande groei van het aanbod van kinderopvang neemt het belang van een goede inbedding toe. Als gevolg daarvan wordt de initiërende en regisserende rol van de gemeente waar het gaat om het samenspel tussen kinderopvangvoorzieningen en andere voorzieningen voor de jeugd steeds belangrijker. Gemeenten kunnen op dit terrein verschillende activiteiten (doen) ontplooiën:

¹ Jeugdbeleid in Ba(la)ns; afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid; december 1999.

² Zie ook P. L. Hupe, E. H. Klijn: De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid; OLPJ; Den Haag, juni 1997.

- Zij kunnen kinderopvanginstellingen betrekken bij de totstandkoming van relevante onderdelen van het jeugdbeleid. Kinderopvanginstellingen kunnen worden gestimuleerd deel te nemen aan lokale netwerken, bijvoorbeeld om te komen tot het opzetten van een brede school.
- Zij kunnen samenwerking bevorderen van de kinderopvang met bijvoorbeeld sportverenigingen en culturele organisaties met als doel het aanbieden van combinatiearrangementen en het gezamenlijke gebruik van accommodaties.
- Door het, aan kinderopvangvoorzieningen, geven van informatie over lokale voorzieningen kan worden gestimuleerd dat contacten met andere instellingen (zowel lokaal als regionaal) worden gelegd. Met het inzetten van middelen voor vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) en voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) kan de gemeente stimuleren dat, waar nodig, kinderopvanginstellingen gerichte programma's aanbieden aan kinderen met achterstanden.

Gemeentelijke subsidiëring kinderopvang

Gemeenten kunnen uit eigen middelen kinderopvang voor andere doelgroepen dan de in het wetsvoorstel benoemde doelgroepen, subsidiëren. Het wetsvoorstel bevat ten aanzien van het verlenen van subsidies in de kosten van kinderopvang geen uitputtende regeling. Zo kan een gemeente subsidie verlenen in de kosten van kinderopvang aan zogenaamde oudkomers, dat wil zeggen buitenlanders die al langer in Nederland wonen en daarom niet verplicht zijn deel te nemen aan een inburgeringtraject als bedoeld in de Wet inburgering nieuwkomers. Omdat het volgen van een inburgeringtraject ook voor deze mensen nuttig kan zijn, kan de gemeente deelname daaraan stimuleren door een vergoeding te geven voor de kinderopvang als dit nodig is om deelname mogelijk te maken. Een dergelijke subsidiëring gaat geheel buiten het wetsvoorstel om. Van een tegemoetkoming van het Rijk is dan ook in dit soort gevallen geen sprake.

Paragraaf 9.8 Implementatie

Het wetsvoorstel zal leiden tot ingrijpende wijzigingen bij thans bij de kinderopvang betrokken actoren en brengt een geheel nieuwe uitvoeringspraktijk mee. Een verantwoorde en zorgvuldige implementatie is dan ook van groot belang. Dit vereist dat nu al voorbereidingen worden getroffen die een verantwoorde invoering van de wet waarborgen. Dit laat onverlet dat over de inhoud van de wet eerst duidelijkheid zal bestaan als deze door de beide kamers der Staten-Generaal zal zijn aanvaard. Zo zal op korte termijn worden gestart met de voorbereidingen van een implementatietraject.

Alle actoren voor wie een goede invoering en uitvoering van het wetsvoorstel van belang is, zullen uiteraard actief bij het implementatietraject en de voorbereiding daarvan worden betrokken.

HOOFDSTUK 10 OVERGANGSRECHT

Het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een aantal belangrijke wijzigingen in de bekostiging en de regeling met betrekking tot de kwaliteit van kinderopvang. Dit geeft aanleiding tot overgangsmaatregelen. Het wetsvoorstel bevat overgangsbepalingen ten aanzien van:

- Melding en registratie van kindercentra en gastouderbureaus die als het wetsvoorstel in werking treedt al in exploitatie zijn;
- Het tijdstip waarop een houder van deze voorzieningen voor het eerst een beschrijving en een verslag omtrent de kwaliteit moet vaststellen;

- Het tijdstip waarop een houder zijn medezeggenschap geregeld moet hebben conform het wetsvoorstel;
- Voor werkenden bij een houder zal de verplichting moeten worden geïntroduceerd een verklaring omtrent het gedrag over te leggen.

De voorgestelde artikelen 84, 85 en 86 voorzien hierin. Nadere toelichting op deze artikelen wordt gegeven in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Onder het nieuwe stelsel worden de aanspraken van ouders op een bijdrage in de kosten van kinderopvang op een fundamenteel andere wijze geregeld dan onder het bestaande stelsel. In plaats van een conglomeraat aan regelingen en faciliteiten voor groepen ouders of individuen komt één wettelijke regeling. Het is daarmee per definitie onmogelijk de overstap naar het nieuwe systeem tot op het individuele niveau in alle gevallen zonder inkomenseffecten te laten plaatsvinden. Inkomenseffecten zijn vooral te verwachten bij ouders die onder het bestaande stelsel van subsidieplaatsen gebruik maken en geen werkgeversbijdrage ontvangen, alsmede bij ouders met een inkomen in de hoogste inkomensklasse van de VWS-adviestabel ouderbijdragen. Voor deze categorieën gebruikers zal daarom in de algemene maatregel van bestuur die de hoogte van de tegemoetkoming zal regelen een overgangsregeling worden opgenomen.

Het ligt in het voornemen de nadelige inkomenseffecten van het nieuwe systeem te mitigeren door middel van een verhoging van de tegemoetkoming, waarbij wordt gedacht aan afbouw in drie jaar. Voor ouders die gebruik maken van gesubsidieerde kinderopvangplaatsen zonder werkgeversbijdrage werkt het bekostigingssysteem dat ons voor ogen staat nadelig uit, omdat in dat systeem de ontbrekende werkgeversbijdrage niet volledig zal worden gecompenseerd. Wij zijn voornemens het nadelige verschil nog gedurende drie jaar in een aflopende reeks van 90%, 60% en 30% te compenseren.

Ook ouders die ingevolge de VWS-adviestabel de hoogste ouderbijdragen betalen, gaan er de bekostigingssystematiek die voor ons ogen staat op achteruit. Doordat de prijzen van de kinderopvang sterker zijn gestegen dan de ouderbijdragen, is het relatieve aandeel dat die ouders in de kosten van kinderopvang betalen kleiner geworden. Verwacht wordt dat het feitelijk aandeel van ouders uit de hoogste inkomensklassen bij inwerkingtreding van de Wbk beneden 60% zal liggen. Zoals dit al in de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang is vermeld, is het uitgangspunt dat op het hoogste inkomensniveau geen tegemoetkoming van het Rijk nodig zal zijn, uitgaande van een toereikende werkgeversbijdrage. De hierboven geschetste nadelige financiële gevolgen voor beide groepen ouders willen wij in vier jaar opvangen, te rekenen vanaf het moment van inwerkingtreding van het de Wbk.

HOOFDSTUK 11 LASTEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

Een van de doelstellingen van onderhavig wetsvoorstel is de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. De te verwachten gevolgen van de voorstellen zijn voor ondernemers in de kinderopvang en voor werkgevers van ouders die gebruik maken van kinderopvang verschillend. In dit hoofdstuk worden de administratieve lasten van beide categorieën werkgevers zowel kwalitatief, als kwantitatief uitgewerkt (paragraaf 11.1). Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft op 12 juli 2001 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Actal heeft de consequenties van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor het bedrijfs-

leven getoetst. Acta constateert dat in de Memorie van toelichting kwalitatief en deels kwantitatief inzichtelijk is gemaakt welke informatieverplichtingen in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het College constateert verder dat kwalitatief aannemelijk is gemaakt dat als gevolg van het wetsvoorstel de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven kan verminderen. Over de sector kinderopvang zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om tot een nadere kwantificering te komen. In paragraaf 11.2 wordt nader ingegaan op de bedrijfseffectentoets.

Paragraaf 11.1 Administratieve lasten

Administratieve lasten voor houders van kinderopvanginstellingen

In de huidige situatie bestaat onderscheid tussen gesubsidieerde instellingen en niet-gesubsidieerde instellingen voor kinderopvang¹. De te verwachten gevolgen voor de administratieve lasten voor houders kunnen vanwege dit onderscheid verschillend zijn. In het onderstaande zal per onderwerp nader worden ingegaan op de invloed die de voorstellen uitoefenen op houders van gesubsidieerde en houders van niet-gesubsidieerde instellingen.

a) Melden voornemen tot opening kinderopvanginstelling

Een houder die een kindercentrum of gastouderbureau wil openen, dient in de huidige situatie te beschikken over een vergunning waaruit blijkt dat aan de eisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang en aan de in de desbetreffende gemeentelijke verordening gestelde eisen is voldaan. Na inwerkingtreding van de Wbk dient een ieder die een kindercentrum of gastouderbureau wil openen zich te melden bij en te laten registreren door de gemeente (voor overwegingen die ten grondslag liggen aan deze keuze zij verwezen naar paragraaf 5.1). Volledigheidshalve zij erop gewezen dat voor reeds bestaande kindercentra en gastouderbureaus een overgangsregeling is getroffen die er in beginsel op neer komt dat instellingen die nu reeds een vergunning hebben worden aangemerkt als gemeld en geregistreerd. Een en ander betekent dat nu en straks de houder een aantal relevante gegevens zal moeten aanleveren op basis waarvan door de GGD toezicht op de naleving van de kwaliteit kan plaatsvinden. De verwachting is dat het aantal gegevens ten behoeve van een melding zeker niet groter zal zijn dan het aantal, dat in de huidige situatie ten behoeve van een vergunning noodzakelijk is. Wel wordt de wijze van melding en de wijze waarop door de houder gegevens moeten worden aangeleverd met dit wetsvoorstel landelijk gestandaardiseerd. Houders, die te maken hebben met verschillende gemeenten, hoeven niet langer rekening te houden met diverse gemeentelijke regelingen. Dit levert een lastenverlichting op voor alle houders met vestigingen in meer dan één gemeente, zowel van gesubsidieerde als van niet-gesubsidieerde instellingen.

b) Het geven van informatie over beleid

In de huidige situatie geldt ingevolge het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang dat bij gemeentelijke verordening aan de houder een schriftelijke informatieplicht aan de ouders wordt opgelegd. Hoe aan deze informatieplicht gevolg wordt gegeven, staat er beoordeling van de ondernemer. In de praktijk is in het merendeel van de gevallen gekozen voor een beleidsplan. Deze informatieplicht geldt voor alle houders. Ook dit wetsvoorstel bevat een informatieplicht. Vergeleken met de huidige situatie wordt een extra onderwerp genoemd, namelijk het inzichtelijk maken van samenwerking met andere jeugdvoorzieningen. Dit wijst in de richting van een lichte stijging van de administratieve lasten voor zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde instellingen. Deze stijging wordt echter voor een belangrijk deel tenietgedaan, omdat het wetsvoor-

¹ Nederland kende in 1999 1150 instellingen voor kinderopvang (met ongeveer 3300 vestigingen). Hiervan zijn naar schatting 870 instellingen gesubsidieerd en 280 niet-gesubsidieerd; Onderzoeken door CBS en SGB0, 1999. De cijfers zijn afgerond.

stel meer duidelijkheid schept over de onderwerpen waarover geïnformeerd dient te worden, waardoor er meer standaardisatie wordt bereikt. De administratieve lasten zullen naar verwachting ten aanzien van dit onderwerp ongeveer gelijk blijven.

c) Opstellen schriftelijk verslag

In de huidige situatie is de houder van gesubsidieerde instellingen op grond van de Wet cliënten medezeggenschap zorgsector (Wmcz) verplicht om aan de oudercommissie tenminste eenmaal per jaar mondeling of schriftelijk algemene gegevens te verstrekken omtrent het beleid dat in het afgelopen tijdvak is gevoerd en in het komende jaar zal worden gevoerd. Er worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de inhoud van deze gegevens. Daarnaast is de houder verplicht jaarlijks schriftelijk verslag te doen over de wijze, waarop ten aanzien van de betreffende instelling de Wmcz is toegepast. Ook aan dit verslag worden geen inhoudelijke eisen gesteld. Het verslag wordt binnen 10 dagen na vaststelling door de houder openbaar gemaakt.

Ook op grond van de WBK zal de houder jaarlijks een schriftelijk verslag dienen vast te stellen, waarin hij verantwoording aflegt over het beleid met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang of gastouderopvang, dat hij in het afgelopen kalenderjaar heeft gevoerd. Het verslag wordt door de houder binnen 10 dagen na vaststelling openbaar gemaakt; bovendien wordt een afschrift van het verslag gezonden aan de GGD en de oudercommissie.

Aan de ene kant stelt het wetsvoorstel meer inhoudelijke eisen aan de verslaglegging van het gevoerde beleid dan momenteel in de Wmcz het geval is. Aan de andere kant hoeft de houder geen verslaglegging meer te doen over de toepassing van de Wmcz. Bovendien schept dit wetsvoorstel meer duidelijkheid over de onderwerpen, die in de verslaglegging aan bod moeten komen. De verwachting is derhalve dat de administratieve lasten voor houders van gesubsidieerde instellingen ongeveer gelijk zullen blijven. Voor niet-gesubsidieerde instellingen wordt als gevolg van de plicht een schriftelijk verslag vast te stellen een lichte toename van de administratieve lasten verwacht.

d) Informatie- en adviesrecht oudercommissie

Op dit moment geldt op grond van de Wmcz de verplichting voor het instellen van een oudercommissie reeds voor alle gesubsidieerde kindercentra. De oudercommissie heeft op grond van de Wmcz over een groot aantal onderwerpen advies-, informatie- en instemmingsrecht. Niet-gesubsidieerde kindercentra en gastouderbureaus hebben in de huidige situatie geen formele verplichting om een oudercommissie in te stellen. Daar het hebben van een oudercommissie ook in het belang is van de houder, heeft een aantal van deze kindercentra of gastouderbureaus toch al een oudercommissie ingesteld. Deze houders hebben echter de vrijheid om de bevoegdheden van de commissie in te perken.

In artikel 54 zijn regels gesteld over de verplichting tot het instellen van een oudercommissie. De houder stelt zo nodig voor de oudercommissie een reglement vast. De houder dient alle informatie en inlichtingen, die nodig zijn voor de vervulling van de taken van de oudercommissie, tijdig en schriftelijk te verstrekken.

Voor houders van gesubsidieerde instellingen een gastouderbureaus betekent dit wetsvoorstel wat betreft het informatie- en adviesrecht naar verwachting een aanzienlijke lastenverlichting. Argumenten hiervoor zijn dat de oudercommissie geen instemmingsrecht meer heeft en dat het

informatie- en adviesrecht van de oudercommissie zich niet langer uitstrekt tot onderwerpen die te maken hebben met bedrijfsvoering.

Voor houders van niet-gesubsidieerde instellingen en gastouderbureaus geldt na inwerkingtreding van de Wbk een verplichting tot het instellen van een oudercommissie voor elke vestiging. In de huidige situatie bestaat deze verplichting niet, alhoewel een aantal van deze houders wel een oudercommissie zullen hebben ingesteld. Voor houders die geen oudercommissie hebben ingesteld, betekent dit wetsvoorstel op dit punt naar verwachting een lastenverzwaring.

e) Verstrekking gegevens ten behoeve van de tegemoetkoming

Periodiek zal ten behoeve van de vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk door de Belastingdienst de balans worden opgemaakt om te kunnen beoordelen of ouders die daarvan gebruik maken rechtmatig subsidie hebben ontvangen. Voor alle reguliere houders geldt dat de Belastingdienst voor de eindafrekening geen additionele gegevens nodig zal hebben. De voor de eindafrekening benodigde gegevens zullen via andere kanalen kunnen worden verzameld. In incidentele gevallen, bij voorbeeld bij gerede twijfel over de hoogte van de aangegeven werkgeversbijdrage kan de Belastingdienst wel gegevens opvragen bij de werkgever. Voor houders wordt derhalve als gevolg van deze verplichting geen substantiële extra administratieve lasten verwacht.

f) Klachtenbehandeling

Ingevolge de Wet klachten cliënten zorginstellingen zijn houders van kinderopvanginstellingen (ook niet-gesubsidieerde) verplicht een regeling vast te stellen waarin een procedure is vastgelegd voor de behandeling van klachten van ouders. De houder heeft de vrijheid zelf te beslissen hoe hij de klachtenregeling uitvoert. Voorts moet hij de getroffen regeling onder de aandacht van de ouders brengen. Het wetsvoorstel verandert hierin niets. Het enige waartoe houders worden verplicht is dat zij ouders dienen te informeren over de wijze waarop klachten worden behandeld. Een dergelijke verplichting geldt nu ook reeds, maar dan op grond van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang.

g) Toezicht op kwaliteit

In de huidige situatie wordt voor alle kinderopvang (gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd) reeds toezicht op de naleving van de kwaliteit van kinderopvang voorgeschreven op grond van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang en gemeentelijke verordeningen. De verantwoordelijkheid voor en de coördinatie van dit toezicht is geheel belegd bij de gemeenten, waardoor het toezicht per gemeente verschilt, zowel qua werkwijze, qua kwaliteitseisen als qua toezichthoudende instantie. Sommige gemeenten hanteren strengere kwaliteitseisen dan die in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang worden voorgeschreven. In het overgrote deel van de gemeenten wordt het toezicht uitgevoerd door de GGD (verwezen zij naar paragraaf 6.1).

De houder wordt ingevolge de Wbk verplicht aan de onderzoeken van de GGD in het kader van toezicht op de naleving naar de kwaliteit van de opvang mee te werken. Hij verstrekt de benodigde gegevens en inlichtingen, ontvangt de inspecteurs van de GGD, houdt de GGD op de hoogte van relevante wijzigingen.

Het is de verwachting dat de administratieve lasten voor houders als gevolg van het toezicht op kwaliteit conform de Wbk naar verwachting ongeveer gelijk zullen blijven. Wat na inwerkingtreding verandert, is dat er uniformiteit en standaardisatie in de kwaliteitseisen, de werkwijze van het toezicht en de uitvoerende instantie wordt bereikt. De kwaliteitseisen

zullen vooralsnog uitgaan van de eisen, zoals die nu in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang worden genoemd. Het wetsvoorstel streeft geen wezenlijke veranderingen in de werkwijze van het toezicht na. De administratieve lasten voor de houders zouden echter kunnen stijgen als de GGD vaker dan nu de opvanginstellingen gaat inspecteren.

Alles overziend, betekent het wetsvoorstel voor houders van kinderopvanginstellingen, die in de huidige situatie worden gesubsidieerd, naar verwachting een aanzienlijke lastenverlichting. Het is nog niet geheel duidelijk of het wetsvoorstel per saldo een lastenverlichting ofverzwaring voor niet-gesubsidieerde instellingen inhoudt.

Administratieve lasten voor werkgevers

Hieronder worden de administratieve lasten voor de werkgevers uitgewerkt¹.

a) Overleggen werkgeversverklaring

In de huidige situatie worden door werkgevers kinderopvang plaatsen ingekocht ten behoeve van hun medewerkers. Vaak besteden werkgevers dit uit aan intermediaire organisaties, die een plaats regelen tot en met de financiering ervan.

Na inwerkingtreding van de Wbk zullen in beginsel de bedrijfsplaatsen als gevolg van de invoering van het stelsel van vraagfinanciering vervallen. Onder het wetsvoorstel zijn het immers de ouders, die de middelen in handen krijgen (tegemoetkomingen van de overheid en bijdragen van de werkgevers), zodat zij zelf de opvang kunnen selecteren en regelen. De kosten voor het regelen van opvang voor werknemers kunnen daarmee voor werkgevers worden verminderd. Of en de mate waarin deze kosten afnemen is afhankelijk van de keuzes, die de werkgevers daarin maken. Werkgevers kunnen er voor kiezen om de kinderopvang te blijven regelen voor hun werknemers. Werkgevers kunnen er echter ook voor kiezen om het regelen van kinderopvang over te laten aan de werknemers zelf en alleen zorg te dragen voor het uitbetalen van de werkgeversbijdrage en het overleggen van een verklaring, waaruit blijkt of en tot welk bedrag de werkgever bijdraagt in de kosten voor kinderopvang bij een geregistreerd kindercentrum of gastouderbureau (in het vervolg: werkgeversverklaring genoemd). In dat geval kunnen werkgevers volstaan met het vaststellen en berekenen van de bijdrage en bijhouden van welke bijdrage wanneer wordt uitbetaald aan welke medewerker.

