

Vergaderjaar 2008–2009

31 874

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

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 juni 2009

Algemeen

Ondergetekende is de commissie mede namens de staatssecretaris van Financiën zeer erkentelijk voor de bereidheid om het wetsvoorstel voortvarend te behandelen. Vanzelfsprekend staat een zorgvuldige beantwoording van de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen bij de regering voorop.

In deze Memorie van Antwoord streef ik ernaar alle door de verschillende fracties aan de orde gestelde vragen te beantwoorden en in te gaan op de geuite bezwaren en bedenkingen van sommige fracties.

Inbreng van de CDA-fractie

De regering schrijft dat in 2008 de overschrijding 0.7 miljard bedraagt en 1.1 miljard in 2009. In 2011 zou een bezuiniging van 1150 miljoen moeten worden geïncasseerd, waarvan 360 miljoen van de Gastouderopvang. In de verschillende rapportages van adviescolleges, de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is sprake van verschillende financiële overzichten. De leden van de CDA-fractie willen nu klip en klaar een duidelijk financieel overzicht, waarin alle kosten en bezuinigingen zijn meegenomen. Het is nu volstrekt onoverzichtelijk. Het doorverwijzen naar een later voor te hangen algemene maatregel van bestuur verzwakt de onderbouwing van deze wetswijziging in ernstige mate. Deze leden doelen daarbij ook op eenmalige kosten die te maken hebben met de invoering van dit nieuwe systeem.

Het is begrijpelijk dat de indruk bestaat dat de budgettaire consequenties van de wetswijziging steeds wijzigen, hetgeen onoverzichtelijk oogt. De verklaring daarvoor is dat er geen sprake is geweest van een status quo. De cijfers waar u aan refereert, zijn de cijfers van de Voorjaarsnota 2008, toen er nog sprake was van een geraamde overschrijding in 2011 van circa € 1,2 miljard. Bij Miljoenennota kwam daar op basis van het uitgavenbeeld tot en met juli 2008 nog een extra overschrijding van circa € 0,3 miljard bij. Bij ongewijzigd beleid is een overschrijding te voorzien die oploopt tot € 1,5 miljard in 2011. Deze overschrijding is niet alleen terug te voeren op de gastouderopvang. Er zijn daarom ook maatregelen

in de andere opvangsoorten genomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle budgettaire effecten, en niet slechts de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel gastouderopvang.

Tabel 2 Ramingen kinderopvangtoeslag (bedragen x 1 miljard euro)

	2009 zonder maatregelen	2011 zonder maatregelen	2011 met maatregelen
1) Dagopvang	1,7	1,9	1,6
2) Buitenschoolse opvang	0,7	0,8	0,7
3) Gastouderopvang	0,8	0,8	0,4
4) Totaal raming	3,2	3,5	2,7
5) Totaal begroting 2008	1,9	2	2
6) Verschil t.o.v. begroting 2008	1,3	1,5	0,7*

* Het resterende bedrag is gedekt uit enveloppemiddelen kinderopvang en uit generële compensatie.

Toelichting op de tabel:

- Regel 1 tot en met 4 presenteren de raming per opvangsoort in 2009 en 2011 bij ongewijzigd beleid, en de raming per opvangsoort na maatregelen in 2011. Uit deze cijfers blijkt dat de maatregelen zoals de aanpassing van de ouderbijdragetabel, het bevroren van de maximumuurprijs in 2009, de verlaging van het maximumuurtarief in de BSO en de maatregelen in de gastouderopvang leiden tot een verlaging van het budget voor alle opvangsoorten.
- Regel 5 presenteert de raming in de begroting 2008. Tot 2008 kon de Belastingdienst geen onderscheid maken in de uitgaven per opvangsoort. Daarom in de begroting 2008 op totaalniveau geraamd en niet per opvangsoort. Wel was er informatie beschikbaar over het aantal kinderen per opvangsoort.
- Regel 6 presenteert vervolgens de geraamde overschrijding ten opzichte van de stand in begroting 2008. Hieruit blijkt dat bij ongewijzigd beleid de totale overschrijding in 2009 geraamd werd op € 1,3 miljard en in 2011 op € 1,5 miljard. De overschrijding in 2011 wordt dus opgelost door maatregelen in alle opvangsoorten, door dekking uit enveloppe-middelen kinderopvang en door generële compensatie.