De te verwachten administratieve lasten voor werkgevers worden aldus veroorzaakt door het vaststellen, berekenen en administreren van de uit te keren werkgeversbijdragen en het verstrekken van een werkgeversverklaring aan de werknemer. Daar staat tegenover dat de administratieve lasten van werkgevers voor het regelen en betalen van opvang ten behoeve van bedrijfsplaatsen voor hun werknemers kunnen vervallen. Het lijkt aannemelijk dat er per saldo sprake zal zijn van een lastenverlichting voor werkgevers.

b) Verstrekking gegevens ten behoeve van de tegemoetkoming

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, heeft de Belastingdienst gegevens nodig ten behoeve van de verlening en vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk voor ouders die gebruik maken van formele kinderopvang. Hiertoe is onder andere voor werkgevers een informatieverplichting opgenomen. De Belastingdienst kan in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij twijfel over de juistheid van de werkgeversbijdrage in de aanvraag) gebruik maken van de informatieverplichting. Voor werkgevers

¹ In de huidige situatie gaat het naar schatting om 10 500 inhoudingsplichtigen, die gebruik maken van regelingen voor kinderopvang ten behoeve van hun werknemers: Ministerie van Financiën, cijfers van 2000. Het betreft hier vermoedelijk een ondergrens voor het aantal inhoudingsplichtigen, dat een beroep doet op de afdrachtvermindering kinderopvang.

betekent deze informatieverplichting conform dit wetsvoorstel geen substantiële extra administratieve lasten.

c) Afdrachtvermindering kinderopvang voor werkgevers

De afdrachtvermindering kinderopvang voor inhoudingsplichtigen fungeert in de huidige situatie als tegemoetkoming in de kosten van de werkgever voor kinderopvang ten behoeve van werknemers. Deze fiscale regeling met betrekking tot de afdrachtvermindering kinderopvang voor werkgevers komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Dit betekent dat de activiteiten, die werkgevers uit moeten voeren ten behoeve van de afdrachtvermindering kinderopvang, met dit wetsvoorstel niet langer nodig zullen zijn. Het vervallen van de afdrachtvermindering leidt tot een verwachte vermindering van de administratieve lasten van ongeveer € 1,3 miljoen¹.

Per saldo betekent het wetsvoorstel voor werkgevers, die in de huidige situatie een regeling voor kinderopvang kennen, naar verwachting een lastenverlichting.

Paragraaf 11.2 Bedrijfseffectentoets

In de hoofdstukken 3 en 4 is de financiële systematiek van het wetsvoorstel beschreven. Deze systematiek is essentieel anders dan de combinatie van aanbod- en vraagfinanciering die onder de Welzijnswet ten aanzien van de bekostiging van kinderopvang wordt gevolgd. Het wetsvoorstel leidt daarmee tot aanzienlijke wijzigingen voor ouders, voor houders en voor werkgevers. De effecten voor deze laatste twee partijen zijn aan de hand van een bedrijfseffectentoets in kaart gebracht en waar mogelijk gekwantificeerd.

Effecten voor houders

Als er vanuit wordt gegaan dat de uitbreiding van de kinderopvang die tot 2003 plaats vindt, conform de doelstellingen wordt gerealiseerd, heeft het wetsvoorstel bij inwerkingtreding in 2003 betrekking op een kinderopvangmarkt die bestaat uit circa 4500 kinderopvangvoorzieningen met een gezamenlijke capaciteit van ruim 160000 plaatsen. Daarvan maken ruim 300000 kinderen gebruik. Deze 4 500 voorzieningen worden beheerd door circa 1 500 ondernemingen.

a) De structuur in de huidige situatie

Gerekend naar de wijze van bekostiging van de opvang kennen instellingen voor kinderopvang onder de bestaande structuur drie klantengroepen: gemeenten voor gesubsidieerde opvang, werkgevers voor bedrijfsopvang en ouders voor particuliere opvang. De bekostiging van het opvanggebruik van elk van deze klantengroepen volgt een eigen kenmerkende financiële structuur. Bij gesubsidieerde opvang genereert één klant, de gemeente, een relatief groot deel van de omzet, die over het algemeen ook over een langere periode is gegarandeerd. Bovendien draagt de gemeente veelal ook het risico voor eventueel tegenvallende inkomsten uit ouderbijdragen van gebruikers van subsidieplaatsen. De gemeente is daarmee een belangrijke factor in de continuïteit van gesubsidieerde instellingen. Gesubsidieerde opvang vindt plaats in het publieke domein, terwijl bedrijfsopvang en particuliere opvang tot de markt behoren. In deze markt zijn werkgevers een relatief stabiele contractpartij; een werkgever neemt vaak meer dan één opvangplaats af en regelt veelal zelf de eigen bijdrage van de ouder/werknemer. Bij subsidieplaatsen en bedrijfsplaatsen zijn niet de ouders zelf, maar de gemeente respectievelijk de werkgever de contractpartner van de instelling. Van een directe klant/aanbiederrelatie tussen de ouder en de opvanginstelling is wel sprake bij

¹ Bron: Ministerie van Financiën. Voor 1998 zijn deze administratieve lasten geschat op ongeveer €119 per inhoudingsplichtige. Voor 10 500 inhoudingsplichtigen komen de administratieve lasten uit op ongeveer €1,3 miljoen.

ouders die gebruik maken van particuliere opvang. Doordat de kosten geheel voor rekening van de ouders komen, wordt deze vorm van opvang voornamelijk door hogere inkomensgroepen gebruikt.

Op grond van deze klantengroepen zijn in de praktijk twee typen instellingen te onderscheiden: gesubsidieerde instellingen en niet-gesubsidieerde instellingen. Gesubsidieerde instellingen bieden – al dan niet in combinatie met bedrijfsopvang en particuliere opvang – gesubsidieerde opvang aan door de gemeente bepaalde doelgroepen. Niet-gesubsidieerde instellingen bieden uitsluitend bedrijfsopvang en particuliere opvang.

De onderscheidingen naar klantengroepen en de daarbij behorende financiële structuren bepalen de financieel-economische context van kinderopvangondernemingen. Deze valt voor de twee hoofdtypen van instellingen (gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde instellingen) onder de bestaande structuur als volgt te karakteriseren. Gesubsidieerde instellingen hebben door hun diensten aan gemeenten een relatief sterke positie. Tevens is een zekere mate van risicospreiding aanwezig door daarnaast ook kinderopvang aan werkgevers en ouders te bieden. Niet-gesubsidieerde instellingen zijn daarentegen geheel afhankelijk van de vraag van werkgevers en ouders. Zij kennen daardoor minder zekerheden dan gesubsidieerde instellingen.

b) De structuur onder het wetsvoorstel

Bij inwerkingtreding van de Wbk gaat deze situatie veranderen. De gehele bekostiging van de opvang verloopt in beginsel via de ouders. Zij zijn de contractpartners van de instelling. Het aantal klantengroepen voor instellingen wordt daarmee in principe teruggebracht van drie (gemeente, werkgevers, ouders) naar één (de ouders), terwijl het aantal individuele klanten tegelijkertijd sterk toeneemt. In de bestaande situatie leveren gemeenten en werkgevers – de twee verdwijnende klantengroepen – gezamenlijk ongeveer de helft van de omzet van de kinderopvanginstellingen. Dit deel van de omzet zal na inwerkingtreding van de Wbk via de individuele ouders gerealiseerd moeten worden. Daarbij is het niet op voorhand zeker dat ouders klant van hun instelling zullen blijven, aangezien ouders in het wetsvoorstel in de gelegenheid worden gesteld zelf de opvanginstelling te kiezen. Dit is met name voor ouders die nu van subsidieplaatsen gebruik maken, een nieuw verschijnsel. De overgang naar het nieuwe systeem heeft daarmee naar verwachting de meeste consequenties voor gesubsidieerde instellingen.

Tegenover deze factoren die – met name in de overgangperiode – onzekerheden voor de kinderopvangbranche opleveren, staat het algemene effect dat door invoering van de Wbk een koopkrachtige vraag tot stand gebracht wordt. Kinderopvang wordt voor alle ouders toegankelijk. Dat is een groot verschil ten opzichte van de bestaande situatie, waarin de toegankelijkheid het resultaat is van beslissingen van individuele gemeenten en werkgevers en van de financiële mogelijkheden van individuele ouders.

De uniforme bekostigingssystematiek van het wetsvoorstel heeft daarmee ook gevolgen voor de marktwerking in de kinderopvang. In financieel opzicht ontstaan gelijke marktcondities voor alle aanbieders. Dit zal een positief effect hebben op de mogelijkheden voor nieuwe toetreders. Op het niveau van de vestigingsvoorwaarden en kwaliteitseisen was reeds sprake van gelijke condities.

De effecten van het wetsvoorstel op instellingen kunnen als volgt worden samengevat. Bestaande zekerheden, zoals een gegarandeerde afzet van

subsidieplaatsen en een vaste routing voor de financieel-administratieve afhandeling van bedrijfsplaatsen, komen te vervallen. Daar staat tegenover dat als resultaat van het wetsvoorstel kinderopvang financieel bereikbaar wordt voor een grotere groep ouders. De markt neemt in omvang toe en van instellingen worden nieuwe vaardigheden verwacht om deze markt te bedienen.

Effecten voor werkgevers

In de structuur van het wetsvoorstel wordt uitgegaan van medefinanciering door de werkgever bij de kinderopvang van de werknemer. De omvang van het aandeel van de werkgever is bepaald op een derde van de kosten van het kinderopvanggebruik. Het wetsvoorstel bevat geen verplichting daartoe. Verondersteld wordt dat de autonome groei in medefinanciering door de werkgever doorzet en dat bij inwerkingtreding van de Wbk voor 90% van het kinderopvanggebruik van werknemers een bijdrage van de werkgever beschikbaar is. Indien de ontwikkeling zich op deze wijze voltrekt, zal het aandeel van werkgevers in de kosten van de totale kinderopvang zowel in absolute, als in relatieve zin toenemen. Als tevens rekening wordt gehouden met de groei van de kinderopvang zal het netto aandeel van werkgevers stijgen van 21% (€ 168 miljoen voor circa 54 000 opvangplaatsen) in 1999 naar 26% (€ 354 miljoen voor circa 120 000 opvangplaatsen) in 2003.

a) De structuur in de huidige situatie

Een vast werkgeversaandeel van een derde van de kosten op microniveau (2 x een zesde), zoals bij de rekentechnische uitwerking van het wetsvoorstel wordt verondersteld, wijkt af van de bestaande praktijk. Hoewel CAO-afspraken over kinderopvang en bedrijfsregelingen een grote variatie vertonen, wordt in de meeste gevallen de volgende opzet gevolgd: de werkgever betaalt de rekening van de opvanginstelling en de ouder/werknemer betaalt aan de werkgever een eigen bijdrage gerelateerd aan de hoogte van het inkomen. In veel gevallen is voor de bijdrage van de werknemer de VWS-adviestabel ouderbijdragen de basis. Op de resterende kosten voor de werkgever is vervolgens de WVA van toepassing. De werkgever kan op grond daarvan 30% van de kosten in mindering brengen op de af te dragen loonheffing. Dit leidt tot een gemiddeld aandeel van de werkgever van 35% in de kosten van de kinderopvang van zijn werknemer. Gerekend naar prijzen 1999 is dat ca. € 3176 voor een full-time plaats voor 0-4 jarigen (prijs circa € 9075) en ca. € 1815 voor buitenschoolse opvang (prijs ca. € 4992). Op deze gemiddelde 35% uit het bestaande stelsel is het werkgeversaandeel van een derde in het rekenmodel van het wetsvoorstel gebaseerd.

b) De structuur onder het wetsvoorstel

Onder de bestaande structuur is de feitelijke hoogte van de bijdrage van de werkgever afhankelijk van het inkomen van de werknemer. De kosten voor de werkgever zijn lager naarmate de inkomens hoger liggen. Kinderopvang is daarmee duurder voor werkgevers in sectoren met lagere lonen dan in sectoren met hogere lonen. In het wetsvoorstel is dat niet meer het geval. Uitgegaan wordt van een bijdrage van een derde ongeacht de hoogte van het inkomen van de werknemer. In relatie hiermee komt de WVA te vervallen. Als gevolg van deze opzet treedt een verschuiving in lasten op tussen categorieën van werkgevers. De lasten voor sectoren met gemiddeld lagere lonen dalen en de lasten voor sectoren met gemiddeld hogere lonen stijgen.

Het uitgangspunt van een inkomensonafhankelijke werkgeversbijdrage heeft een positief effect op de kosten van werkgevers bij opvang van meer dan één kind uit hetzelfde huishouden. Onder de bestaande structuur

betalen ouders voor een tweede en volgend kind een lagere eigen bijdrage dan voor het eerste kind. Bij gebruik van bedrijfsopvang komen de financiële gevolgen daarvan bij de werkgever terecht. In het wetsvoorstel draagt de overheid deze gevolgen. Dit betekent een lastenverlichting voor werkgevers.

Van tenminste circa 10 500 werkgevers is bekend dat zij onder de bestaande structuur kinderopvang aan hun werknemers bieden. Dat is het aantal werkgevers dat gebruik maakt van de WVA. Dit aantal werkgevers zal in ieder geval bij invoering van het wetsvoorstel te maken krijgen met wijziging in de regelgeving. Het feitelijke aantal zal hoger liggen, aangezien niet alle werkgevers die kinderopvangfaciliteiten bieden, ook van de WVA gebruik maken. Ook op grond van de gestage toename in deelname van werkgevers kan bij invoering van de Wbk een groter aantal verondersteld worden.

Naast de directe financiële gevolgen voor bedrijven heeft het wetsvoorstel ook gevolgen op het gebied van de administratieve lasten. Meer uitgebreid is daarop ingegaan in paragrafen 11.1 en 11.2. Van belang in dit verband is met name het feit dat werkgevers die de in het wetsvoorstel gevolgde systematiek van een vaste, inkomensonafhankelijke werkgeversbijdrage overnemen, niet langer de eigen bijdrage van de werknemer hoeven vast te stellen en te verrekenen met het loon. Hier treedt een verlichting van de administratieve lasten op. Datzelfde geldt voor het vervallen van de WVA.

Besluiten van werkgevers tot het bieden van kinderopvang worden over het algemeen in overleg met werknemers tijdens CAO-onderhandelingen genomen. Kinderopvang wordt daarbij afgewogen tegen andere primaire of secundaire arbeidsvoorwaarden. Het belang van werkgevers ten aanzien van kinderopvang ligt dan vooral in de vergroting van de mogelijkheden personeel aan te trekken en te behouden; met name bij die categorieën werknemers voor wie het kunnen combineren van arbeid en zorg relevant is. De baten van kinderopvang voor werkgevers liggen vooral op dit gebied. Uit CPB-onderzoek¹ blijkt dat kinderopvang, vergeleken met andere instrumenten die de combinatie arbeid en zorg kunnen faciliteren, het meest effectief is. In dat onderzoek zijn de macro economische effecten van overheidsuitgaven voor kinderopvang in kaart gebracht. Geconcludeerd wordt dat een gericht kinderopvangbeleid aanzienlijke positieve effecten heeft. Deze effecten zijn: een vergroting van het arbeidsaanbod, een matiging van de loonontwikkeling, een langetermijneffect op de opbouw van human capital en een vergroting van de arbeidsdeelname. Deze macro-economische effecten zijn ook voor werkgevers van belang.

In het wetsvoorstel wordt een deel van de kosten van kinderopvang bij werkgevers gelegd. Dat roept de vraag op in hoeverre deze kosten van invloed zijn op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Bekend is dat Nederland één van de weinige EU-landen is, waarin werkgevers direct participeren in de kosten van kinderopvang van hun werknemers. Dat zou kunnen wijzen in de richting van extra kosten voor Nederlandse werkgevers. Kinderopvang maakt evenwel deel uit van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze secundaire arbeidsvoorwaarde kan dus leiden tot wat lagere primaire arbeidsvoorwaarden voor werknemers. Per saldo hoeft de bijdrage van werkgevers aan kinderopvang dus niet tot hogere kosten voor werkgevers te leiden. Er zijn echter onvoldoende gegevens beschikbaar om deze relaties in internationaal perspectief in kaart te brengen en daaraan conclusies te verbinden.

¹ CPB, J. Graafland: Analyzing the macro economic impact of child care subsidies: an AGE approach. The Hague, January 1999.

Over de effecten van het wetsvoorstel op werkgevers kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Het wetsvoorstel veronderstelt een toenevende participatie van werkgevers in de bekostiging van kinderopvang, zowel in absolute als in relatieve zin. Het wetsvoorstel ondersteunt dat via een uniform bekostigingssysteem dat uitgaat van een vast werkgevers-aandeel van een derde van de kosten. Als gevolg daarvan zal een verschuiving van lasten optreden tussen werkgevers in sectoren met veel lager betaalde werknemers (lastenverlichting) en sectoren met hoger betaalde werknemers (lastenverzwaring). Tegenover kosten voor werkgevers staan baten in de vorm van verbetering van de mogelijkheden voor het aantrekken en behoud van personeel.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Eerste lid

onder b

In de hier voorgestelde definitie van kinderopvang is essentieel dat de opvang bedrijfsmatig of anders dan om niet geschiedt. Vaak zal de opvang zowel bedrijfsmatig als tegen vergoeding plaatsvinden. Bij een situatie, waarin uitsluitend sprake is van een bedrijfsmatige opvang zonder dat daar een financiële vergoeding tegenover staat, kan gedacht worden aan een bedrijfscrèche. Ook deze situatie valt derhalve onder het begrip kinderopvang. Voorts moet niet alleen sprake zijn van verzorgen, maar ook van opvoeden. Daardoor valt het incidentele oppassen, bijvoorbeeld babysitten of een ballenbak in een winkel(centrum) waar voor de duur van een winkelbezoek op kinderen wordt gepast, niet onder het begrip kinderopvang. Daar worden, gelet op het incidentele en kortstondige karakter van de opvang, geen opvoedkundige taken verricht door degene die voor de kinderen zorgt. Bij dit soort opvang ontbreekt immers het vormende element.

onder c

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

onder d

Indien geen sprake is van gastouderopvang en de opvang geschiedt bedrijfsmatig of anders dan om niet, is sprake van een kindercentrum. Uit

het vorenstaande vloeit voort dat het aantal kinderen daarbij geen rol speelt. Zo kan een kindercentrum in een woning zijn gevestigd. In alle gevallen geldt dat aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan en dat de houder verplicht is zich te melden.

onder e

Een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt, is een gastouderbureau in de zin van deze wet. Organisaties die slechts bemiddelen, en niet begeleiden, vallen niet onder dit begrip. Dit brengt mee dat een dergelijk bureau zich niet op grond van artikel 43 hoeft te melden bij het college van burgemeester en wethouders. Zo'n bureau is bovendien niet onderworpen aan de kwaliteitsregels van dit wetsvoorstel. Een ander gevolg is dat geen tegemoetkoming op grond van deze wet kan worden verleend voor gastouderopvang die door tussenkomst van zo'n bureau tot stand komt.

onder g

Een beroepskracht bij een kindercentrum is een ieder die daar belast is met de verzorging en de opvoeding van kinderen. Een beroepskracht bij een gastouderbureau is een ieder die belast is met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang. De beroepskracht zal veelal werknemer zijn. Noodzakelijk is dat echter niet. Bij organisatievormen als eenmansbedrijven en vennootschappen onder firma, behoeven de in deze bepaling beoogde werkzaamheden niet noodzakelijkerwijs te worden verricht door werknemers. Om te kunnen worden gekwalificeerd als zogenaamde ouderparticipatiecrèches (verwezen zij naar artikel 53), mag de verzorging en opvoeding zelfs niet plaatsvinden door werknemers. Naast beroepskrachten zullen er bij kindercentra en gastouderbureaus nog andere personen werkzaam zijn. Te denken valt aan huishoudelijke hulpen, telefonistes e.d. Deze personeelsleden zijn geen beroepskracht in de zin van dit wetsvoorstel.

Bepalingen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op het gehele personeelsbestand spreken in dit verband van het personeel.

onder h

In deze bepaling wordt, in afwijking van het spraakgebruik, niet zonder meer de vader of moeder van het kind als ouder aangemerkt. Om ouder in de zin van dit wetsvoorstel te zijn, moet de betrokkene met het kind een huishouding voeren en moet het kind in belangrijke mate door hem worden onderhouden. Dat brengt mee dat meerdere personen ouder kunnen zijn. Dat betekent echter niet dat al die personen aanspraak hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Slechts de ouder die kosten maakt of een partner heeft die kosten maakt en aan de overige voorwaarden voldoet, komt voor een tegemoetkoming in aanmerking.

Het is mogelijk dat twee ouders op grond van dit voorstel aanspraak hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor hetzelfde kind. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij gescheiden ouders, wanneer het kind een deel van de week bij de ene ouder en een deel van de week bij de andere ouder verblijft. Hoewel pleegouders die op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening een pleegvergoeding ontvangen, in verband hiermee, niet in belangrijke mate het kind onderhouden, zijn zij toch ouder in de zin van het wetsvoorstel. Dit omdat kosten van kinderopvang niet in de pleegvergoeding zijn begrepen.

onder l

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

onder q

Het is de bedoeling dat de Minister van Financiën bij de Uitvoeringsregeling Belastingdienst het hoofd van de eenheid van de Belastingdienst aanwijst dat is belast met de uitvoering van de tegemoetkoming van het Rijk. Deze dienst staat onder gezag van de Minister van Financiën.

onder r en s

Voor de toelichting op deze onderdelen zij verwezen naar de toelichting op artikel 5, onder c tot en met f, alsmede de toelichting op de onderdelen h en i van artikel 5.

onder t

De bestuurlijke boete wordt in dit wetsvoorstel gedefinieerd als de bestuurlijke sanctie die een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom inhoudt, welke is gericht op bestraffing van de overtreder. De bestuurlijke boete is een sanctie en kan derhalve slechts worden opgelegd voor een overtreding. De gekozen omschrijving brengt mee, dat een bestuurlijke boete niet voorwaardelijk kan worden opgelegd.

Tweede lid

In deze bepaling wordt voorgesteld opvangactiviteiten die onder de omschrijving kinderopvang vallen buiten het bereik van het wetsvoorstel te brengen. Het is niet de bedoeling in de kosten van deze opvangactiviteiten een tegemoetkoming te verlenen op grond van deze wet. In sommige gevallen is de financiering van deze activiteiten elders geregeld of wordt deze geheel voor rekening van de ouders gelaten. Zo worden peuterspeelzalen en schippersinternaten gesubsidieerd op grond van de Welzijnswet 1994 en pleegzorg en residentiële opvang in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening. Overblijven op school komt geheel voor rekening van de ouders. Internaten, anders dan schippersinternaten, komen in principe voor rekening van de ouder, zij het dat in gevallen waarin kinderen op een internaat zijn aangewezen, omdat de ouders in verband met werk in het buitenland wonen, de werkgever vaak bijdraagt in deze kosten.

Artikel 2

Het partnerbegrip is in het wetsvoorstel van belang in verband met de aanspraak op de tegemoetkomingen en in verband de hoogte van de tegemoetkomingen. Door de partner zowel bij de aanspraak als bij de hoogte van de tegemoetkoming te betrekken, wordt enerzijds rekening gehouden met de mogelijkheden van opvang binnen het eigen huishouden en anderzijds met de financiële draagkracht van dat huishouden. Van partners wordt verwacht dat zij als zij bijvoorbeeld niet aan het arbeidsproces deelnemen, zelf de kinderen kunnen verzorgen en opvoeden. In dat geval is er dan ook geen aanspraak op een tegemoetkoming.

De basis voor de inkomensafhankelijke tegemoetkoming is het gezinsinkomen. Het inkomen van de partner speelt dan ook een rol bij de hoogte van de tegemoetkoming.

Eerste lid

Ingevolge het eerste lid, onderdeel a, is partner van de ouder, degene die ook partner van de ouder is voor de Wet inkomstenbelasting 2001. Hieronder vallen:

- de echtgenoot en de geregistreeerde partner van de ouder. Zij worden op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 automatisch als partner aangemerkt. Duurzaam gescheiden levende echtgenoten en duurzaam gescheiden levende geregistreeerde partners worden voor de Wet inkomstenbelasting 2001 als ongehuwd aangemerkt;
- de huisgenoot van de ouder die samen met de ouder kiest voor kwalificatie als partner.

Ongehuwd samenwonenden die aan bepaalde duurzaamheidsvereisten voor wat het samenwonen betreft voldoen, kunnen kiezen voor het partnerschap. Ongehuwd samenwonenden die wel voldoen aan de duurzaamheidsvereisten voor wat betreft het samenwonen, maar niet kiezen voor het partnerschap, zijn voor de toepassing van de Wbk toch aangemerkt als partners.

Een keuzerecht voor ongehuwd samenwonenden om al of niet partner te zijn, zou de werking van de Wbk frustreren en zou een niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling van samenwonenden met gehuwden en geregistreeerde partners veroorzaken. Gehuwden en geregistreeerde partners kunnen immers niet kiezen. Zij moeten beiden met tegenwoordige arbeid inkomen genieten en hun beider inkomen wordt als toetsingsinkomen in aanmerking genomen, terwijl ongehuwd samenwonenden en ander zouden kunnen ontlopen door niet te kiezen voor het partnerschap. Daarom is in het eerste lid, onderdeel b, geregeld dat ook degene die voor de inkomstenbelasting geen partner is van de ouder, maar wel samen met de ouder voor kwalificatie als partner zou kunnen kiezen, in het kader van dit wetsvoorstel partner van de ouder is.

Tweede lid

Ter voorkoming van een ongelijke behandeling benoemt dit lid als partner, een aantal personen die voor de toepassing van de Wet inkomstenbelasting 2001 geen partner kunnen zijn. Voor de beoordeling of de huisgenoot van de ouder samen met de ouder kan kiezen voor kwalificatie als partner (eerste lid, onderdeel b) zijn in het voorgestelde tweede lid een tweetal afwijkingen van artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen. Volgens artikel 1.2, derde lid, onderdeel a, van die wet kan een bloedverwant in de eerste graad geen partner van de ouder zijn, tenzij beiden bij het begin van het jaar tenminste 27 jaar zijn. Een ouder van bijvoorbeeld 22 jaar en een inwonende moeder kunnen voor de inkomstenbelasting niet elkaars partner zijn. De ouder en de moeder in dit voorbeeld zijn wel partner in de zin van het wetsvoorstel. Voor de aanspraak speelt de moeder echter geen rol, omdat van bloedverwanten in de eerste graad van de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn niet wordt verwacht dat zij kinderen van de ouder opvangen (verwezen zij naar artikel 5, vierde lid). Met betrekking tot de hoogte van de tegemoetkoming wordt de moeder in dit voorbeeld wel als partner gezien. Het inkomen van de moeder bepaalt immers mede de draagkracht van het huishouden. Onderdeel a van het tweede lid strekt daartoe.

Volgens artikel 1.2, derde lid, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 kan een persoon die niet in Nederland woont en niet kiest voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige geen partner zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld de echtgenoot van een in Nederland werkende inwoner van België geen partner is, als zij niet kiest voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige. Deze echtgenoot moet in het kader

van het wetsvoorstel echter wel als partner worden aangemerkt. Onderdeel b van het tweede lid strekt daartoe.

Derde lid

In het voorgestelde derde lid is een invulling gegeven van het in artikel 1.2, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 gehanteerde begrip «gezamenlijke huishouding». Er is sprake van een gezamenlijke huishouding als met een of meer anderen gezamenlijk wordt voorzien in huisvesting en voeding. Wordt op commerciële basis afgerekend (bijvoorbeeld kostgangers) dan is geen sprake van een gezamenlijke huishouding. De hospita en haar kostganger kunnen zich dus niet als partners kwalificeren. Omdat een ouder met een partner alleen aanspraak heeft als beiden werken en het inkomen van de partner mede bepalend is voor de hoogte van de tegemoetkoming, zullen partners met een kind geneigd zijn te stellen dat er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Want – zo zullen zij bijvoorbeeld stellen – zij bewonen elk een eigen etage in een pand, zij beschikken over een eigen keukeninrichting en gebruiken de maaltijden niet samen. Bovendien betaalt ieder zijn eigen huisvestingskosten. Voor de toepassing van de Wbk is dit in een aantal situaties onwenselijk, namelijk als het gaat om huisgenoten die beiden ouder zijn van het kind of als de ene huisgenoot het kind van de andere huisgenoot heeft erkend, als de huisgenoten eerder met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van de Wbk elkaars partner waren of als de huisgenoten zich krachtens een geldend samenlevingscontract wederzijds hebben verplicht tot een bijdrage aan de huishouding. Voor al deze situaties bepaalt het voorgestelde derde lid dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. In deze situaties behoeft de eis van een gezamenlijke huishouding dus niet meer getoetst te worden.

Vierde lid

Als meer dan twee personen een gezamenlijke huishouding voeren, zijn er in de zin van het wetsvoorstel meerdere partners. In dat geval wijst de ouder een van deze personen als partner aan.

Artikel 3

Deze bepaling geeft een afwijking van de algemene handelingsonbekwaamheid van minderjarigen. Artikel 234, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek biedt hiertoe de mogelijkheid. Het is van belang dat een minderjarige, bijvoorbeeld de tienermoeder, die op grond van het wetsvoorstel aanspraak heeft op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, deze tegemoetkoming zelf kan aanvragen.

Artikel 4

Het eerste lid vestigt de aanspraak van een ouder op een drietal tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en legt vast jegens wie een ouder aanspraak op een tegemoetkoming heeft. Een ouder heeft aanspraak in de kosten van kinderopvang die hij en/of zijn partner maken. Met andere woorden, de betalingsverplichting moet op hem en/of zijn partner rusten. Tevens is in dit lid de algemene voorwaarde voor het verkrijgen van een tegemoetkoming opgenomen. Een aanspraak op een tegemoetkoming bestaat slechts als het betreft kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. De registratie van kindercentra en gastouderbureaus is geregeld in artikel 44 e.v.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen geen aanspraak hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Een uitzondering op deze bepaling is opgenomen in het derde lid, dat de grondslag legt voor een algemene maatregel van bestuur die mogelijk maakt dat ook aan niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die daartoe gerechtigd in Nederland arbeid verrichten in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Het kan hierbij alleen gaan om vreemdelingen die rechtmatig in Nederland hebben verbleven, maar hun status zijn kwijtgeraakt.

Het derde lid bepaalt dat vreemdelingen die in Nederland arbeid verrichten of hebben verricht en daartoe gerechtigd zijn of waren, die na rechtmatig verblijf te hebben gehouden in Nederland in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 en die in een procedure verkeren als bedoeld in de onderdelen f en g van dat artikel eveneens aanspraak kunnen hebben op een tegemoetkoming. Soortgelijke bepalingen komen ook voor in andere wetgeving waarbij aanspraken worden gevestigd, zoals bijvoorbeeld artikel 5, vierde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Zij zijn bij de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Stb. 1998, 203) geïntroduceerd. Deze wet is ook wel bekend als de «Koppelingswet». Een belangrijke afwijking van de met de Koppelingswet geïntroduceerde bepalingen bestaat hierin dat de hier bedoelde categorie van vreemdelingen ingevolge die wet bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangewezen, terwijl deze in de Wbk door de formele wetgever wordt aangewezen. De aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur lijkt goed te passen binnen de systematiek van de wetten waarin dit soort bepalingen door middel van de Koppelingswet zijn opgenomen. In dit geval bestaat geen noodzaak bij een bestaand systeem aan te sluiten. De reikwijdte van de wet zal aldus zo veel mogelijk worden vastgesteld door de formele wetgever.

De Wbk kent de aanspraak toe aan de ouder die een partner kan hebben. Om te voorkomen dat deze partner ook als ouder nog aanspraak kan maken op een tegemoetkoming bepaalt het voorgestelde vijfde lid dat een partner die tevens ouder is niet als ouder een aanspraak heeft op een tegemoetkoming. Als er sprake is van twee ouders, dan is in het wettelijke systeem degene die de aanvraag doet de ouder en de ander per definitie de partner. Wie de aanvraag doet kan overigens per tegemoetkomingsjaar verschillen.

Artikel 5

Eerste lid

onder a en b

Onderdeel a regelt de aanspraak van een ouder die in verband met de combinatie van arbeid en zorg kinderopvang nodig heeft. De vraag of de ouder arbeid verricht wordt afgeleid uit de omstandigheid dat de ouder tegenwoordige arbeid verricht, waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten. Het begrip «inkomen uit werk en woning» omvat (onder meer) alle varianten van inkomen uit werk. Het kan gaan om belastbare winst uit onderneming, belastbaar loon en belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden. Met het vereiste dat het inkomen uit tegenwoordige arbeid wordt genoten, is beoogd zoveel mogelijk aansluiting te bereiken tussen het verrichten van de arbeid en het gebruik maken van kinderopvang.

Inkomen uit niet-tegenwoordige arbeid, zoals pensioeninkomen, lijfrente-uitkeringen of sociale uitkeringen, die fiscaal ook als loon worden aangemerkt, geeft dus geen aanspraak op een tegemoetkoming van het Rijk. In onderdeel b is sprake van een situatie, waarin weliswaar arbeid wordt verricht, doch geen inkomen wordt genoten en toch aanspraak bestaat op een tegemoetkoming van het Rijk. Het betreft hier de ouder die zonder enige vergoeding meewerkt in de onderneming van zijn partner en deze partner in verband daarmee meewerkafrek geniet als bedoeld in artikel 3.78 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

onder c tot en met f

Er zijn ook ouders zonder werkgever voor wie kinderopvang noodzakelijk is in verband met een te volgen reïntegratietraject. De in deze onderdelen beschreven ouders behoord tot nu toe tot de doelgroep van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de zg. KOA-regeling). De doelgroep van de KOA-regeling wordt geïntegreerd in het wetsvoorstel. Deze doelgroep bestaat in de eerste plaats uit alleenstaande, gehuwde of samenwonende ouders die een algemene bijstandsuitkering ontvangen op grond van de Algemene bijstandswet (Abw), de Algemene Nabestaandenwet (ANW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Een bijkomende voorwaarde voor een aanspraak is wel dat ouders deelnemen aan een reïntegratietraject, zoals scholing of opleiding dan wel activiteiten die bijdragen aan sociale activering (onderdeel c). Tot deze groep behoren voorts minderjarige ouders – de zg. tienermoeders – die scholing of een opleiding volgen (onderdeel e) en ouders die een uitkering ontvangen op grond van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK; onderdeel d). Tot slot omvat deze doelgroep ook niet-uitkeringsgerechtigde en als werkzoekend geregistreerde ouders, die deelnemen aan een reïntegratietraject (onderdeel f), die overigens niet onder de KOA-regeling vallen.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat de (noodzaak tot) deelname aan een reïntegratietraject door de gemeente wordt beoordeeld en vastgelegd in een zogenoemd trajectplan. Dit plan vormt de uitwerking van een door de gemeente in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde ouder opgesteld plan van aanpak, waarin, naast de rechten en plichten van de ouder met betrekking tot de uitkeringsverstrekking, is vastgelegd dat er door de gemeente voor betrokkene reïntegratie-inspanningen zullen worden verricht. De gemeente heeft immers – op grond van artikel 2 van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW), zoals dit artikel is gewijzigd op grond van de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Invoeringswet SUWI) – een algemene zorgplicht voor reïntegratie van de bovengenoemde doelgroep. Het genoemde trajectplan, dat op grond van de artikelen 70, vierde lid, van de Abw, artikel 18, derde lid, van de IOAW respectievelijk IOAZ, dan wel de artikelen 2, zevende lid, of 9, eerste lid, van de WIW, door de ouder alsmede het college van burgemeesters en wethouders wordt getekend, wordt op grond van de artikelen 70, derde lid, van de Abw en 18, vierde lid, van de IOAW respectievelijk de IOAZ, opgenomen in een bijlage bij de betreffende uitkeringsbeschikking.

onder g

Nieuwkomers die ingevolge de Wet inburgering nieuwkomers een inburgeringprogramma volgen komen, ingevolge het wetsvoorstel, eveneens in aanmerking voor een tegemoetkoming van het Rijk. Om twee redenen valt deze groep onder de reikwijdte daarvan: kinderopvang kan

voor het volgen van een inburgeringprogramma een noodzakelijke voorwaarde zijn; bovendien heeft het inburgeringprogramma een verplichtend karakter. Het zogenoemde ontbrekende werkgeversdeel wordt uitgekeerd door de gemeente.

onder h en j

De in het wetsvoorstel neergelegde aanspraak op een tegemoetkoming van het Rijk heeft tevens betrekking op reïntegrerende werkzoekende ouders die recht hebben op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), dan wel de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) of de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten (WAJONG). De financiering van kinderopvang voor de onderhavige WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten was tot nu toe geregeld in de artikelen 74 van de WW en 22 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA). Doel van deze regeling was, evenals dat van de eerdergenoemde KOA-regeling, de belemmeringen voor reïntegratie van (bepaalde) WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten weg te nemen, door het voormalige Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) – thans UWV – de bevoegdheid te geven kinderopvang voor genoemde Lisv-cliënten te financieren en daarmee de uitstroom uit de sociale zekerheidsregelingen te bevorderen. De doelgroep van de regeling bestond enerzijds uit de werknemers die recht hebben op een uitkering op grond van hoofdstuk IIa of IIb van de WW en deelnemen aan een reïntegratietraject, en anderzijds uit de arbeidsgehandicapten, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet REA, aan wie een voorziening als bedoeld in artikel 22, tweede tot en met vierde lid, van de Wet REA, zoals (het volgen van) scholing of opleiding, is toegekend, of die werkzaamheden op een proefplaats verrichten als bedoeld in artikel 23, eerste lid, onderdeel a, van die wet. Teneinde werkgevers te stimuleren kinderopvang in te kopen, bestond tevens voor het Lisv de mogelijkheid om werkgevers, die een uitkeringsgerechtigde binnen zes maanden na beëindiging van diens reïntegratietraject of na zes maanden na ingang van diens arbeidsongeschiktheidsuitkering, in dienst nemen, gedurende twaalf maanden een tegemoetkoming in de kosten van die kinderopvang toe te kennen. Ook deze financieringsregeling voor kinderopvang wordt, met uitzondering van de tegemoetkomingsmogelijkheid voor werkgevers, ondergebracht in het wetsvoorstel.

De reïntegratieverantwoordelijkheid voor de onderhavige doelgroep berust op grond van de Wet SUWI bij het UWV. Het UWV is als publieke uitvoerder van de werknemersverzekeringen ontstaan uit de voormalige (vijf) uitvoeringsinstellingen (uvi's) en (een deel van) het Lisv.

De deelname aan een reïntegratietraject door de onderhavige categorieën ouders wordt door het UWV, evenals voor de in de onderdelen c, d en e van het eerste lid omschreven gemeentelijke doelgroep, vastgelegd in een trajectplan waarin, in samenspraak met de betreffende ouder, de te verrichten reïntegratie-activiteiten zijn uitgewerkt. Het trajectplan wordt ook in deze gevallen zowel door de ouder als het UWV, getekend en opgenomen in een bijlage bij de betreffende uitkeringsbeschikking (artikelen 29, derde lid, van de WW respectievelijk 13, van de Wet REA).

Tweede lid

In dit lid worden nog een tweetal categorieën personen genoemd die aanspraak hebben op een tegemoetkoming van het Rijk. Onderdeel a betreft ouders met een handicap of chronische ziekte die kinderopvang noodzakelijk maakt. Of sprake is van een ouder die kan worden aangemerkt als een ouder met een handicap of chronische ziekte wordt bij besluit vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Dit

geldt ook voor de vaststelling of sprake is van een ouder met een kind, voor wie de opvang in het belang van een goede en gezonde ontwikkeling noodzakelijk is (onderdeel b). Alvorens te besluiten of een ouder tot een van de hiervoor bedoelde categorieën behoort, dient het college van burgemeester en wethouders zich op grond van artikel 21 te laten adviseren door een indicatieorgaan (het Regionale indicatieorgaan van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten), onderscheidenlijk een consultatiebureau- of schoolarts.

Er kan samenloop bestaan tussen de categorieën bedoeld in dit lid en die van het eerste lid. In verband hiermee bepaalt het voorgestelde artikellid dat deze categorieën slechts een aanspraak hebben op een tegemoetkoming, voor zover zij niet reeds tot een van de categorieën van het eerste lid behoren. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een ouder twee dagen werkt, terwijl in het belang van een goede ontwikkeling van het kind gedurende vijf dagen kinderopvang nodig is. De tegemoetkoming van het Rijk geldt dan voor de kosten van vijf dagen opvang; die van de gemeente zal in dit voorbeeld slechts de kosten van drie dagen opvang betreffen. Het formulier, waarmee een tegemoetkoming van de gemeente wordt gevraagd, zal in verband hiermee zo worden ingericht dat de ouder bij de aanvraag moet aangeven wat zijn situatie in deze is.

Derde lid

In dit lid wordt nader aangegeven wie tot de kring van personen behoort die aanspraak kunnen hebben op een tegemoetkoming van het Rijk. Naast de eerder in het onderhavige artikel genoemde voorwaarden wordt geëist dat een ouder, ofwel hier te lande woonachtig is ofwel, daartoe gerechtigd, in Nederland arbeid verricht. De eis van Nederlanderschap wordt niet gesteld.

Zo kan iemand die al of niet Nederlander is, ongeacht of hij in Nederland woont, voor een tegemoetkoming in aanmerking komen, indien hij maar in Nederland werkt.

Vierde lid

In het geval een ouder een partner heeft, heeft die ouder slechts aanspraak op een tegemoetkoming van het Rijk, indien zowel hij als zijn partner een persoon is als bedoeld in het eerste of tweede lid. Voor de eis dat beiden tot een van de categorieën van het eerste en tweede lid moeten behoren, blijft buiten beschouwing de partner die een bloed- of aanverwant is in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn van de ouder. Wie een bloed- of aanverwant in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn is, is geregeld in artikel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Eerstegraads bloedverwanten zijn ouders en kinderen, tweedegraads bloedverwanten in de zijlijn zijn broers en zusters. Bij aanverwanten kan het gaan om ouders en kinderen, onderscheidenlijk broers en zusters van de echtgeno(o)t(e). Aldus wordt voorkomen dat een alleenstaande ouder met een kind geen aanspraak op een tegemoetkoming van het Rijk kan hebben, uitsluitend omdat deze ouder met bijvoorbeeld een broer of zus een gezamenlijke huishouding voert. Van de uitgesloten familieleden kan niet worden verwacht dat zij voor de kinderen van hun broer of zus zorgen. Het inkomen van dergelijke partners telt echter wel mee om de draagkracht van de gezamenlijke huishouding vast te stellen. Een en ander is van belang voor de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk. Die is namelijk onder meer afhankelijk van de toetsingsinkomens van de ouder en dat van zijn partner.

Vijfde lid

Ook ouders die tegenwoordige arbeid verrichten, maar van wie het

inkomen in het buitenland is belast dan wel op grond van bepalingen van internationaal is vrijgesteld van belasting hebben aanspraak op een tegemoetkoming van het Rijk.