Wel moet bij de ramingen worden aangetekend dat de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang een aanzienlijke onzekerheidsmarge kent. Zo heeft zich de afgelopen jaren een zeer sterke groei voorgedaan die niet was voorzien. De vele bijstellingen van het kinderopvangbudget in korte tijd maken duidelijk dat de jonge Wet kinderopvang nog niet is «uitgetrild». Daarnaast zijn de veronderstelde gedragseffecten als gevolg van de maatregelen niet exact in te schatten. Daarom zijn de ramingen van de kinderopvangtoeslag met meer dan normale onzekerheden omgeven. De incidentele kosten die samenhangen met de uitvoering van het wetsvoorstel zijn niet in bovenstaand overzicht meegenomen. De uitvoeringskosten bestaan uit een tegemoetkoming in de opleidingskosten van gastouders, kosten voor het toezicht op gastouders, uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de kosten voor ontwikkeling, implementatie en beheer van het landelijk register. Over de precieze omvang en verdeling van de uitvoeringskosten is nog overleg gaande met verschillende partijen zoals de GGD en VNG en Belastingdienst.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat de gastouderopvang in voldoende mate beschikbaar blijft. In artikel 56b van de wet wordt in algemene zin aangegeven waaraan de gastouder zou moeten voldoen. De aanvankelijke wens van de regering om certificering op MBO-2 niveau te eisen is hierin niet opgenomen, maar de regering schrijft dat bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen kunnen worden opgenomen. Ook

geeft zij aan dat de branche daarin de ruimte krijgt haar eisen te formuleren. Dit stelt de leden van de CDA-fractie niet gerust. Het is duidelijk dat er sprake zal zijn van een overgangsfase. Zou de regering willen overwegen om de eisen die nu wel in de wet zijn geformuleerd door de GGD te doen uitvoeren? Zonder dat er diploma's moeten worden gehaald kunnen gastouders hun taak in de meeste gevallen goed vervullen. Ook heeft de regering geen duidelijkheid gegeven over hoeveel de opleidingskosten zullen bedragen. De leden van de CDA-fractie ontvingen graag een duidelijke toelichting.

Het kabinet is van mening dat er bij de beoogde invulling van de deskundigheids- en kwaliteitseisen voldoende aanbod aan gastouders blijft bestaan. Bij de uitwerking van de deskundigheidseisen wordt namelijk aangesloten bij de bestaande opleidingsinfrastructuur en ligt de nadruk op het erkennen van competenties die professionele gastouders al bezitten zodat gastouders tijdig aan de gestelde eisen kunnen voldoen. De kwaliteitseisen voor gastouders en gastouderbureaus worden vertaald in toetsingscriteria voor de GGD. De GGD zal beoordelen of de gastouders aan de deskundigheids- en kwaliteitseisen voldoen. Pas indien zij daaraan voldoen worden zij opgenomen in het landelijke register voor kinderopvang.

Het streven van het kabinet is om de kosten voor de gastouder om te voldoen aan de nieuwe deskundigheidseisen zo laag mogelijk te houden. De kosten van een erkende EVC procedure liggen rond de € 1000. Door een compensatie vanuit het Rijk van 75 procent van de kosten, tot maximaal € 750, zullen de kosten voor de gastouder veel lager zijn.

De functie van het gastouderbureau is door deze wetswijziging verzwaaard, zeker in administratieve en begeleidende zin. De ouders zullen derhalve geconfronteerd worden met een lastenverzwaring. Kan de regering aangeven wat dat in de praktijk zou kunnen betekenen?

Het wetsvoorstel voorziet niet in een verzwaring van de functie van het gastouderbureau. In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de gastouders, anders dan nu het geval is, zelf verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de opvang. De gastouderopvang wordt een professionele vorm van opvang waarvan de kwaliteit in de toekomst rechtstreeks aan huis wordt gecontroleerd door de GGD. Op dit moment wordt alleen de kwaliteit van de opvang bij het gastouderbureau gecontroleerd. Dit betekent dat het aantal taken van het gastouderbureau zal afnemen en zal worden beperkt tot die taken die strikt noodzakelijk zijn om de gastouder professioneel te kunnen laten functioneren. Daar staat tegenover dat het gastouderbureau, anders dan nu het geval is, verantwoordelijk wordt voor het doorgeleiden van het betalingsverkeer tussen vraagouders en gastouders. Dit leidt naar verwachting per saldo niet tot een taakverzwaring van het gastouderbureau. Of het totaal aan eisen die worden gesteld aan het gastouderbureau én aan de gastouder, tot een verzwaring leidt, is nog niet duidelijk. Ik heb mede met het oog hierop recent aan de vertegenwoordigende partijen in het kinderopvangveld (de zogenoemde convenantpartners) gevraagd om het advies dat zij hebben uitgebracht over de kwaliteitseisen die gesteld zouden moeten worden aan gastouderbureaus en gastouders, opnieuw te bezien. In het bijzonder heb ik gevraagd om te komen tot een versobering van deze eisen. Verder is van belang dat ik van plan ben maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de kosten die gastouderbureaus in rekening brengen, volledig transparant worden voor zowel de ouders als de gastouders. Ik zal daarbij gebruik maken van artikel 56, vijfde en zesde lid, van het wetsvoorstel, waarin wordt voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voorschriften te verbinden aan de contracten tussen gastouderbureaus en ouders en aan de administratie van het betalingsverkeer tussen ouders en