Artikel 6

Eerste en tweede lid

Deze leden bieden een basis om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk. In die maatregel zullen tabellen worden opgenomen op basis waarvan de hoogte van die tegemoetkoming wordt vastgesteld. Bij de inrichting van de tabellen zullen alle in het voorgestelde eerste lid genoemde factoren, waarvan de tegemoetkoming afhankelijk wordt gesteld, worden verwerkt. Het ligt in de bedoeling de tegemoetkoming uit twee componenten te doen bestaan. Eén component zal bestaan uit een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van de kinderopvang, ongeacht of de ouder een bijdrage in de kosten van de kinderopvang ontvangt in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid. Daarbij zal een indeling van toetsingsinkomens in klassen worden gehanteerd op basis van de som van de toetsingsinkomens van de ouder en diens partner. De andere component wordt gevormd door dat deel van de tegemoetkoming, waarop een ouder aanspraak heeft, omdat hij of zijn partner geen of een ontoereikende bijdrage ontvangt in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid. Er wordt in deze context niet gesproken van een werkgeversbijdrage, omdat dat begrip te eng is. Ook van personen en instellingen die formeel niet als werkgever van de ouder of diens partner kunnen worden aangemerkt, maar waar toch sprake is van een vergelijkbare arbeidsrelatie, wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren in de kosten van kinderopvang. Gedacht kan worden aan de arbeidsrelatie van een predikant met zijn gemeente.

Ingevolge het voorgestelde tweede lid zal de tegemoetkoming van het Rijk worden gemaximeerd. Kosten die een vast te stellen maximumprijs te boven gaan, zullen bij de vaststelling van de tegemoetkoming buiten beschouwing worden gelaten. De maximumprijs zal zodanig worden gekozen dat voor die prijs kwalitatief behoorlijke kinderopvang kan worden aangeboden. De kosten die boven het te stellen maximum uitgaan, komen daardoor volledig voor rekening van de ouder. Mocht in het kader van de te verrichten tegenwoordige arbeid aan een ouder meer dan een derde gedeelte van de kosten van kinderopvang worden vergoed, dan verzet de WBK zich daar niet tegen. Wel bestaat het voornemen het meerdere als inkomen aan te merken, waardoor dat meerdere aan belastingheffing zal zijn onderworpen. Het gekozen systeem leidt ertoe dat het meewegen van bijvoorbeeld een werkgeversbijdrage in de eerste plaats wordt beperkt, doordat die bijdrage voor nooit meer dan een derde deel van de werkelijke kosten wordt meegeteld en vervolgens wordt beperkt doordat het op grond daarvan in aanmerking te nemen bedrag, voor nooit meer dan een derde gedeelte van het eerderbedoelde maximumprijs wordt meegeteld.

De tegemoetkomingen van de gemeenten en het UWV dienen ertoe betrokkenen te compenseren voor het feit dat zij niet in staat zijn een bijdrage te verwerven in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid.

Derde lid

De hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk zal mede afhankelijk worden gesteld van de hoogte van de toetsingsinkomens. Er zal, zoals gezegd, een systeem van inkomensklassen worden geïntroduceerd. Per

inkomensklasse zal voor de verschillende componenten worden aangegeven in welk deel van de kosten zal worden tegemoetgekomen. Omdat de lonen en prijzen aan verandering onderhevig zijn, zal jaarlijks moeten worden gezien in hoeverre de maximumprijs moet worden herzien. Tevens zal moeten worden nagegaan of de indeling in inkomensklassen in verband hiermee wijziging behoeft. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen index terzake van lonen of prijzen.

Aangezien nog niet duidelijk is welke index het meest geschikt is om in dit verband te worden gehanteerd, is in het voorgestelde derde lid bepaald dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daartoe een index zal aanwijzen.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat, indien voorliggende mogelijkheden om een tegemoetkoming in een deel van kosten van kinderopvang onbenut worden gelaten, voor dat deel door het Rijk alsnog een tegemoetkoming wordt verleend. Om die reden is in onderdeel f aangegeven dat de hoogte van de tegemoetkoming afhankelijk wordt gesteld van de bijdrage in de kosten die een ouder en zijn eventuele partner kunnen ontvangen in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid, dan wel van de tegemoetkoming van de gemeente of het UWV. Ingevolge het voorgestelde artikel 87 zal de eerste aanpassing in verband met de loon- en prijsontwikkeling plaatsvinden drie jaar na inwerkingtreding van de Wbk. Tot die tijd zal de prijsontwikkeling binnen de sector kinderopvang worden gevolgd.

Artikel 7

De vaststelling van de tegemoetkoming zal ingevolge dit voorgestelde artikel afhankelijk zijn van de draagkracht binnen een huishouden. Om de draagkracht te bepalen, wordt gekeken naar de toetsingsinkomens. In dit artikel wordt aangegeven hoe die toetsingsinkomens worden bepaald. Het eerste lid bepaalt dat het toetsingsinkomen bestaat uit het verzamelinkomen of het belastbare loon. Het tweede lid bepaalt het toetsingsinkomen voor internationale situaties waarin inkomen niet of niet volledig is begrepen in een verzamelinkomen of belastbaar loon. Het verzamelinkomen of het belastbare loon geeft in deze situaties niet adequaat de draagkracht binnen het huishouden weer. Op grond van het tweede lid wordt dit inkomen voor de bepaling van het toetsingsinkomen in aanmerking genomen als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen. Twee situaties kunnen zich daarbij voordoen:

- er is geen verzamelinkomen of belastbaar loon;
- er is wel een verzamelinkomen of belastbaar loon, maar niet al het inkomen is hierin begrepen.

Er is geen verzamelinkomen of belastbaar loon. Onder deze situatie valt bijvoorbeeld de ouder of partner van de ouder die uitsluitend inkomen heeft dat in het buitenland is belast. Volgens het tweede lid omvat het toetsingsinkomen in deze situatie het inkomen in het buitenland als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de ouder of partner van de ouder die inkomen geniet dat is vrijgesteld van belasting op grond van het internationale recht.

Er is wel een verzamelinkomen of belastbaar loon, maar niet al het inkomen is hierin begrepen. Onder deze situatie valt bijvoorbeeld de ouder of partner van de ouder die bij een internationale organisatie werkzaam is en die naast de dienstbetrekking bij de internationale organisatie inkomen uit sparen en beleggen heeft (box 3). Het verzamelinkomen van deze ouder of partner bestaat dan slechts uit het inkomen uit sparen en beleggen. Het inkomen van de internationale organisatie is vrijgesteld van

belasting en is derhalve niet in het verzamelinkomen begrepen. Zonder het tweede lid zou dit vrijgestelde inkomen ook niet in het toetsingsinkomen zijn begrepen. Dit is niet in overeenstemming met het uitgangspunt, te weten de draagkracht binnen een huishouden. De draagkracht wordt immers (mede) bepaald door het vrijgestelde inkomen. Daarom omvat volgens het tweede lid het toetsingsinkomen mede het vrijgestelde inkomen als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen. Een ander voorbeeld in deze categorie is de in het buitenland wonende ouder of partner van de ouder die buitenlands belastingplichtig in Nederland is (bijvoorbeeld vanwege een tweede woning of een dienstbetrekking in Nederland). Zonder het tweede lid zou als toetsingsinkomen gelden het verzamelinkomen of het belastbare loon dat slechts ziet op het inkomen in Nederland. Het inkomen dat in het buitenland is belast, zou – in strijd met het draagkrachtbeginsel – niet in aanmerking worden genomen. Daarom omvat volgens het tweede lid in die situatie het toetsingsinkomen mede het inkomen in het buitenland als ware het aan de Nederlandse inkomstenbelasting of loonbelasting onderworpen.

In de situaties, bedoeld in het tweede lid, stelt het hoofd het toetsingsinkomen vast. Voor zover er een verzamelinkomen of belastbaar loon als bedoeld in het eerste lid is, wordt bij de berekening van het toetsingsinkomen het verzamelinkomen of belastbare loon als een vaststaand gegeven beschouwd.

Bezwaar bij het hoofd en beroep bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een beschikking tot verlening of vaststelling van de tegemoetkoming, voorlopige verrekening van voorschotten of toekenning van een voorschot kunnen niet gegrond zijn op de stelling dat het verzamelinkomen zoals dat in de aanslag inkomstenbelasting is opgenomen of het belastbare loon zoals dat uit de jaaropgave blijkt, onjuist is. Daarvoor geldt een eigen (fiscale) rechtsgang. Gelet op de onderdelen a en b van het eerste lid van het onderhavige artikel, is het voornoemde verzamelinkomen of belastbare loon voor het vaststellen van de tegemoetkoming een vaststaand gegeven. Indien het voornoemde verzamelinkomen of belastbare loon wijzigt, herziet het hoofd ingevolge artikel 14 eigener beweging de tegemoetkoming. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat, indien op grond van het tweede lid een toetsingsinkomen is toegekend, bezwaar bij het hoofd of beroep bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming wel gericht kan zijn tegen dat toetsingsinkomen. Ook hierbij geldt, dat voor zover bij de bepaling van de toetsingsinkomens rekening is gehouden met een verzamelinkomen of belastbaar loon als bedoeld in het eerste lid, dit verzamelinkomen of belastbaar loon een vaststaand gegeven is. Bezwaar en beroep kan in die situaties alleen zijn gericht tegen de ophoging van het verzamelinkomen of belastbaar loon.

Artikel 8

Eerste lid

De hoogte van de tegemoetkoming wordt vastgesteld door het hoofd. De vaststelling is een beschikking in de zin van de Awb.

Derde lid

Het verzoek wordt gedaan door de ouder. Indien die ouder een partner heeft, zal deze moeten instemmen met het verzoek. Daarom zal ook hij de aanvraag moeten ondertekenen. Er zullen immers gegevens van hem aan

de Belastingdienst verstrekt moeten worden en hij wordt met de ouder hoofdelijk aansprakelijk voor alle vorderingen voortvloeiend uit deze wet. Bovendien kan een ouder, die voor de tegemoetkoming partner is niet als ouder een aanvraag indienen. Het ligt in de bedoeling dat het hoofd op grond van artikel 4:4 van de Awb een formulier zal vaststellen voor het indienen van aanvragen.

Vierde lid

Het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer van ouders, partners en kinderen vergemakkelijkt de uitvoering van het wetsvoorstel zozeer dat aan het hoofd in het voorgestelde artikel 16 de verplichting is opgelegd van dit nummer gebruik te maken bij de uitvoering van deze wet. Dit is in lijn met artikel 24, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens. In verband hiermee dient de ouder ingevolge het voorgestelde artikellid opgave te doen van de sociaal-fiscale nummers van alle betrokkenen, inclusief die van de kinderen waarop de aanvraag betrekking heeft. Die verplichting geldt uiteraard slechts voor zover het sociaal-fiscaalnummer bekend is gemaakt. Als er geen sociaal-fiscaal nummer bekend is gemaakt, zal de identificatie van de betrokkenen uitsluitend plaatsvinden aan de hand van naam, adres en geboortedatum. In het aanvraagformulier zal om deze gegevens worden gevraagd. De Belastingdienst kan door het gebruik van sociaal-fiscale nummers de benodigde gegevens, die voor een belangrijk deel in haar eigen administratie zijn opgeslagen en zijn gekoppeld aan het sociaal-fiscaal nummer, snel bij elkaar brengen. Om die reden is ook aan anderen die gegevens dienen te verstrekken, opgedragen daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van het sociaal-fiscaal nummer. Een nauwkeurige identificatie van kinderen is van belang, omdat voor de gegrondheid van de aanvraag beoordeeld moet kunnen worden of voor een kind meerdere tegemoetkomingen worden gevraagd en of dat aan honorering daarvan in de weg moet staan. Het is immers mogelijk dat voor dezelfde kinderen meerdere tegemoetkomingen worden verstrekt, omdat die kinderen tot twee verschillende huishoudens behoren, bijvoorbeeld bij gescheiden levende ouders die elk gedurende een deel van de week de zorg voor hun kinderen hebben.

Artikel 9

In het eerste lid is een van artikel 4:29 van de Awb afwijkende regeling opgenomen met betrekking tot de aanvraag van de tegemoetkoming in die zin dat de verlening niet meer kan worden aangevraagd tussen 1 december en 31 december van het tegemoetkomingsjaar. Op deze wijze wordt aangesloten bij de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst, zoals hierna in de toelichting op artikel 10, tweede en derde lid, is aangegeven. Bij de aanvraag tot verlening wordt gebruik gemaakt van een door het hoofd van de eenheid van de Belastingdienst dat is belast met de uitvoering van de tegemoetkoming beschikbaar te stellen aanvraagformulier. In beginsel wordt binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag de beschikking omtrent de verlening van de tegemoetkoming gegeven. Tevens wordt de beschikking tot voorschotverlening gegeven waarin het bedrag van het voorschot is vermeld. Deze beschikkingen kunnen worden verenigd in één geschrift.

Een voorschot wordt uitbetaald in zoveel gelijke termijnen als er met inbegrip van de maand die in de dagtekening van de beschikking tot voorschotverlening is vermeld, nog maanden van het tegemoetkomingsjaar overblijven. De eerste termijn vervalt aan het einde van de maand van de dagtekening van de beschikking tot voorschotverlening en elk van de volgende termijnen telkens een maand later. Indien bijvoorbeeld de beschikking tot voorschotverlening is gedagtekend 16 februari vindt uitbetaling plaats in 11 gelijke maandelijkse termijnen.

Indien de dagtekening ligt vóór het tegemoetkomingsjaar, wordt er uitbetaald in zoveel gelijke termijnen als er maanden van het tegemoetkomingsjaar zijn. De eerste termijn vervalt dan aan het eind van de eerste maand van het tegemoetkomingsjaar en elk van de volgende termijnen telkens een maand later. Indien bijvoorbeeld de beschikking tot voorschotverlening is gedagtekend 30 november vervalt de eerste termijn van de (twaalf) uit te betalen termijnen 31 januari van het volgende jaar. Zoals gezegd, kan een aanvraag tot verlening van de tegemoetkoming tot 1 december van het desbetreffende tegemoetkomingsjaar worden gedaan. Daarna kan slechts sprake zijn van een aanvraag tot vaststelling van de tegemoetkoming.

Artikel 10

Eerste en tweede lid

Na afloop van het tijdvak waarvoor de tegemoetkoming is verleend of als er geen aanvraag tot verlening is gedaan, dient de ouder een aanvraag in tot vaststelling van de tegemoetkoming. Deze aanvraag wordt ingediend vóór 1 april van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar. Indien de ouder of zijn partner op die datum een uitnodiging tot het doen van aangifte inkomstenbelasting heeft ontvangen, wordt de aanvraag tot vaststelling gedaan uiterlijk op de dag waarop die aangifte moet zijn ingediend. Is voor de indiening van de aangifte uitstel verleend, dan wordt het tijdstip waarop de aanvraag moet zijn ingediend, opgeschort. Indien zowel de ouder als zijn partner aangifte voor de inkomstenbelasting moeten doen en deze aangiften mogen op verschillende tijdstippen worden ingeleverd, dan wordt de aanvraag gedaan uiterlijk op de dag waarop de laatste aangifte van de ouder of zijn partner moet zijn ingediend. Indien na de uiterste indieningsdatum geen aanvraag tot vaststelling van de tegemoetkoming is ingediend, terwijl er wel op een eerder tijdstip een aanvraag is gedaan tot verlening van de tegemoetkoming, kan de tegemoetkoming ambtshalve worden vastgesteld. Indien de ouder niet tijdig een aanvraag tot vaststelling indient, kan het hoofd hem op grond van artikel 4:44, derde lid, van de Awb een nadere termijn stellen voor de indiening. Dat is dan een fatale termijn. In het geval er geen aanvraag tot verlening is ingediend en een aanvraag tot vaststelling wordt niet tijdig gedaan, kan geen tegemoetkoming worden vastgesteld, ook al heeft de ouder kosten van kinderopvang gemaakt.

Derde en vierde lid

Dit lid voorziet in een voorlopige verrekening van de voorschotten die zich laat vergelijken met een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Indien naar aanleiding van een aanvraag tot verlening voorschotten zijn verstrekt en bij de aanvraag tot vaststelling blijkt dat te veel of te weinig is bevoorschot, vindt die voorlopige verrekening plaats. De vaststelling van een tegemoetkoming van het Rijk laat zich vergelijken met de definitieve aanslag. Overigens is het hoofd niet onder alle omstandigheden gehouden tot verrekening van de voorschotten over te gaan. Indien hij bijvoorbeeld op goede gronden meent dat de aanvraag tot vaststelling ondeugdelijk is – en daardoor het vermoeden niet is gerechtvaardigd dat de vast te stellen tegemoetkoming de betaalde voorschotten te boven gaat – gaat hij niet over tot aanpassing van het voorschot.

Artikel 11

Indien vaststelling wordt gevraagd zonder een daaraan voorafgaande aanvraag tot verlening van een tegemoetkoming, terwijl op dat moment nog niet de gegevens bekend zijn die voor de vaststelling nodig zijn, kan het hoofd eerst een beschikking tot verlening te nemen. Dit is nodig om een bevoorschotting mogelijk te maken waardoor kan worden aangesloten bij de belastingpraktijk.

Artikel 12

Indien een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, zijn eerst op dat moment voor de betrokkene de inkomensgegevens bekend die nodig zijn voor de bepaling van het toetsingsinkomen. In verband hiermee wordt voor die persoon het tijdstip waarop een aanvraag tot vaststelling moet worden beslist, aangesloten bij de vaststelling van de aanslag inkomstenbelasting. Binnen acht weken na vaststelling van de aanslag inkomstenbelasting of, indien geen aangifte behoeft te worden gedaan, wordt vóór 1 december van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar de beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming genomen. Daarbij geldt dat:

- a. als zowel voor de ouder als zijn partner een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, de beschikking tot vaststelling wordt genomen binnen acht weken na de dagtekening van de laatste aanslag inkomstenbelasting;
- b. als zowel voor de ouder als zijn partner geen aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld, de beschikking tot vaststelling wordt genomen vóór 1 december van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar;
- c. als voor de ouder een aanslag inkomstenbelasting wordt vastgesteld en voor zijn partner niet of omgekeerd, dan wordt de beschikking tot vaststelling genomen vóór 1 december van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar, of binnen acht weken na de dag van de dagtekening van het aanslagbiljet inkomstenbelasting over het tegemoetkomingsjaar, indien de laatste dag van die periode van acht weken is gelegen na die datum.

In het tweede lid wordt het hoofd de mogelijkheid gegeven om de beslistermijn te verlengen ingeval de termijn van acht weken te kort blijkt te zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in situaties dat er twijfel rijst over de juistheid of de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming. Het hoofd zal dan de ouder vragen om nadere informatie of om bewijsstukken. Vervolgens zal het hoofd – als de door de ouder verstrekte informatie of bewijsstukken daartoe aanleiding geven – zich tot de werkgever(s) van de ouder en zijn partner of de kinderopvanginstelling wenden. Als deze procedure doorlopen moet worden, kan de termijn van acht weken in sommige gevallen te kort zijn. Het tweede lid biedt het hoofd dan de mogelijkheid de beslistermijn te verlengen. Daarbij zal hij moeten aangeven vóór welke datum de ouder de beschikking wel tegemoet kan zien. De termijn die het hoofd noemt, moet concreet zijn. De ouder zal van de fixatie van de in het eerste lid opgenomen termijnen en van de eventueel op grond van het tweede lid verlengde termijn geen voor- of nadeel ondervinden, omdat compensatie plaatsvindt in de vorm van rentevergoeding of renteheffing.

Artikel 13

Ook de in dit artikel voorgestelde regeling sluit aan bij de belastingpraktijk, waarbij rente wordt geheven over bedragen die de belastingplichtige aan de Belastingdienst dient te betalen of rente wordt vergoed over bedragen die de Belastingdienst aan de belastingplichtige verschuldigd is. De rente begint te lopen op 1 januari van het jaar volgend op het

tegemoetkomingsjaar, omdat de exacte omvang van de aanspraak op dat moment gefixeerd wordt. De renteberekening eindigt op het moment dat de vaststelling van de tegemoetkoming plaatsvindt. Omdat in de periode waarover de rente wordt berekend, betaling en terugvordering van voorschotten kan plaatsvinden en het rentepercentage kan variëren, zal de berekening van de rente gestaffeld plaatsvinden.

Artikel 14

De beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming is onder meer gebaseerd op het toetsingsinkomen. Dit is het verzamelinkomen zoals dat in de aanslag is opgenomen, belastbare loon zoals dat blijkt uit de jaaropgaaf of het bij de vaststelling door het hoofd bepaalde inkomen. Als naderhand een – al dan niet nadere – vaststelling van het verzamelinkomen, bedoeld in artikel 2.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001, het belastbare loon, bedoeld in artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964 of het inkomen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, plaatsvindt, treedt dat in de plaats van het toetsingsinkomen dat ten grondslag heeft gelegen aan de vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk. Indien als gevolg van die – al dan niet nadere – vaststelling van voornoemd verzamelinkomen, belastbare loon of inkomen de tegemoetkoming ten onrechte achterwege is gelaten, tot een te laag bedrag is vastgesteld, dan wel ten onrechte of tot een te hoog bedrag is vastgesteld, wijzigt het hoofd de beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming dienovereenkomstig ingevolge artikel 14 eigener beweging.

Van een nadere vaststelling van het verzamelinkomen is bijvoorbeeld sprake als het verzamelinkomen wijzigt door een uitspraak op bezwaar tegen de aanslag inkomstenbelasting, ingevolge een rechterlijke beslissing, ambtshalve vermindering van de aanslag of wijzigt door een navorderingsaanslag. Het belastbare loon kan bijvoorbeeld wijzigen ingevolge een opgelegde naheffingsaanslag loonbelasting.

Het onderhavige artikel laat de toepassing van artikel 4:49, eerste lid, van de Awb onverlet, voorzover wijziging van de vaststelling van de tegemoetkoming anders plaatsvindt dan uit hoofde van dit artikel.

Artikel 16

De verplichting tot het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer door het hoofd wordt voorgesteld, onder meer om de verlening en vaststelling van de tegemoetkomingen te vergemakkelijken. Omdat alle bij de uitvoering van deze wet betrokkenen verplicht zijn zo mogelijk gebruik te maken van het sociaal-fiscaalnummer, kunnen voor de uitvoering van deze wet de benodigde gegevens snel bij elkaar worden gebracht.

Artikel 17

Dit voorgestelde artikel verplicht ouders aan het hoofd alle gegevens en inlichtingen van hem en zijn partner te verstrekken, die hij nodig heeft om te kunnen beoordelen of de ouder een aanspraak heeft op een tegemoetkoming en om de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen vaststellen.

Artikel 18

Het eerste lid geeft aan de belastinginspecteur de plicht en dus de bevoegdheid inkomensgegevens en andere gegevens die van belang zijn voor de aanspraak op en hoogte van de tegemoetkoming uit eigen beweging door te geven aan het hoofd. Daarmee krijgt het hoofd de beschikking over gecontroleerde gegevens.

Omdat de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk mede afhankelijk is van de prijs van de kinderopvang, van degene die een ouder of zijn

partner in het kader van tegenwoordige arbeid een beloning verstrekt en van door het college van burgemeester en wethouders of het UWV verstrekte tegemoetkomingen, zullen houders en voornoemde instanties aan het hoofd gegevens moeten verstrekken als deze daarom verzoekt. Ook hier geldt weer dat zo mogelijk het sociaal-fiscaalnummer van alle betrokkenen wordt vermeld.

Artikel 19

In dit artikel wordt geregeld in welke gevallen een ouder aanspraak heeft op een tegemoetkoming van de gemeente. De tegemoetkoming van de gemeente is bedoeld voor een ouder die niet in staat is in het kader van te verrichten werkzaamheden, een bijdrage te verwerven in de kosten van kinderopvang. Hetzelfde geldt als de partner van de ouder daartoe niet in staat is. Het daarbij gehanteerde uitgangspunt is dat, wanneer betrokkene tot de in dit artikel aangewezen doelgroepen behoort, de gemeente in een dergelijke tegemoetkoming voorziet. In alle gevallen is het de ouder die een aanspraak heeft en derhalve een aanvraag moet indienen. De tegemoetkoming van de gemeente ziet niet zonder meer op een geheel tegemoetkomingsjaar. Door het gebruik van het begrip «voor zover» in dit artikel wordt bewerkstelligd dat de tegemoetkoming slechts ziet op de periode dat een aanvrager of zijn partner tot de gemeentelijke doelgroepen behoort. Immers, als een persoon, behorende tot één van de gemeentelijke doelgroepen inkomen uit arbeid heeft weten te verwerven, wordt de ouder, dan wel diens partner, geacht vanaf dat moment van zijn werkgever een bijdrage in de kosten van kinderopvang te ontvangen. Verleent de werkgever geen bijdrage, dan wordt daar bij de vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk rekening mee gehouden. De tegemoetkoming zal dan inkomensafhankelijk, naar boven worden bijgesteld. Om voor een tegemoetkoming van de gemeente in aanmerking te komen moet de ouder alleenstaand zijn of een partner hebben die werkt en kort gezegd daaruit inkomen geniet, of tot een van de andere groepen behoort die worden genoemd in artikel 5, eerste en tweede lid. Indien de partner niet werkt of niet tot een van die andere groepen behoort, mag van hem verlangd worden dat hij de opvoeding en verzorging van de kinderen ter hand neemt. Indien desalniettemin wordt gekozen voor betaalde opvang, zal die ouder zelf in de kosten daarvan moeten voorzien. Indien de partner echter een bloed- of aanverwant in de rechte lijn of in de tweede graad van de zijlijn van de ouder als partner heeft, kan dat niet worden verlangd en wordt de ouder als alleenstaande beschouwd.

Artikel 20

Voor een tegemoetkoming van de gemeente komen ook in aanmerking ouders die in verband met een handicap of chronische ziekte kinderopvang nodig hebben. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt of een ouder of diens partner behoort tot deze categorie. De vaststelling of daarvan sprake is, is een besluit in de zin van de Awb. Voor de beoordeling is het college verplicht zich te laten adviseren door het indicatieorgaan dat de gemeente op grond van artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in stand dient te houden. Indicatieorganen dienen protocollen vast te stellen over de door hen daarbij te volgen werkwijze. Elk indicatieorgaan is weliswaar verantwoordelijk voor zijn eigen protocol, maar de regering gaat ervan uit dat de indicatieorganen gezamenlijk een modelprotocol zullen ontwikkelen. Indien op deze wijze niet tot een geharmoniseerde werkwijze wordt gekomen, zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gebruik maken van zijn in het derde lid opgenomen bevoegdheid om regels te stellen omtrent de inhoud van het protocol.

In het vierde lid is de bevoegdheid opgenomen regels te stellen over de gevallen waarin een handicap of chronische ziekte kinderopvang noodzakelijk maakt. Daarmee is naar ons oordeel de belangrijkste norm gegeven. De delegatiebepaling is opgenomen om de thans geformuleerde norm, namelijk dat sprake moet zijn van een chronische ziekte of handicap die noopt tot kinderopvang, zo nodig te concretiseren. Omdat gebruik van het stellen van regels op grond van het vierde lid niet tot grote verschuivingen van de doelgroepen zal leiden, doch zal resulteren in de vaststelling van marges waarbinnen kinderopvang noodzakelijk, is er voor gekozen om dat bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Of die noodzaak tot het stellen van regels zich voordoet, hangt onder andere af van de vraag of de in het eerste lid gestelde norm kan leiden tot interpretatieverschillen tussen gemeenten, en daardoor tot rechtsongelijkheid. Op korte termijn zal onderzocht worden in hoeverre het stellen van regels wenselijk is.

Artikel 21

Tot slot komen voor een tegemoetkoming van de gemeente in aanmerking de ouder met een kind voor wie kinderopvang in het belang van diens goede en gezonde ontwikkeling noodzakelijk is.

Het college van burgemeester en wethouders stelt vast of kinderopvang voor een bepaald kind in het belang is van zijn goede of gezonde ontwikkeling en of de ouder van dat kind daardoor voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 5, tweede lid, onder b. Bedoelde vaststelling is een besluit in de zin van de Awb. Anders dan bij alle andere categorieën is de vraag of iemand in aanmerking komt niet afhankelijk van de positie van hemzelf of zijn partner, maar de positie van het kind dat deelneemt aan de kinderopvang.

Het college is, voorafgaand aan het nemen van een besluit, verplicht zich te laten adviseren door een arts die werkzaam is voor de jeugdgezondheidszorg in het kader van de Wet collectieve preventie volksgezondheid. Deze artsen beoordelen of de goede of gezonde ontwikkeling van het kind kinderopvang noodzakelijk maakt. Ook hier geldt weer dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de door de artsen te hanteren werkwijze.

Hetgeen met betrekking tot de toelichting op artikel 20, vierde lid is, gesteld over de delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van regels omtrent de gevallen waarin een handicap of chronische ziekte kinderopvang noodzakelijk maakt, geldt mutatis mutandis ook voor de delegatiebepaling in het derde lid van dit artikel.

Artikel 22

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een ouder en zijn partner samen een derde deel van de kosten van kinderopvang financieren uit tegemoetkomingen die zij ontvangen in het kader van het verrichten van arbeid. Indien er een aanspraak bestaat en zowel de ouder als zijn partner tot de gemeentelijke doelgroepen behoren, voorziet de gemeente in een derde van de kosten van de kinderopvang voorzover dat bedrag het derde gedeelte van de maximaal voor vergoeding in aanmerking komende kosten niet te boven gaat. Indien slechts één van beiden tot de doelgroepen van de gemeente behoort, wordt de tegemoetkoming vastgesteld op een zesde van de kosten, voorzover dat bedrag een zesde gedeelte van de maximaal voor vergoeding in aanmerking komende kosten niet te boven gaat. Het deel dat aan de niet tot de doelgroepen van de gemeente behorende persoon moet worden toegerekend, moet ofwel worden aangevraagd bij het UWV, ofwel wordt meegewogen bij de vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk.

Het voorgestelde tweede lid voorziet erin te regelen dat de tegemoetkomingen voor ouders en partners die behoren tot een van de groepen omschreven in artikel 5, tweede lid, en die bovendien behoren tot een van de categorieën van artikel 5, eerste lid, slechts het deel van de kosten van kinderopvang betreft, dat betrekking heeft op opvang in verband met deze situatie. Met andere woorden, de tegemoetkoming van de gemeente heeft in dit geval slechts betrekking op het aantal uren opvang dat nodig is ofwel in verband met de chronisch ziekte of handicap van de ouder ofwel in verband met de ontwikkeling van het kind.

Artikel 26

Dit voorgestelde artikel verplicht ouders aan het college van burgemeester en wethouder alle gegevens en inlichtingen van hem en zijn partner te verstrekken, die hij nodig heeft om te kunnen beoordelen of de ouder een aanspraak heeft op een tegemoetkoming en om de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen vaststellen. Het voorgestelde derde lid bevat een specifieke inlichtingenplicht, namelijk de plicht het college onmiddellijk op de hoogte te stellen van omstandigheden die kunnen leiden tot een lagere vaststelling van de tegemoetkoming. Op die manier wordt voorkomen dat betrokkenen onnodig worden geconfronteerd met een voor hun belastende teruggave van te veel betaalde voorschotten.

Artikel 27

In het eerste lid wordt geregeld in welke gevallen een ouder aanspraak heeft op een tegemoetkoming van het UWV. De tegemoetkoming van het instituut is bedoeld voor een ouder die niet in staat is in het kader van te verrichten werkzaamheden, een bijdrage te verwerven in de kosten van kinderopvang. Hetzelfde geldt als de partner van de ouder daartoe niet in staat is. Het daarbij gehanteerde uitgangspunt is ook hier dat, wanneer betrokkene tot de in dit artikel aangewezen doelgroepen behoort, het uitvoeringsinstituut in een dergelijke tegemoetkoming voorziet. In alle gevallen is het de ouder die een aanspraak heeft en derhalve een aanvraag moet indienen.

Net als bij de tegemoetkoming van de gemeente ziet de tegemoetkoming van het UWV niet zonder meer op het gehele tegemoetkomingsjaar. Ook hier wordt door het gebruik van het begrip «voor zover» bewerkstelligd dat de tegemoetkoming slechts ziet op de periode dat een aanvrager of zijn partner tot een van de doelgroepen van het UWV behoort.

Artikel 28

Zoals eerder is aangegeven, is een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel dat een ouder en zijn partner in beginsel samen een derde deel van de kosten van kinderopvang financieren uit tegemoetkomingen die zij ontvangen in het kader van het verrichten van arbeid. Indien er een aanspraak bestaat en zowel de ouder als zijn partner tot de doelgroep van het UWV behoren, voorziet dat instituut in een derde van de kosten van de kinderopvang, voorzover dat bedrag het derde gedeelte van de maximaal voor vergoeding in aanmerking komende kosten niet te boven gaat. Indien slechts een van beiden tot de doelgroep van het UWV behoort, wordt de tegemoetkoming vastgesteld op een zesde van de kosten, voorzover dat bedrag het een zesde gedeelte van de maximaal voor vergoeding in aanmerking komende kosten niet te boven gaat. Het deel dat aan de niet tot de doelgroepen van het uitvoeringsinstituut toebehorende persoon moet worden toegerekend, moet ofwel worden aangevraagd bij de gemeente, ofwel worden meegewogen bij de vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk.

Artikel 31

Dit voorgestelde artikel verplicht in de eerste plaats ouders aan het UWV alle gegevens en inlichtingen van hem en zijn partner te verstrekken, die het uitvoeringsinstituut nodig heeft om te kunnen beoordelen of de ouder een aanspraak heeft op een tegemoetkoming en om de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen vaststellen. Het voorgestelde derde lid bevat een specifieke inlichtingenplicht, namelijk de plicht het uitvoeringsinstituut onmiddellijk op de hoogte te stellen van omstandigheden die kunnen leiden tot een lagere vaststelling van de tegemoetkoming. Op die manier wordt voorkomen dat betrokkenen onnodig worden geconfronteerd met een voor hun belastende teruggave van te veel betaalde voorschotten. Tot slot verplicht het vierde lid houders gegevens en inlichtingen te verstrekken aan het UWV die van belang zijn voor de aanspraak van een ouder op een tegemoetkoming van het UWV.

Artikel 33

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de tegemoetkomingen van de gemeente dan wel van het UWV voor een bepaalde periode kunnen worden gecontinueerd voor ouders die na beëindiging van een reïntegratietraject actief op zoek zijn naar werk. De beoordeling daarvan geschiedt door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk het UWV, die immers verantwoordelijk zijn voor de reïntegratie van betrokkenen en als uitkeringsinstantie tevens toezien op de in verband daarmee met de desbetreffende cliënt gemaakte afspraken, zoals het naar vermogen trachten werk te verkrijgen. Voor het opnemen van de mogelijkheid tot voortzetting van de genoemde tegemoetkomingen gelden de volgende argumenten. Het behouden van kinderopvang stelt ouders in de gelegenheid de beoogde deelname aan het arbeidsproces door middel van oriëntatie en actieve sollicitatie (bezoeken van arbeidsbemiddelingsbureaus, het voeren van (sollicitatie)gesprekken), daadwerkelijk te realiseren. Het verdient uit pedagogisch oogpunt de voorkeur om het kind, dat tijdens de reïntegratieperiode al kinderopvang genoot, zoveel mogelijk gebruik te laten maken van een opvangplaats bij dezelfde instelling. Het is namelijk praktisch gezien niet altijd mogelijk na een (tijdelijke) beëindiging van de kinderopvang opnieuw een geschikte opvangplaats vanwege werkaanvaarding te verkrijgen. Daarnaast vormt continuering van de financiële tegemoetkomingen ook een prikkel voor tijdige bemiddeling van de werkzoekende door gemeenten respectievelijk het UWV.

Derde lid

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

Artikel 34 en 35

Deze artikelen stellen regels over de invordering van door ouders uit hoofde van dit wetsvoorstel verschuldigde bedragen aan het Rijk. Om de uitvoering van die invorderingspraktijk zoveel mogelijk te doen aansluiten

bij de Belastingdienst bekende praktijk is zoveel mogelijk aangesloten bij de Invorderingswet 1990. Waar nodig, is in de onderhavige artikelen de Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 36 en 37

Wat betreft de verplichting tot terugvordering van tegemoetkomingen door de gemeenten is aangesloten bij het bij gemeenten bekende terugvorderingsregime van de Algemene bijstandswet. Voor het UWV is aangesloten bij het regime van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Onderdelen van beide wetten zijn voor de verschillende doelgroepen, voor zover in dit verband relevant, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 38

Het voorgestelde artikel voorkomt dat het ontvangen van tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang op grond het wetsvoorstel, verminderde aanspraken op andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huursubsidie, tot gevolg hebben.

Artikel 39

De door het Rijk, de gemeente en het UWV te verstrekken tegemoetkomingen zijn bedoeld om ouders financieel in staat te stellen kinderopvang te bekostigen. Om die reden dient vermeden te worden dat derden die tegemoetkomingen kunnen aanwenden om hun vorderingen op ouders zeker te stellen. Indien bijvoorbeeld zou worden toegestaan dat de tegoeden onder een faillissementsbeslag zouden vallen, leidt dat er ingeval van faillissement toe dat de gelden die beschikbaar zijn gesteld om kinderopvang mogelijk te maken, niet meer voor dat doel kunnen worden aangewend. Dat kan er dan vervolgens toe leiden dat de ouder niet langer in staat is de kinderopvang te bekostigen, waardoor de combinatie van zorg en arbeid voor die ouder onmogelijk wordt. De tegemoetkoming is bedoeld voor kinderopvang; daarom kan in het kader van de betaling van die kinderopvang, wel cessie, beslag en dergelijke plaatsvinden.

Artikel 40

Dit artikel maakt het mogelijk een algemene regeling te treffen met betrekking tot het verstrekken van inlichtingen aan de Belastingdienst door het college van burgemeester en wethouders en het UWV. Dit artikel kan gebruikt worden voor het geval een algemene inlichtingenplicht tussen de genoemde overheidsorganen noodzakelijk is, dit naast de individueel gerichte plicht van artikel 18 om op verzoek inlichtingen te verschaffen.

Artikel 41

Deze bepaling heeft betrekking op de mogelijke samenloop van tegemoetkomingen die een ouder op grond van het wetsvoorstel ontvangt met buitenlandse tegemoetkomingen die dezelfde ouder wellicht kan ontvangen voor de kosten van kinderopvang voor hetzelfde kind. Om te voorkomen dat te veel tegemoetkoming wordt uitbetaald, moet de mogelijkheid bestaan om voorrangregels te geven. Met het oog hierop kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter voorkoming of beperking van een dergelijke samenloop.

Artikel 42

Omdat de tegemoetkomingen ten goede komen aan zowel de ouder als zijn partner en het inkomen van beiden bij de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming in aanmerking wordt genomen, ligt het in de rede dat beiden op de terugbetaling van eventueel teveel betaalde tegemoetkomingen kunnen worden aangesproken. In het onderhavige artikel wordt in verband hiermee voorgesteld de ouder en de partner, behoudens de in dit artikel geformuleerde uitzonderingsgevallen, hoofdelijk aansprakelijk te maken voor schulden die voortvloeien uit deze wet.

Artikel 43

Het is binnen de kaders van dit wetsvoorstel iedereen toegestaan een kindercentrum of gastouderbureau te exploiteren. Om te bewerkstelligen dat houders aan alle wettelijke vereisten voldoen, is het noodzakelijk dat kindercentra en gastouderbureaus bekend zijn bij de toezichthouder. Om die reden dient iemand die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen, daarvan melding te doen bij de gemeente. Na melding zal ingevolge artikel 58, binnen een door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te stellen termijn, onderzoek moeten worden of de voorgenomen exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wet. Het kindercentrum of gastouderbureau mag eerst in exploitatie worden genomen als ofwel de toezichthouder op basis van het onderzoek heeft geconcludeerd dat het initiatief in orde is ofwel als de termijn is verstreken zonder dat de toezichthouder van het tegendeel heeft blijk gegeven. Indien de toezichthouder verzuimt binnen eerderbedoelde termijn een eerste onderzoek te verrichten, betekent dat niet zonder meer dat de houder in dat geval aan de wet voldoet. De toezichthouder kan te allen tijde ook na de opening een onderzoek verrichten dat eventueel aanleiding kan zijn tot het treffen van maatregelen.

Indien uit het eerste onderzoek blijkt dat het kindercentrum of gastouderbureau niet aan de wettelijke vereisten voldoet, kan het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 61 de houder verbieden met de exploitatie aan te vangen.

Het niet melden van een voornemen een kindercentrum of een gastouderbureau in exploitatie te nemen, is een economisch delict.

Artikelen 44 en 45

Het college van burgemeester en wethouders dient alle gemelde kindercentra en gastouderbureaus op te nemen in een register. Het register is voor iedereen toegankelijk. Bij de melding dient in ieder geval een aantal gegevens te worden verstrekt die van belang zijn voor de kwaliteitsbeoordeling. Er kan hierbij gedacht worden aan gegevens betreffende de locatie, de inrichting, het voorgenomen personeelsbestand e.d. Ook die gegevens worden in het register opgenomen. De houders zijn op grond van artikel 45, eerste lid, verplicht van wijziging van die gegevens mededeling te doen aan het college van burgemeester en wethouders. Daardoor kan het register actueel worden gehouden. Enerzijds geeft het register daardoor een volledig overzicht van kindercentra en gastouderbureaus, voorzien van actuele, relevante gegevens die een adequaat toezicht mogelijk maken. Anderzijds kunnen ouders in het register zien dat een kindercentrum of gastouderbureau is gemeld. Zij kunnen dan bijvoorbeeld nagaan of het kindercentrum dat zij op het oog hebben aan toezicht is onderworpen. Het register is voor de ouder bovendien van belang, omdat alleen een tegemoetkoming wordt verstrekt in de kosten van kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau.

Teneinde de houder zekerheid te geven dat zijn kindercentrum of gastouderbureau, dan wel de gewijzigde gegevens, in het register zijn opgenomen, dient het college van burgemeester en wethouders iedere opname in het register c.q. wijziging in de relevante gegevens, schriftelijk aan de houder te bevestigen. Het college is niet gerechtigd opname in het register te weigeren. De schriftelijke bevestiging geeft de houder een bewijsstuk dat hij in vorenbedoeld opzicht aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Nadat de instelling bij het college is gemeld en de termijn, bedoeld in artikel 58, is verstreken, kan de exploitatie een aanvang nemen. Slechts indien het onderzoek, bedoeld in artikel 58, daartoe aanleiding geeft, kan de exploitatie door het college worden tegengehouden tot zekerheid bestaat dat de exploitatie in overeenstemming met de wet kan plaatsvinden. Naar verwachting zal dit zich slechts bij hoge uitzondering voordoen. Indien registratie in weerwil van een melding uitblijft, kan een houder de gemeente daarop aanspreken en zonedig de registratie in rechte afdwingen.

Artikel 46

Niet uitsluitend opvang die in Nederland in een kindercentrum plaatsvindt en opvang die plaatsvindt door tussenkomst van een Nederlands gastouderbureau, komt voor een tegemoetkoming in aanmerking. Ook een ouder die opvang in een buitenlands kindercentrum of gastouderopvang door tussenkomst van een buitenlands gastouderbureau heeft geregeld, kan in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Het moet wel haast altijd gaan om kinderopvang in de grensstreek, omdat het wetsvoorstel in artikel 5, derde lid, van werkende ouders eist dat zij ofwel in Nederland wonen, ofwel in Nederland werken. Het zou onjuist zijn deze ouders uit te sluiten van de regeling. Bovendien wordt op deze wijze voorkomen dat buitenlandse instellingen een concurrentieachterstand krijgen ten opzichte van Nederlandse instellingen.

Omdat de overheid slechts bijdraagt in de kosten van kinderopvang, indien die opvang van voldoende kwaliteit is en de instellingen onder gelijkwaardige condities met elkaar moeten concurreren, geldt voor de buitenlandse opvang dat aannemelijk is gemaakt dat de kwaliteit daarvan, vergelijkbaar is met die van Nederlandse instellingen. Door wie en op welke wijze dat aannemelijk moet worden gemaakt, zal bij ministeriële regeling worden bepaald. De beoordeling berust bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister houdt een centraal register bij van deze instellingen. In de Staatscourant wordt melding gedaan van instellingen die zijn opgenomen in of verwijderd uit dat centrale register. Om een kindercentrum of gastouderbureau in het centrale register te kunnen opnemen, moet een ouder kenbaar hebben gemaakt dat zij voornemens zijn van een buitenlands kindercentrum of gastouderbureau gebruik te maken. Zonder een dergelijk voornemen, bestaat ook geen belang bij opname in het centrale register.

Ook na opname in het register dienen bedoelde instellingen uiteraard aan de gestelde kwaliteitseisen te blijven voldoen. Omdat Nederlandse autoriteiten op het gebied van de kinderopvang in het buitenland geen bevoegdheden hebben op grond waarvan de kwaliteit kan worden gehandhaafd, is bepaald dat op de lijst geplaatste instellingen die niet langer de vereiste kwaliteit bieden, uit het register kunnen worden verwijderd.

Ten aanzien van de wijze waarop het toezicht op buitenlandse instellingen zal plaatsvinden, zij opgemerkt dat, gelet op de naar verwachting veelzijdigheid van buitenlandse regelingen, uit praktische overwegingen wordt afgewacht in hoeverre op het onderhavige artikel een beroep wordt

gedaan. Met die ervaring en de overigens verkregen informatie kan vervolgens nadere invulling worden gegeven aan de in het negende lid voorziene ministeriële regeling. Het ligt evenwel in de rede dat een ouder die voornemens is gebruik te maken van een kindercentrum of gastouderopvang door tussenkomst van een gastouderbureau buiten Nederland, maar ook de houder van zo'n kindercentrum of gastouderbureau, bij een aanvraag om opneming van dat betreffende centrum of bureau in het centrale register een aantal gegevens dient te verstrekken die van belang zijn voor de kwaliteitsbeoordeling. Het antwoord van de minister op de aanvraag is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, waartegen eventueel bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Naast deze gegevensverstrekking zal periodiek worden nagegaan of en in hoeverre het in het register opgenomen centrum of gastouderbureau naar aard en strekking nog altijd kwalitatief overeenkomt met de in of op grond van het wetsvoorstel gestelde regels. Wanneer is gebleken dat daarvan niet langer sprake is of de houder voldoet niet aan enige verplichting die op grond van het wetsvoorstel op hem rust, wordt als sanctie het desbetreffende kindercentrum of gastouderbureau uit het centrale register verwijderd. Ook in het laatste geval is sprake van een besluit in de zin van de Awb, waartegen eventueel bezwaar en beroep kan worden aangetekend.

Artikel 47

Eerste lid

Deze bepaling is ontleend aan artikel 2 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het betreft hier een globale norm, waaraan houders zelf, met inachtneming van de wet, invulling moeten geven. Voor het eerst wordt wettelijk vastgelegd dat het welbevinden van kinderen richtsnoer moet zijn bij de uitvoering van de opvang van de kinderen in een kindercentrum. De bepaling vormt voor de houder aldus een kader waarbinnen hij de organisatie van de kinderopvang, gezien in de context van artikel 48, gestalte moet geven. Een normering van wat onder verantwoorde kinderopvang wordt verstaan wordt niet gegeven. Dit hangt samen met het feit dat de kinderopvangsector voortdurend in beweging is. Het begrip «verantwoord» laat alle ruimte voor deze veranderingen en doet daarmee recht aan de op dit punt benodigde flexibiliteit.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat deze bepaling niet alleen voor de houder een verplichting jegens de overheid in het leven roept (verwezen zij naar de artikelen 57 e.v.), zij biedt ook ouders de mogelijkheid om zonedig verantwoorde kinderopvang af te dwingen, indien een houder toerekenbaar te kort schiet.

Tweede lid

Deze voorgestelde bepaling bevat een vergelijkbare globale norm voor gastouderbureaus die inhoudt dat de houder daarvan zorg moet dragen voor een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het bureau die leidt tot gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Deze werkzaamheden hebben betrekking op de totstandbrenging en de begeleiding van de gastouderopvang, maar het gaat om het resultaat van die werkzaamheden, namelijk de werkzaamheden moeten leiden tot gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Net zoals bij het eerste lid wordt niet nader omschreven wat moet worden verstaan onder «verantwoorde» uitvoering van de werkzaamheden. Het geeft echter wel het kader waarbinnen de houder gestalte moet geven aan de in artikel 51, eerste lid, aan hem gegeven opdracht. Vanzelfsprekend kan de houder ook in dit geval door de overheid worden gewezen op zijn plicht de wet na te leven en kunnen ouders nakoming van deze plicht eisen.

Artikel 48

Eerste lid

Deze bepaling is analoog aan artikel 3 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het artikel komt erop neer dat de houder van een kindercentrum de kinderopvang zodanig organiseert en zodanig doet uitvoeren met personeel en materiële middelen en een zodanig pedagogisch beleid voert, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de kinderopvang verantwoord zal zijn. Anders gezegd, verantwoorde kinderopvang is in het wetsvoorstel mede het product van de wijze waarop de houder het proces van kinderopvang organiseert en vormgeeft. Aldus wordt meer dan tot nu toe in de sector kinderopvang het geval is, gestalte gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van de houder. De wijze waarop de houder opvang organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed worden, wordt naast de eigen verantwoordelijkheid, mede bepaald door de invulling van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang (verwezen zij naar artikel 48, tweede lid) en door de binnen het kindercentrum geleverde kinderopvang (verwezen zij naar de toelichting op artikel 49).

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

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

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

Tweede lid

Wat betreft de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels zal grotendeels aansluiting worden gezocht bij de (basis-)kwaliteitseisen, zoals deze gelden op grond van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Het betreft onder meer eisen met betrekking tot de accommodatie en andere gebruikseisen te stellen aan een gebouw en de daarin gelegen ruimten die specifiek bestemd zijn voor kinderopvang. Vanwege het kenmerkende karakter van de opvang van kinderen worden in aanvulling op de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit nadere inrichtings- en gebruikseisen gesteld. Deze

nadere eisen worden afgestemd met de eisen van het Bouwbesluit. Ook met betrekking tot het aantal kinderen per beroepskracht en de groeps-grootte kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld.

Eisen ten aanzien van de groepsgrootte zijn van groot belang. Immers, de omvang en stabiliteit van de groep en de beschikbaarheid van een leidster per vastgesteld aantal kinderen, behoren tot de voornaamste factoren die de kwaliteit van de opvang bepalen in termen van het belang van het kind (naast factoren als de vakbekwaamheid van de leidster en de beschikbaarheid van voldoende speelruimte voor de kinderen). Vandaar dat voor deze sleutelcriteria zeker eisen zullen worden gesteld, die het bestaande kwaliteitsniveau op dit punt zullen handhaven. Tegelijk willen wij ruimte bieden voor pedagogische vernieuwing, voor zover dit aantoonbaar in het belang van het kind is en de werkbelasting van de leidsters daarmee niet wordt vergroot. In de algemene maatregel van bestuur zal daartoe ruimte worden geboden.

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

Dat ten aanzien van de administratie van gegevens nadere regels kunnen worden gesteld, heeft tot doel de uitvoering van de wet, waaronder het toezicht, zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De voorgestelde bepaling maakt verder mogelijk ten aanzien van houders eisen te stellen omtrent de administratie van de gegevens die nodig kunnen zijn in het kader van de vaststelling van de tegemoetkoming. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de inlichtingenplicht die artikel 18 aan de houder oplegt, daadwerkelijk inhoud kan krijgen.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels zij nog het volgende opgemerkt. Niet alleen is het stellen van nadere regels optioneel, maar dit geldt ook voor de onderwerpen, waarop die regels betrekking kunnen hebben. Dit geeft de mogelijkheid tot een flexibele invulling, afhankelijk van nieuwe inzichten en ervaringen. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen evenwel de kwaliteitseisen worden gesteld, waarbij de huidige eisen uitgangspunt zijn. Afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de sector kinderopvang kan in de toekomst wat betreft de kwaliteit worden volstaan met uitsluitend de eis van het eerste lid van artikel 47.

Derde tot en met vijfde lid

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

klachten of tips, dat een bij het kindercentrum werkzaam persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Naar aanleiding van een dergelijke actuele verklaring omtrent het gedrag kan de houder beoordelen of voortzetting van de arbeidsovereenkomst met de betrokkene al dan niet wenselijk is. In verband daarmee wordt in de laatste volzin van het vijfde lid een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende een dergelijke actuele verklaring dient te verstrekken.

Opgemerkt zij in dit verband nog dat op dit moment de Wet justitiële gegevens bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig is (Kamerstukken II 1999/2000, 24 797). Volgens die wet wordt de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag ingetrokken. Dit betekent dat met inwerkingtreding van de Wet justitiële gegevens ingevolge het wetsvoorstel een verklaring benodigd zal zijn die is afgegeven op grond van laatstgenoemde wet. Artikel 98 bevat daartoe een conversieregeling.

Artikel 49

Eerste lid

Deze bepaling eist dat een houder van een kindercentrum elke vier jaar een beschrijving geeft van de wijze waarop hij uitvoering geeft aan artikel 48. De houder kan de informatie bundelen in een beleidsplan, maar daartoe is hij niet verplicht. Met een dergelijke beschrijving kan de houder zich profileren; ouders kunnen op basis van de beschrijving van het kwaliteitsbeleid beoordelen of het desbetreffende kindercentrum hen aanspreekt. Het pedagogische beleid is voor kindercentra een belangrijk kwaliteitselement. Daarom zal aan het pedagogisch beleid specifiek aandacht moeten worden besteed.

Tweede lid

Naast het kwaliteitsbeleid zal de beschrijving ook inzicht moeten geven in het beleid inzake de samenwerking met andere jeugdvoorzieningen (onderdeel a). Als samenwerking wordt gezocht kan de houder aangeven welke motieven ten grondslag liggen aan de wens tot samenwerking, bijvoorbeeld het efficiëntiemotief (samenwerken, omdat het goedkoper is) of het ideële motief (het is goed voor de doelgroep). Het zal duidelijk zijn dat alvorens wordt besloten tot samenwerking met andere organisaties een kindercentrum veelal een intern traject achter de rug heeft, waarin de reden om samenwerking te zoeken helder is geworden. Bijvoorbeeld, inzicht in de wensen van ouders en kinderen of potentiële samenwerkingspartners, maar ook de formulering van beleid/gewenste resultaten. De houder is vrij om te bepalen op welke terrein hij samenwerking zoekt.

Op kindercentra is de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz) van toepassing. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging. Kindercentra hebben er belang bij om klachten van ouders zorgvuldig af te wikkelen en te gebruiken voor verbetering van de kwaliteit. Onderdeel b voorziet erin dat de beschrijving inzicht biedt in de wijze waarop klachten worden behandeld. Er is geen reden voor de sector kinderopvang te voorzien in de mogelijkheid in aanvulling op de Wkcz nadere regels te stellen. Houders moeten zelf een klachtenregeling opstellen. Klachten komen niet terecht bij de overheid, maar bij het desbetreffende kindercentrum en moeten ook door hen worden afgehandeld.

Voorts is de invloed van beroepskrachten op het beleid van de houder van belang (onderdeel c). De verschillende medewerkers die betrokken zijn bij

de verzorging en opvoeding van kinderen binnen de organisatie van het kindercentrum moeten vanuit de eigen positie en deskundigheid inbreng kunnen leveren en mede vormgeven aan het binnen een kindercentrum te voeren beleid. Invloed van mensen van de werkvloer op het beleid van de houder kan de kwaliteit van de geboden opvang bevorderen. In verband hiermee eist het voorgestelde onderdeel c dat in de beschrijving uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de wijze waarop beroepskrachten het beleid van de houder kunnen beïnvloeden. Dit staat naast de medezeggenschap die voor alle werknemers in de collectieve arbeidsovereenkomst voor de kinderopvang en in de Wet op de ondernemingsraden is geregeld. Verder is van belang dat de houder aangeeft op welke wijze hij de ouders zal betrekken bij de uitvoering van beleid (onderdeel d). Het gaat erom dat de belangen van ouders evenwichtig worden afgewogen tegen organisatiebelangen.

Artikel 50

Dit artikel is analoog aan artikel 5 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. Het in dit artikel bedoelde verslag geeft onder meer de handhavende en toezichthoudende instanties een handvat om te onderzoeken of de houder de artikelen 48 en 49 nakomt. In verband hiermee wordt een afschrift van het verslag gezonden aan de GGD. Ook kan dit verslag ouders een beeld verschaffen van de kwaliteit van de door het desbetreffende kindercentrum geleverde kinderopvang. Met het oog daarop wordt het verslag door de houder openbaar gemaakt; bovendien wordt een afschrift van het verslag door de houder gezonden aan de oudercommissie. De oudercommissie krijgt aldus de gelegenheid om over het verslag in overleg te treden met de houder.

Artikel 51

Eerste lid

Bij gastouderopvang schept het gastouderbureau de voorwaarden voor een kwalitatief aanvaardbare opvang. Anders dan onder de vigerende regelgeving het geval is, legt deze bepaling de houder van een gastouderbureau de plicht op zijn werkzaamheden zodanig te organiseren en het bureau zodanig te voorzien van personeel en materiële middelen, dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een en ander leidt tot een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het gastouderbureau. Qua strekking komt deze bepaling overeen met artikel 48, eerste lid. De werkzaamheden van het gastouderbureau bestaan uit het tot stand brengen van gastouderopvang (zoals werven en selecteren van gastouders, voorlichten van gast- en vraagouders en het koppelen van de juiste vraagouder aan de juiste gastouder), controle op de kwaliteit van de gastouderopvang en daarmee de begeleiding van de gastouders (zoals het regelmatig evalueren van de ervaringen van gast- en vraagouders met betrekking tot de opvangsituatie of het bemiddelen bij verschillen van inzicht tussen gast- en vraagouders). Dit vloeit voort uit de definitie van gastouderbureau (verwezen zij naar artikel 1, onderdeel e). Het eerste lid van het onderhavige artikel laat zich, net zoals bij artikel 48 in relatie tot «verantwoorde kinderopvang», niet uit over wat exact moet worden verstaan onder «verantwoorde» uitvoering van werkzaamheden, doch geeft wel een kader waarbinnen de houder gestalte moet geven aan deze werkzaamheden. Ten aanzien van een beperkt aantal aspecten met betrekking tot de kwaliteit en de werkwijze van gastouderbureaus kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

Tweede lid

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

Ingevolge onderdeel b kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de betrekkingen tussen partijen (gastouderbureau, gastouder en ouders) kunnen worden geformaliseerd. Een en ander komt overeen met artikel 3, onderdeel c, van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Bij de wijze waarop de relatie tussen partijen in de gastouderopvang wordt gerealiseerd, is van essentieel belang dat alle partijen ten opzichte van elkaar expliciteren wat de wederzijdse rechten en plichten zijn. In de regel wordt tussen gastouderbureau, gastouders en ouders een tripartiet contract gesloten, waarin ten minste de bemiddeling en de begeleiding door het gastouderbureau wordt geregeld. Tussen gastouders en ouders is in de regel sprake van een overeenkomst tot het verlenen van diensten. Overigens is het ook mogelijk dat gastouders in loondienst werkzaam zijn bij het gastouderbureau. Voor een toelichting op onderdeel c zij verwezen naar artikel 48, tweede lid, onder f. Deze bepalingen zijn identiek.

Derde lid

Onderdeel a komt overeen met artikel 3, onderdeel a, van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Een kwaliteitseis die aan gastouderopvang wordt gesteld is dat deze veilig moet zijn. Het gaat er onder meer om dat de woning waar gastouderopvang plaatsvindt veilig en voldoende ruimte biedt voor het aantal kinderen dat daar verblijft. Maar ook met betrekking tot de samenstelling van de groep kinderen, die binnen het gezin van de gastouder wordt opgevangen, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Overigens vloeit al uit de globale normstelling van artikel 47, tweede lid, voort dat ook zonder nadere eisen door het gastouderbureau beoordeeld moet worden hoeveel kinderen van welke leeftijd, verantwoord door de gastouder kunnen worden opgevangen, waarbij ingevolge artikel 1, eerste lid, onder c, in ieder geval niet meer dan 4 kinderen gelijktijdig mogen worden opgevangen door een gastouder. Het gastouderbureau bepaalt binnen dat maximum, welk aantal bij een bepaalde gastouder nog verantwoord is. Factoren die het gastouderbureau in de beoordeling onder meer moet betrekken zijn: de grootte en mogelijkheden van de ruimte waar de kinderen worden opgevangen, de leeftijd en eventuele extra zorgbehoefte van de op te vangen en de eigen kinderen van de gastouder en de deskundigheid en ervaring van de gastouder.

Vierde lid

Verder is in artikel 51 vastgelegd dat ook personen werkzaam bij een gastouderbureau alsmede gastouders in het bezit moeten zijn van een verklaring omtrent het gedrag. Het is de verantwoordelijkheid van het gastouderbureau erop toe te zien dat gastouders in het bezit zijn van een dergelijke verklaring. Toezichthouders moeten zich er bij het gastouderbureau van vergewissen dat en het personeel van het gastouderbureau en de gastouders in het bezit zijn van die verklaring.

Artikel 52

Evenals houders van kindercentra zijn houders van gastouderbureaus verplicht ten minste eenmaal in de vier jaar te beschrijven welk kwaliteitsbeleid zij zullen voeren; bovendien worden zij verplicht jaarlijks verslag te doen van het gevoerde kwaliteitsbeleid. In verband daarmee zijn de artikelen 49 en 50 van overeenkomstige toepassing verklaard. Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsbeleid wordt gevormd door de criteria die het gastouderbureau hanteert bij de selectie van gastouders en de bemiddeling tussen en ondersteuning van vraag- en gastouders. Deze criteria zullen zijn afgeleid van de in deze beschrijving op te nemen visie op bijvoorbeeld de verzorging van kinderen en het overbrengen van normen en waarden op kinderen.

Artikel 53

Dit artikel heeft betrekking op een kindercentrum, gebaseerd op ouderparticipatie. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de opvang van de kinderen, voor het beleid, voor de wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd, en de organisatie van het kindercentrum geheel door de ouders van de kinderen die worden opgevangen worden gedragen. Het principe is dat de ouders in ruil voor opvang van hun eigen kinderen, minimaal een aantal dagdelen meewerken aan de opvang van andere kinderen in het kindercentrum. Van betaalde beroepskrachten is geen sprake. Ouders kiezen in deze gevallen bewust voor een dergelijk kindercentrum en niet voor professionele kinderopvang. Kindercentra die op deze basis willen opereren, dienen te voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Dit geldt evenwel niet voor de eis van gekwalificeerd personeel. Omdat de in artikel 48, tweede lid, genoemde onderwerpen niet uitputtend zijn en omdat voor verschillende vormen van opvang verschillende regels kunnen worden gesteld, biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de kwaliteit van ouderparticipatiechrèches nadere regels te stellen als dit nodig mocht zijn voor het waarborgen van de kwaliteit nu kwaliteitseisen voor beroepskrachten ontbreken.

Een andere uitzondering is dat deze kindercentra in hun beschrijving met betrekking tot de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan artikel 48 geen aandacht behoeven te schenken aan de wijze waarop beroepskrachten invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de houder en aan de wijze waarop ouders worden betrokken bij de uitvoering van het beleid van de houder. Door de structuur, de organisatie en de samenstelling van deze kindercentra is het opnemen van informatie daarover in een beschrijving overbodig. Tevens behoeven deze kindercentra, juist vanwege de grote mate van betrokkenheid bij de ouders van de opgevangen kinderen, geen oudercommissie in het leven te roepen.

Artikel 54 tot en met 56

Op grond van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen is een kinderdagverblijf thans verplicht een cliëntenraad in stand te houden. Die cliëntenraad heeft niet alleen een adviserende taak, maar ook de bevoegdheid in bepaalde gevallen een commissie van vertrouwenslieden een bindende uitspraak te ontlokken. Die vergaande bevoegdheden zijn te verklaren vanuit de gedachte dat kinderdagverblijven thans grotendeels worden gefinancierd uit collectieve middelen. Bij de verheffing tot wet van dit wetsvoorstel zal dat veranderen. De totstandkoming van een overeenkomst voor kinderopvang is dan een zaak tussen de houder en de ouder. Dat de ouder een uit collectieve middelen gefinancierde tegemoetkoming in de kosten kan krijgen, doet daar niets aan af. Het is immers de ouder

die bepaalt, bij welk kindercentrum de hem beschikbaar gestelde middelen worden besteed. In die context past geen vergaande, wettelijk opgelegde medezeggenschap van de ouders. De medezeggenschap waartoe deze wet verplicht, bestaat in een adviesrecht over een beperkt aantal onderwerpen. De houder is een volwaardige ondernemer die risico's loopt. Hij moet zorgen voor een rendabele bedrijfsvoering. Daarin past niet dat anderen de houder op diens kosten en voor diens risico tot een bepaalde bedrijfsvoering kunnen dwingen. Ouders die zich niet kunnen vinden in het door een kindercentrum gevoerde beleid, hebben de mogelijkheid te kiezen voor een ander kindercentrum. Indien in de praktijk blijkt dat bij ouders verdergaande medezeggenschap zwaar weegt, zullen houders daar uit concurrentieoverwegingen op inspelen. Uiteraard staat het de houder vrij de oudercommissie verdergaande bevoegdheden te geven dan in het wetsvoorstel voorgeschreven, indien hij daartoe aanleiding ziet. Indien een houder meerdere kindercentra of gastouderbureaus exploiteert, staat het hem vanzelfsprekend vrij een centrale oudercommissie in te stellen, zolang die centrale oudercommissie maar niet in de plaats treedt van de oudercommissie waar deze wet toe verplicht.

De wet legt niet de verplichting op een oudercommissie in stand te houden, doch een reglement op te stellen en de ouders in de gelegenheid te stellen op basis daarvan deel te nemen aan een oudercommissie. Er is niet gekozen voor een verplichting tot instelling van een oudercommissie, omdat ouders niet verplicht kunnen worden deel te nemen. Indien houders ouders niet in staat stellen te participeren in een oudercommissie, kan een ouder zonodig door tussenkomst van de rechter afdwingen dat een houder zijn verplichtingen op dit punt na komt. Het reglement moet voldoen aan de criteria van artikel 55, tweede lid. Indien de houder na opstelling van een reglement verkiezingen organiseert, maar er melden zich onvoldoende kandidaten, dan heeft hij aan zijn verplichtingen voldaan.

Voor de gastouderbureaus geldt momenteel geen medezeggenschapsrecht voor ouders. Voor die instellingen is dus sprake van een nieuw fenomeen. Ook hier geldt dat verdergaande bevoegdheden, gezien vanuit het voorgestelde bekostigingssysteem voor de kinderopvang, ongewenst zijn.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangegeven waarin geen oudercommissie behoeft te worden ingesteld. Vooralsnog wordt gedacht aan kleinschalige kindercentra.

Artikel 57

Eerste lid

Op grond van dit lid berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang bij de gemeente. Het toezicht wordt, onder gezag van het college van burgemeester en wethouders, uitgeoefend door ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst. De gemeentelijke gezondheidsdienst maakt deel uit van de ambtelijke organisatie van gemeenten.

De ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst worden door het college van burgemeester en wethouders aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb. Zij zullen de toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen namens het college. Afdeling 5.2 van de Awb bevat een algemene regeling van de bevoegdheden van toezichthouders, zoals het recht op het betreden van plaatsen, op het vorderen van inlichtingen en het inzien van schriftelijke stukken.

Volledigheidshalve zij nog vermeld dat op grond van artikel 5:20 van de Awb een ieder verplicht is aan de toezichthouder medewerking te

verlenen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De strafbaarstelling van niet-medewerking is voorzien in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Derde lid

Artikel 5:15, eerste lid, van de Awb verschaft aan door het college van burgemeester en wethouders als toezichthouders aangewezen ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen. Deze bevoegdheid geldt evenwel niet voor het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner. Het derde lid van het onderhavige artikel maakt hierop een uitzondering. Voor zover een kindercentrum of gastouderbureau in een woning is gevestigd zijn ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst derhalve bevoegd die woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, uiteraard voor zover dit noodzakelijk is ter uitvoering van de in het kader van deze wet aan hen opgedragen taken.

Vierde lid

Bij algemene maatregel van bestuur kan de werkwijze van ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst als toezichthouder worden vastgelegd. Daarbij wordt gedacht aan het vaststellen van een of meer protocollen. De protocollen waarborgen op een voor anderen inzichtelijke wijze dat de toezichthouder die zaken onderzoekt en beoordeelt die er voor de kwaliteit van de kinderopvang werkelijk toe doen. De kwaliteitseisen worden bij of krachtens het wetsvoorstel geregeld; procedurele voorschriften, vastgelegd in protocollen, bepalen op welke wijze de toezichthouder te werk gaat bij het toezicht op de naleving van die eisen. De protocollen zijn normstellend voor de toezichthouders, maar niet voor kindercentra en gastouderbureaus.

Opgemerkt zij nog dat de protocollen geen statische documenten zullen zijn. Er moet ruimte zijn voor dynamiek in die zin dat de toezichthouder in staat moet zijn haar werkwijze bij te stellen aan de hand van de opgedane praktijkervaringen, reacties uit de kinderopvangsector, voortschrijdende inzichten over toezicht etc. Uiteraard zullen de relevante partijen uit de kinderopvangsector worden betrokken bij de ontwikkeling van de protocollen.

Artikel 58

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

Artikel 59

Eerste en tweede lid

De toezichthouder legt zijn oordeel, naar aanleiding van een onderzoek bij

een kindercentrum of gastouderbureau vast in een inspectierapport. Als de toezichthouder constateert dat één van de kwaliteitsvoorschriften niet is nageleefd, maakt hij daarvan expliciet melding in het inspectierapport. Omdat een afschrift van het inspectierapport naar de houder gaat, is hij op deze wijze op de hoogte van de mogelijke consequenties en kan hij kwaliteitsverbeterende maatregelen daarop afstemmen.

Derde en vierde lid

Alvorens het inspectierapport wordt vastgesteld, stelt de toezichthouder de houder in de gelegenheid daarvan kennis te nemen en daarop te reageren. In het geval de houder zich niet kan vinden in het oordeel van de toezichthouder en daarover geen overeenstemming wordt bereikt, voegt de toezichthouder de zienswijze van de houder als bijlage bij het inspectierapport. Na vaststelling van het inspectierapport zendt de toezichthouder dit onverwijld aan de desbetreffende houder. Het ligt in de rede dat de toezichthouder, als onderdeel van de ambtelijke organisatie van de gemeente, op dat moment ook een afschrift zendt aan het college van burgemeester en wethouders. Aangezien het in dit geval gaat om een interne gemeentelijke aangelegenheid, kan worden volstaan met interne gemeentelijke voorschriften en behoeft een en ander niet nader in het wetsvoorstel te worden geregeld.

Vijfde lid

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

Artikel 60

Als het college van burgemeester en wethouders tot het oordeel komt dat een kindercentrum geen verantwoorde kinderopvang biedt dan wel dat bij een gastouderbureau niet langer sprake is van verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden, kan het college de houder een aanwijzing geven. De aanleiding tot het geven van een aanwijzing zal veelal gelegen zijn in een inspectierapport. Aanleiding tot een aanwijzing kan ook een ernstige klacht van ouders zijn of berichtgeving in de media. Een aanwijzing wordt overigens niet zomaar gegeven. Daar zal een onderzoek aan vooraf gaan, waarbij sprake is van hoor en wederhoor en wellicht de uitwisseling van gegevens.

De aanwijzing kan met betrekking tot een houder van een kindercentrum betrekking hebben op de wijze waarop deze de opvang organiseert of op het niet naleven van een of meer op het kindercentrum toegeschreven kwaliteitseisen, waardoor de opvang in andere zin tekortschiet. Ingeval van een gastouderbureau kan de aanwijzing betrekking op de wijze waarop de houder uitvoering geeft aan zijn werkzaamheden dan wel op het niet naleven van een of meer ten aanzien van het gastouderbureau bij

of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde kwaliteitseisen. De aanwijzing draagt de houder op zodanige maatregelen te nemen dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Die maatregelen kunnen een handelen of nalaten betreffen. De mate van concreetheid van de maatregel hangt af van de aard van het tekortschieten. Een voorbeeld: een aanwijzing kan inhouden dat de houder van een kindercentrum binnen een bepaalde termijn ervoor moet zorgdragen dat de verhouding tussen het aantal beroepskrachten en het aantal kinderen overeenkomstig de wettelijk voorschriften is.

In het geval dat de toezichthouder bij een kindercentrum een zodanige situatie aantreft dat onmiddellijk optreden geboden is, bijvoorbeeld omdat de veiligheid of de gezondheid van de kinderen in het geding is, kan de toezichthouder een bevel geven. Het bevel heeft een beperkte geldigheidsduur (de houder is verplicht om op korte termijn maatregelen te treffen). Een bevel kan worden gevolgd door een aanwijzing, bijvoorbeeld als op grond van het bevel noodmaatregelen zijn getroffen, terwijl structurele maatregelen nodig zijn. Denkbaar is ook dat een dergelijke aanwijzing inhoudt dat de door de toezichthouder bevolen maatregel van kracht blijft tot de vereiste maatregelen zijn genomen die leiden tot een verantwoorde kinderopvang. De bevoegdheid om een bevel te geven komt de toezichthouder niet toe bij het toezicht op de gastouderbureaus. Een dergelijke bevoegdheid past niet bij het toezicht op gastouderbureaus. Immers, daar kan nooit sprake zijn van een situatie die acuut ingrijpen vergt. Mocht de houder van een kindercentrum of gastouderbureau een bevel of een aanwijzing niet opvolgen, dan kan het college van burgemeester en wethouders bestuursrechtelijk optreden. Dit kan door het uitoefenen van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 61

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Het in exploitatie houden of nemen, ondanks een verbod, zal ingevolge het voorgestelde artikel 97 een economisch delict zijn.

Artikel 62

Voor een goede uitvoering van het gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid op het terrein van de kinderopvang is het wenselijk dat de gemeenten op planmatige wijze de hoofdpunten daarvan vastleggen en in een jaarlijks verslag verantwoording over de uitvoering ervan afleggen. Op deze wijze wordt de feitelijke uitvoeringspraktijk in beeld gebracht. Bovendien wordt, doordat het verslag aan de gemeenteraad wordt gezonden, de politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving versterkt.

Verder zij opgemerkt dat naarmate in het verslag meer tot uitdrukking wordt gebracht op welke wijze de gemeenten invulling hebben gegeven aan hun bevoegdheden, een terughoudender opzet van het rijkstoezicht mogelijk wordt. Nader onderzoek door het rijkstoezicht vindt in beginsel alleen plaats als het verslag een onvoldoende basis biedt voor een adequaat oordeel over de uitvoering of indien uit het verslag blijkt dat zich belangrijke tekortkomingen voordoen in de uitvoering. Om te bereiken dat het rijkstoezicht zich inderdaad op de in het verslag opgenomen gegevens kan baseren, dienen deze wel aan bepaalde vereisten te voldoen. In het tweede lid is de mogelijkheid opgenomen nadere regels te stellen omtrent de in het verslag op te nemen gegevens.

Artikel 63

Eerste lid

In dit artikel wordt voorzien in rijkstoezicht op de uitvoering van de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toetst in hoeverre de uitvoering door de gemeente in overeenstemming is met de wet. Het is niets meer en niets minder dan toezicht op toezicht, ook wel tweedelijnsstoezicht genoemd.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat de minister in het kader van het toezicht op de gemeente niet in de besluitvorming inzake individuele gevallen treedt. Dat betekent bijvoorbeeld dat een aanwijzing van de minister het beleid van de gemeente met betrekking tot de uitvoering van het gemeentelijk toezicht moet betreffen en niet een oordeel van een gemeente in een concreet geval. Dit neemt niet weg dat de aanwijzing van de minister betrekking kan hebben op een, uit één of meer individuele besluiten af te leiden tendens in de gemeentelijke uitvoering.

Artikel 64

De zorg voor de aanwezigheid van voldoende en adequate informatie is een verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Adequate informatie is een voorwaarde om het ministeriële toezicht te kunnen waarmaken. Een belangrijke informatiebron voor de minister met betrekking tot het gemeentelijk toezicht is het hem jaarlijks toe te zenden verslag. De minister kan, in aanvulling op de informatie daarin, ook behoefte hebben aan andere, specifieke informatie. Het voorgestelde artikel verschaft hem de bevoegdheid tot het opvragen van deze informatie en regelt tevens de verplichting die het college van burgemeester en wethouders heeft tot het verstrekken van de gevraagde informatie.

Artikel 65

Op grond van het voorgestelde artikel 65 kan de minister aan het college van burgemeester en wethouders aanwijzingen van algemene aard geven betreffende de uitvoering van diens toezichts- en handhavingstaken. Het college is gehouden overeenkomstig een tot hem gerichte aanwijzing te handelen. Van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing door de minister zal terughoudend gebruik worden gemaakt. De aanwijzingsprocedure heeft het voordeel dat deze, indien verschil van inzicht bestaat tussen de minister en het desbetreffende college van burgemeester en wethouders over wat een goede uitvoering van het gemeentelijke toezicht vergt, voor beide partijen klaarheid schept. Zo dient het college van burgemeester en wethouders, voordat een aanwijzing wordt gegeven, te worden gehoord en kunnen zij tegen de aanwijzing beroep aantekenen. De aanwijzing heeft dus mede een procedurele functie. We mogen er van uitgaan dat, indien de aanwijzing – eventueel na een daartegen door de gemeente ingesteld beroep – in stand blijft, het betrokken college van burgemeester en wethouders deze opvolgt.

Artikel 66

In een geval, waarin een gemeente onverhoopt een aanwijzing van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naast zich neer zou leggen, voert de minister deze aanwijzing zelf uit. De bepaling is imperatief geredigeerd. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport moet bij nalatigheid van het college van burgemeester en wethouders optreden. Hij doet dat dan namens de gemeente en ten laste van die gemeente. Dit betekent dat kosten verbonden aan het optreden van de minister, alsmede ook eventuele verdere aansprakelijkheid hieruit voortvloeiend, voor rekening van de gemeente komen.

Artikel 67

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport legt jaarlijks door middel van een aan een Tweede Kamer der Staten-Generaal toe te zenden verslag van de werkzaamheden die hij in het kader van het ministeriële toezicht op de uitvoering van het gemeentelijk toezicht in het voorafgaande kalenderjaar heeft verricht, verantwoording af over de uitvoering van deze taak. Bovendien geeft hij in dat verslag een overzicht van de werkzaamheden van het gemeentelijk toezicht. Daarvoor kan de minister gebruik maken van de verslaglegging, waartoe gemeenten ingevolge artikel 62 zijn verplicht.

Artikel 68

Het verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan wettelijke verplichtingen tijdig gegevens te verstrekken zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Deze algemene strafbaarstellingen gelden ook voor het niet verstrekken en het verstrekken van onjuiste gegevens in het kader van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld ten aanzien van inlichtingen die voor de aanspraak op en de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn. Een en ander wordt in de eerste volzin van het eerste lid tot uitdrukking gebracht. De voorgestelde tweede volzin van het eerste lid maakt mogelijk dat bijzondere opsporingsambtenaren worden aangewezen voor het opsporen van die strafbare feiten in het kader van het wetsvoorstel.

Artikel 69 tot en met 81

Artikel 69, eerste lid, bevat de grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete door het college van burgemeester en wethouders geeft bovendien aan tot welk maximum een boete kan worden opgelegd. Het college kan de houder die een verplichting gesteld bij of krachtens hoofdstuk 3, een aanwijzing onderscheidenlijk een bevel als bedoeld in artikel 60 of artikel 5:20 van de Awb niet nakomt dan wel handelt in strijd met een verbod krachtens artikel 61 een bestuurlijke boete opleggen. De artikelen 69 tot en met 81 geven een regeling ten aanzien van het opleggen van de bestuurlijke boete. Deze regeling is ontleend aan het voorontwerp voor de vierde tranche van de Awb. In dat voorontwerp worden enkele wijzigingen van de Awb voorgesteld, waaronder het invoegen in hoofdstuk 4 van een titel omtrent (de betaling en invordering van) bestuurlijke geldschulden en het opnemen in hoofdstuk 5 van een titel omtrent de bestuurlijke boete. Over dit voorontwerp wordt thans nog overleg gevoerd. Indien het overleg over het voorontwerp leidt tot aanpassingen van de vierde tranche, dan zal uiteraard het wetsvoorstel in dezelfde zin worden aangepast.

Het is op dit moment niet te voorzien op welk moment de vierde tranche van de Awb in werking zal treden. Indien dat eenmaal het geval is, zullen specifieke wetten, waaronder het wetsvoorstel, nog slechts enkele bepalingen omtrent de grondslag voor het toekennen van een boete en de hoogte van de boete behoeven te kennen. Indien de vierde tranche op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, zullen (voor zolang) de onderhavige artikelen voorzien in de noodzakelijke bepalingen omtrent het opleggen en invorderen van bestuurlijke boeten.

Artikel 69

Het eerste lid geeft voor verschillende overtredingen een maximum boetebedrag aan. Deze bepaling schrijft dus niet voor iedere overtreding exact voor hoe hoog de bestuurlijke boete zal moeten zijn. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders bij iedere concrete overtreding zal moeten beoordelen, welke boetebedrag passend is. Het in het tweede lid verwoorde evenredigheidsbeginsel biedt het college van burgemeester en wethouders daarbij een handvat: de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding, de mate waarin zij aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waarin zij aan de overtreder kan worden verweten.

De boete wordt opgelegd aan de overtreder, in dit geval de houder. Dit kan zowel een natuurlijke persoon zijn als een rechtspersoon. In het geval dat sprake is van handelen in ondergeschiktheid aan de houder, wordt de handeling toegerekend aan de houder. Ten aanzien van het begrip «overtreding» in dit lid zij nog opgemerkt dat het bij een overtreding moet gaan om een handeling welke strijd oplevert met de in eerste lid van dit artikel genoemde hoofdstuk of artikelen van de Wbk of van de Awb.

Ingevolge het derde lid kan het college van burgemeester en wethouders geen bestuurlijke boete opleggen, indien sprake is van overtredingen die met opzet zijn begaan of het gevolg zijn van roekeloosheid en die tevens de gezondheid of de veiligheid van personen (bijvoorbeeld kinderen of ouders) direct in gevaar brengen. Het gaat in dat geval om overtredingen die de maatschappelijke orde zodanig schokken dat afdoening door middel van een bestuurlijke boete niet langer een adequate en bevredigende sanctie betekent. Strafrechtelijk handhaving is in dat geval de aangewezen weg.

Het vierde lid bepaalt dat de opbrengst van de bestuurlijke boete toekomt aan de gemeente.

Artikel 70

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

Artikel 71

Dit artikel geeft inhoud aan het «ne bis in idem»-beginsel door te voorkomen dat de overtreder tweemaal wordt gestraft voor dezelfde overtreding. Voor strafrechtelijke sancties is hetzelfde beginsel neergelegd in artikel 68 van Wetboek van Strafrecht. Een dergelijke bepaling is in overeenstemming met het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de toetsing voor wetgeving. In het geval dat de houder gelijktijdig twee of meer overtredingen pleegt, kan hij wel voor beide afzonderlijk worden gestraft. Het ligt overigens voor de hand dat het college van burgemeester en wethouders en de bestuursrechter bij de uitleg van het begrip «dezelfde overtreding» aansluiting zullen zoeken bij de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht. Deze jurisprudentie komt erop neer dat sprake is van «hetzelfde feit», indien «blijkt van een zodanig verband met betrekking tot de gelijktijdigheid van de gedragingen en de wezenlijke samenhang in het handelen en de schuld van de dader, dat de strekking van het artikel meebrengt dat zij in de zin van deze bepaling als hetzelfde feit zijn aan te merken». (HR 21 november 1961, NJ 1962; NJ 5 februari 1963, NJ 1963, 320). Voorstelbaar is dat zich in het kader van de Wbk eendaadse samenloop van overtreding van gedragsvoorschriften voordoet. Daarbij kan gedacht worden aan de schending van een specifieke kwaliteitsnorm (bijvoorbeeld de groeps grootte), die tevens zal leiden tot de schending van de globale kwaliteitsnorm (verwezen zij naar artikel 48).

Artikel 72

Naast de mogelijkheid om in het kader van het wetsvoorstel een bestuurlijke boete op te leggen, blijft strafrechtelijke handhaving mogelijk. In verband daarmee is het nodig om samenloop van punitieve sancties te voorkomen. Daartoe strekt het onderhavige artikel. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt, indien ter zake van hetzelfde feit in het kader van strafvervolgning het onderzoek ter terechtzitting is gestart of een transactie in strafrechtelijke zin heeft plaatsgevonden. Dit impliceert dat het openbaar ministerie en de gemeente met elkaar in overleg zullen moeten treden over de vraag, of de overtreding strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk zal worden afgedaan. Met het oog daarop bepaalt het tweede lid dat het college van burgemeester en wethouders – dat bij overtredingen waarvoor bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd in de praktijk veelal als eerste op de hoogte is van de overtreding – in beginsel gehouden is de overtreding aan het Openbaar Ministerie voor te leggen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het Openbaar Ministerie en bestuur in onderling overleg criteria formuleren voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Deze criteria kunnen bijvoorbeeld worden neergelegd in een convenant of in vervolgingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie. Ingevolge het derde lid wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete opgeschort, indien de overtreding aan het Openbaar Ministerie is voorgelegd. Het Openbaar Ministerie heeft vervolgens dertien weken de gelegenheid om te beslissen of strafrechtelijk optreden gewenst is.

Artikel 73

Het eerste lid bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt vijf jaar nadat de overtreding is begaan. Voor de termijn, gedurende welke een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is aansluiting gezocht bij bestaande verjaringstermijnen. Het tweede lid bevat een bepaling voor het geval de boete binnen de termijn is opgelegd en de overtreder vervolgens bezwaar maakt of beroep instelt. Voorstelbaar is dat in sommige gevallen de beslissing op bezwaar of de uitspraak van de rechter komt op een moment dat de termijn inmiddels is verstreken. In deze gevallen wordt de termijn voor het opleggen van de boete opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

Artikel 74

Ingevolge artikel 57 van het wetsvoorstel berust de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang bij de gemeente. Het toezicht wordt, onder gezag van het college van burgemeester en wethouders, uitgeoefend door ambtenaren van de gemeentelijke gezondheidsdienst. Zij worden door het college van burgemeester en wethouders aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb. Het zal derhalve veelal het rapport van de toezichthoudende ambtenaar zijn dat de grondslag vormt van de door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen beschikking houdende de oplegging van een bestuurlijke boete. De redactie van het eerste lid laat evenwel de ruimte dat ook anderen dan toezichthoudende ambtenaren een rapport kunnen opstellen. Te denken valt aan een waarneming van een overtreding door een wethouder, op basis waarvan door het college een rapport wordt opgemaakt. Aangezien eveneens strafrechtelijke handhaving ingevolge artikel 68 van deze overtredingen mogelijk is, komen in dit kader ook aan opsporingsambtenaren bevoegdheden toe. Deze ambtenaren kunnen in plaats van een rapport een proces-verbaal opmaken. Het vierde lid biedt hiertoe de mogelijkheid. Het ligt voor de hand dat ook in deze gevallen afspraken worden gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en het bestuur. De keuze tussen het opmaken van een rapport of een proces-verbaal betekent evenwel nog geen definitieve keuze voor de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke weg. Daarom is bepaald dat een proces-verbaal zo nodig voor het rapport in de plaats kan treden.

Artikel 75

In de eerste volzin van deze bepaling wordt het zwijgrecht geregeld van diegene van wie kan worden aangenomen dat hij de overtreding heeft begaan. De omstandigheid of iemand vanaf enig moment wordt verdacht van het plegen van de overtreding is bepalend voor de vraag of betrokkene een zwijgrecht toekomt. In deze volzin wordt, in overeenstemming met de rechtspraak van de Hoge Raad, voor dit moment verwezen naar de handeling van de overheid waaraan betrokkene in redelijkheid de conclusie kan verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. Deze handeling bestaat in ieder geval uit de mededeling, veelal van de toezichthoudende ambtenaar, dat een rapport betreffende een door hem geconstateerde overtreding jegens de betrokkene zal worden opgemaakt. In de tweede volzin is de zogeheten cautieplicht geregeld. Ingevolge deze bepaling is degene die in het kader van het onderzoek vragen stelt die betrokkene, gelet op de eerste volzin, niet hoeft te beantwoorden, gehouden betrokkene op dat zwijgrecht te wijzen. Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat de cautieplicht alleen geldt in mondelinge verhoorsituaties, en niet als schriftelijke vragen worden gesteld. De Hoge Raad heeft deze beperking afgeleid uit de ratio van de cautieverplichting. Hierdoor wordt voorkomen dat, als gevolg van de

directe en persoonlijke confrontatie tussen ondervrager en ondervraagde bij een mondeling verhoor, de ondervraagde zich door de met die confrontatie gepaard gaande psychische druk verplicht voelt om de hem gestelde vragen direct te beantwoorden, terwijl hij niet tot antwoorden verplicht is. Deze directe confrontatie ontbreekt bij schriftelijke vragen; daarbij behoeft dus geen cautie te worden gegeven.

Artikel 77

Op grond van afdeling 4.1.2 van de Awb is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van financiële beschikkingen (verwezen zij naar artikel 4:12 van de Awb). In het tweede lid wordt een hoorplicht voorgesteld. De belanghebbende wordt in alle gevallen in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen. Om dit mogelijk te maken, bevat dit artikel een tweetal waarborgen. Zo dient het rapport reeds bij de uitnodiging voor het horen aan de overtreder te worden gezonden. De betrokkene weet dan waartegen hij zich moet verweren. Voorts dient het college van burgemeester en wethouders, indien de overtreder daarom vraagt of anderszins blijkt dat hij de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt, zorg te dragen voor een tolk.

De hoofdregel van het tweede lid lijdt uitzondering wanneer bij eerdere contacten met de betrokkene de facto is voldaan aan de hoorplicht. Daarom wordt in het derde lid geregeld dat de uitdrukkelijke hoorplicht komt te vervallen voor zover de betrokkene bij een eerdere gelegenheid zijn zienswijze voldoende naar voren heeft kunnen brengen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien een houder na het constateren van een overtreding al door de toezichthoudende ambtenaar is gehoord over het bewuste feit en die ambtenaar die verklaring in het rapport heeft opgenomen. Een en ander legt wel op het college van burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid om na te gaan of het eerdere contact met betrokkene inderdaad inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht. Alleen dan is er sprake van zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming. Ook mogen zich geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan. Doen zich die wel voor, dan zal wel moeten worden gehoord.

Artikel 78

Dit artikel regelt de beslistermijn bij het opleggen van bestuurlijke boeten. De beslistermijn bedraagt dertien weken, te rekenen vanaf het tijdstip waarop van de overtreding een rapport is opgemaakt. Binnen deze periode dient dus de gehele procedure te worden afgehandeld.

Artikel 79

Het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Uit de Awb volgt dat, naast de in het tweede lid genoemde gegevens, in of bij de beschikking ook verdere motivering moet worden vermeld, waaronder de vermelding krachtens welk wettelijk voorschrift de boete wordt opgelegd (verwezen zij naar artikel 4:17 van de Awb). Ook moet worden vermeld dat tegen de beschikking binnen zes weken bezwaar kan worden gemaakt bij het college van burgemeester en wethouders (verwezen zij naar artikel 3:45 van de Awb). In het derde lid is tot slot rekening gehouden met de mogelijkheid dat de beschikking zich richt tot een persoon die de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

Omdat het opleggen van een bestuurlijke boete een besluit is in de zin van de Awb, staat ingevolge artikel 8:1 van de Awb tegen dat besluit beroep

open bij de rechtbank. Eventueel kan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daartoe wordt in het kader van het wetsvoorstel voorgesteld de bijlage bij artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie te wijzigen. Dit voorstel sluit aan bij bestaande taken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 80

Ingevolge het eerste lid dient de boete binnen zes weken na de inwerking-treding van de beschikking te worden betaald. Om te voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld louter om uitstel van betaling en daarmee rentevoordeel te verkrijgen, is in het tweede lid bepaald dat de boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente, te rekenen vanaf de dag waarop sedert de bekendmaking van de beschikking zes weken zijn verstreken. De termijn van zes weken is gelijk aan de bezwaartermijn; zolang de overtreder nog kan overwegen of hij al dan niet een rechtsmiddel zal aanwenden, is dus geen wettelijke rente verschuldigd.

Voorts wordt voorgesteld te kiezen voor een dwangbevelprocedure in geval van niet tijdige betaling. De dwangbevelprocedure is geen onbekend fenomeen in het bestuursrecht. Zij geldt ook voor de invordering van de kosten van bestuursdwang en bestuurlijke dwangsommen (verwezen zij naar de artikelen 5:26 en 5:33 van de Awb). Aan de betrokkene moet duidelijk gemaakt worden dat hem, indien hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boetebeschikking met toepassing van het vierde lid boven het hoofd hangt. Van belang is in dit verband dat voor de betrokkene ingevolge het zesde lid de mogelijkheid van verzet open staat. Het verzet moet worden ingesteld door dagvaarding van de gemeente bij de burgerlijke rechter. Verzet leidt er niet toe dat het dwangbevel voorshands niet betaald hoeft te worden, tenzij de rechter anders beslist.

Zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook bij een boeteregeling de bevoegdheid van de overheid om de straf ten uitvoer te leggen in de tijd begrensd te zijn. Dat gebeurt in het negende lid. Daarbij is aangesloten bij de verjaringstermijn voor strafrechtelijke overtredingen op grond van artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht van twee jaar. Naar analogie van artikel 71 van het Wetboek van Strafrecht begint deze termijn te lopen op de dag na die waarop het feit is gepleegd.

Artikel 81

Een bestuurlijke boete is per definitie een sanctie van financiële aard. Dit brengt mee dat, zoals is bepaald in dit artikel, deze altijd achteraf volledig kan worden teruggedraaid.

Artikel 82

Eerste lid

Dit lid bevat de grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete door het hoofd, indien niet binnen de door het hoofd gestelde redelijke termijn voldaan wordt aan de verplichting inlichtingen of gegevens te verstrekken.

Het niet nakomen van deze verplichting wordt aangemerkt als een verzuim. In de fiscale wetgeving wordt een boete die op dit type overtredingen kan worden gesteld, aangeduid als verzuimboete. Het doel van zo'n verzuimboete is de nakoming van de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen en gegevens aan te scherpen. Voor het opleggen van de verzuimboete is voldoende dat aan de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen of gegevens niet of niet tijdig is voldaan. De verplichting tot

het verstrekken van inlichtingen of gegevens rust op de ouder, degene die een ouder of zijn partner in het kader van het verrichten van tegenwoordige arbeid een beloning verstrekt (bijvoorbeeld de werkgever) en de houder van een kindercentrum of een gastouderbureau.

Opgemerkt zij dat de verplichting om inlichtingen of gegevens te verstrekken die rust op de ouder ook de inlichtingen of gegevens van zijn partner betreft. In dit lid is tevens aangegeven tot welk maximumbedrag een verzuimboete kan worden opgelegd. Door middel van uitvoeringsbeleid zal de hoogte van de verzuimboete in een concreet geval nader worden ingevuld. Gedacht wordt een onderscheid, onder meer op basis van recidive te maken, zoals dat bijvoorbeeld ook in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998 is geschied. Bij afwezigheid van alle schuld legt het hoofd geen verzuimboete op.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat voor het regime van bestuurlijke boetes, zoals opgenomen in het onderhavige artikel, om redenen van praktische aard is aangesloten bij de voorschriften inzake het opleggen van bestuurlijke boeten in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. In het kader van de invoering van de vierde tranche Awb zal worden gezien of en in hoeverre deze boetebepaling dient te worden aangepast. Tot die tijd voorziet het onderhavige artikel in de noodzakelijke bepaling omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete.

Derde lid

Voor de gevallen dat het aan opzet of grove schuld te wijten is dat geen, dan wel onjuiste of onvolledige inlichtingen en gegevens zijn verstrekt, biedt dit lid de mogelijkheid tot het opleggen van een hogere boete dan in het geval van een verzuim als bedoeld in het eerste lid. In de fiscale wetgeving wordt een boete die kan volgen op overtredingen, waarbij sprake is van opzet of grove schuld aangeduid als vergrijpboete.

Het hoofd dient de aanwezigheid van opzet of grove schuld te stellen en te bewijzen. Omdat de begrippen opzet en grove schuld in de fiscale wetgeving al sedert jaren worden gebruikt, heeft de Belastingdienst hiermee inmiddels ruime ervaring opgedaan. Daarnaast geldt dat de begrippen opzet en grove schuld op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad min of meer concreet inhoud hebben gekregen in het hiervoor genoemde Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst 1998. In dat opzicht zal dan ook sprake zijn van een relatieve eenvoud bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid.

In dit lid is tevens aangegeven tot welk maximumbedrag de vergrijpboete kan worden opgelegd. Door middel van uitvoeringsbeleid zal de hoogte van de vergrijpboete nader worden ingevuld. Bij het niet verstrekken van inlichtingen of gegevens maakt het hoofd een keuze tussen het opleggen van een verzuimboete en het opleggen van een vergrijpboete. In deze situatie kan namelijk zowel een verzuimboete worden opgelegd als een vergrijpboete, indien het niet verstrekken van inlichtingen of gegevens aan opzet of grove schuld is wijten. Een eenmaal opgelegde verzuimboete sluit het opleggen van een vergrijpboete voor hetzelfde feit uit. Het opleggen van een vergrijpboete sluit het nadien opleggen van een verzuimboete voor hetzelfde feit uit. Van het hoofd wordt verwacht dat hij een zorgvuldige afweging maakt bij de keuze van de hem ter beschikking staande sanctiemogelijkheden. Indien na het opleggen van een verzuimboete wordt geconstateerd dat sprake is van opzet of grove schuld, kan geen vergrijpboete voor hetzelfde feit worden opgelegd.

Artikel 83

Ingevolge het eerste lid kan het UWV een bestuurlijke boete opleggen aan een ouder die niet voldoet aan de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 31. Om redenen van praktische aard is voor de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen wat betreft het Uitvoeringinstituut werknemersverzekeringen aangesloten bij het boete-regime van de Wet op de re(in)tegratie arbeidsgehandicapten.

Ingevolge het tweede lid kan het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen aan een ouder die niet voldoet aan de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 26. Om redenen van praktische aard is voor de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen wat betreft de gemeente aangesloten bij het bestaande boete-regime van de Algemene bijstandswet.

Artikel 84

Eerste en tweede lid

Op grond van artikel 5 van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang ontvangt een houder van een kindercentrum of gastouderbureau van de gemeente een verklaring, waaruit blijkt dat aan de in de gemeentelijke verordening gestelde eisen is voldaan. Als een gemeente in haar verordening heeft gekozen voor een vergunningstelsel, wordt een verstrekte vergunning met een verklaring gelijkgesteld.

Kindercentra en gastouderbureaus die op het moment van inwerkingtreding van deze wet al beschikken over een vergunning of verklaring, zijn al bij de gemeente bekend. Zij hoeven zich derhalve niet te melden om in het register te worden opgenomen. Wel dienen de houders gehoor te geven aan een verzoek van het college van burgemeester en wethouders om gegevens die bij een melding verstrekt dienen te worden, maar nog niet bij het college bekend zijn, alsnog te verstrekken. Het college van burgemeester en wethouders dienen alle reeds bestaande kindercentra en gastouderbureaus ervan te verwittigen dat zij in het register zijn opgenomen. Op die manier kan er bij de houders geen misverstand bestaan over de vraag of een instelling bekend is of niet.

Derde lid

De regering hecht sterk aan de betrouwbaarheid van gastouders en degenen die werkzaam zijn bij een kindercentrum of gastouderbureau. Vanaf het moment dat de Wbk in werking zal zijn getreden, dient iedere gastouder en iedereen die werkzaam is bij een kindercentrum of gastouderbureau in het bezit te zijn van een verklaring omtrent het gedrag. Degenen die in de sector kinderopvang gaan werken en aankomende gastouders zijn verplicht zo'n verklaring te overleggen, voordat zij hun werkzaamheden aanvangen. Daarmee is echter niet geregeld dat van degenen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel werkzaam zijn bij een kindercentrum, gastouderbureau of als gastouder, ook gecontroleerd wordt of zij over een dergelijke verklaring beschikken. Het voorgestelde derde lid verplicht deze personen binnen twee maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wbk een dergelijke verklaring te overleggen aan hun werkgever of het gastouderbureau.

Artikel 87

De voorgestelde bekostigingssystematiek voorziet voor de verschillende vormen van kinderopvang in de vaststelling van een maximumprijs die voor een tegemoetkoming van het Rijk in aanmerking zal komen. Deze maximumprijzen zullen jaarlijks worden aangepast op basis van vaste nog

aan te geven indices. Omdat de overstap van aanbod- op vraag-financiering tot prijsschommelingen kan leiden, zullen de maximumprijzen de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de Wbk de feitelijke ontwikkelingen in de markt volgen.

Artikel 88

Door de inwerkingtreding van deze wet vervallen de tot nu bestaande regelingen betreffende de financiering van kinderopvang voor reïntegrerende alleenstaande ouders in de bijstand, ouders met een uitkering op grond van de WW en arbeidsgehandicapte ouders, bedoeld in respectievelijk de KOA-regeling, artikel 74 van de WW en artikel 22a van de Wet REA. Deze regelingen worden, zoals eerder in deze memorie vermeld, uitgevoerd door gemeenten respectievelijk het UWV. Met het oog op de lopende contractuele verplichtingen van deze uitvoerders op grond van genoemde financieringsregelingen, is in het onderhavige artikel voorzien in een overgangsregeling. De in het eerste lid van dit artikel opgenomen bepaling houdt in, dat ouders die gebruik maken van kinderopvang die door de gemeente dan wel het UWV is bekostigd op grond van een vóór de inwerkingtreding van deze wet gesloten schriftelijke overeenkomst als bedoeld in de bovengenoemde regelingen, gedurende een periode van ten hoogste zes maanden geen aanspraak hebben op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang op grond van de onderhavige wet. Ten aanzien van de financiering van deze regelingen blijven gedurende genoemde periode de vóór de inwerkingtreding van deze wet bestaande bepalingen, bedoeld in de KOA-regeling, de WW en de Wet REA van toepassing (tweede en derde lid). Aldus wordt geen inbreuk gemaakt op de contractuele verplichtingen van partijen en wordt tevens voorkomen dat reeds bestede overheidsgelden voor kinderopvang ongebruikt zouden blijven. De overgangsperiode van maximaal zes maanden is gekozen met het oog op de tot nu toe bestaande praktijk, waarin contracten betreffende kinderopvang worden gesloten met een gemiddelde duur van zes maanden. Overigens is aan de gemeenten en het UWV in het kader van de implementatie van deze wet en de voorbereiding van gemeenten en het UWV op die wet, al in een vroeg stadium geadviseerd, zoveel mogelijk contracten met een (beperkte) duur tot de datum van inwerkingtreding van de wet af te sluiten.

Artikel 90

De overheidsfinanciering van kinderopvang vindt thans plaats door de gemeenten op grond van de Welzijnswet 1994. Het wetsvoorstel voorziet in een geheel ander bekostigingssysteem, waarin geen plaats meer is voor gemeentelijke subsidiëring. In verband hiermee moet de Welzijnswet 1994 worden aangepast in die zin dat die wet geen betrekking meer heeft op het uitvoerende werk op het terrein van de kinderopvang dat door het wetsvoorstel wordt bestreken. De Welzijnswet 1994 blijft althans voorts nog wel het wettelijke kader voor het peuterspeelzaalwerk. Om de mogelijkheid open te houden met betrekking tot peuterspeelzaalwerk landelijke kwaliteitseisen te stellen, blijft artikel 20, eerste lid, van de Welzijnswet 1994 gehandhaafd voor deze vorm van kinderopvang.

Overigens zij nog opgemerkt dat de steunfunctie en de landelijke functies met betrekking tot kinderopvang eveneens in de Welzijnswet 1994 geregeld blijven. De steunfunctie blijft behoren tot de verantwoordelijkheid van de provincies, de landelijke functie tot de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Artikel 91

Omdat het wetsvoorstel als onderdeel van het kwaliteitsbeleid een specifieke regeling bevat omtrent de medezeggenschap van ouders, zijn de bepalingen met betrekking tot kinderopvang in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) overbodig geworden. In dit artikel wordt dan ook voorgesteld de Wmcz niet langer van toepassing te doen zijn op kinderopvang.

Artikelen 93 tot en met 96

De in deze artikelen opgenomen wijzigingen van de WW, de Wet REA respectievelijk de Coördinatiewet Sociale Verzekering, zijn technisch van aard en vloeien rechtstreeks voort uit de integratie van de in die wetgeving tot nu toe opgenomen regelgeving op het terrein van de (financiering van) kinderopvang in het wetsvoorstel. Ook de in de WIW op grond van artikel 3, vijfde en zesde lid, van de wet tot nu toe bestaande mogelijkheid voor gemeenten om ter bevordering van de inschakeling in de arbeid, kinderopvang te realiseren, kan om die reden vervallen.

Artikel 97

Artikel 43 verplicht een ieder die van plan is een kindercentrum of een gastouderbureau te gaan exploiteren daarvan melding te doen aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van vestiging. Overtreding van dit gebod zal ingevolge dit voorgestelde artikel een economisch delict zijn. Hetzelfde geldt voor overtreding van het exploitatieverbod van het voorgestelde artikel 61.

Artikel 98

Gelet op de samenloop tussen het wetsvoorstel en het voorstel van de Wet justitiële gegevens, wordt in dit artikel voorgesteld dat het wetsvoorstel aan de Wet justitiële gegevens wordt aangepast, zodra dat wetsvoorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt.

Artikel 99

Door middel van wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, is voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep van een uitspraak van een rechtbank bij geschillen over besluiten van het college van burgemeester en wethouders, waarbij bestuurlijke boetebeschikkingen aan een houder van een kindercentrum of gastouderbureau zijn opgelegd.

Artikel 102

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

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

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegthart

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. E. Verstand-Bogaart