gastouders. Mocht dit middel op den duur ontoereikend blijken om de thans soms onredelijk hoge kosten die gastouderbureaus in rekening brengen te verlagen, dan beschik ik over de mogelijkheid (artikel 56, lid 5) om bij AMvB grenzen te stellen aan de uitvoeringskosten van gastouderbureaus. De regering gaat ervan uit dat deze maatregelen tezamen zullen voorkomen dat de kosten voor de ouder zullen toenemen.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat er enige correctie dient plaats te vinden op de onbeheersbare ontwikkeling van de gastouderopvang. Echter de voortgaande bureaucratisering baart deze leden zorgen. Wordt het niet tijd om een generieker en eenvoudiger systeem te ontwikkelen waarin de afstemming tussen gewerkte uren en opvanguren kan worden gemaakt? In de beantwoording neem ik gelijk de beantwoording van de verwante vragen van de fracties van de VVD, PvdA, de ChristenUnie en de SGP mee. Het kabinet is het met deze fracties eens dat het de voorkeur verdient een relatie te leggen tussen het aantal gewerkte uren en het aantal opvanguren. De commissie Van Rijn heeft echter geconstateerd dat dit niet uitvoerbaar is omdat het lastig is om tot een betrouwbare urenregistratie te komen. Dat heeft te maken met het feit dat het niet altijd gaat om mensen met een werkgever-werknemersrelatie. Dat geldt bijvoorbeeld bij zzp-ers. Verder stuit zo'n urenregistratie – in het bijzonder het matchen van de uren van partners – op problemen in het geval van freelancers, parttimers en flexibele contracten. De commissie Van Rijn stelde dat de kosten van een dergelijke maatregel mogelijk hoger zullen zijn dan de baten. Desalniettemin heeft het kabinet vastgesteld dat het wenselijk is om dit thema niet los te laten. Daarom zal het kabinet de mogelijkheden van een koppeling tussen gewerkte uren en opvanguren nader onderzoeken.

Van verschillende kanten is hierom gevraagd en wordt dat de regering geadviseerd. De regering blijft echter van mening dat dit volstrekt onmogelijk is, omdat urenregistratie niet tot de mogelijkheden van de Belastingdienst zou behoren. Zou de regering bereid zijn de regeling van de Kinderopvang nog eens nader te bezien? Er gaat 2,3 miljard in om en meer regels brengen meer kosten met zich mee. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de doelstellingen van deze wet op deze wijze worden gerealiseerd. Zij wachten het antwoord van de regering met belangstelling af.

Het kabinet is het met de fractie eens dat het de voorkeur verdient een relatie te leggen tussen het aantal gewerkte uren en het aantal opvanguren. De commissie Van Rijn heeft echter geconstateerd dat dit niet uitvoerbaar is omdat het lastig is om tot een betrouwbare urenregistratie te komen. Dat heeft te maken met het feit dat het niet altijd gaat om mensen met een werkgever-werknemersrelatie. Dat geldt bijvoorbeeld bij zzp-ers. Verder stuit zo'n urenregistratie – in het bijzonder het matchen van de uren van partners – op problemen in het geval van freelancers, parttimers en flexibele contracten. De commissie Van Rijn stelde dat de kosten van een dergelijke maatregel mogelijk hoger zullen zijn dan de baten. Desalniettemin heeft het kabinet vastgesteld dat het wenselijk is om dit thema niet los te laten. Daarom zal het kabinet de mogelijkheden van een koppeling tussen gewerkte uren en opvanguren nader onderzoeken.

Inbreng van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen zich in navolging van de Raad van State af waarom bij dit wetsvoorstel ineens weer een nieuwe indeling van de kinderopvang is ondernomen. Was verlaging van de tarieven, of een

ander systeem van betalingen (niet rechtstreeks van vraagouder naar gastouder) niet meer voor de hand liggend?

Het advies van de Raad van State is gebaseerd op een eerdere versie van het wetsvoorstel, waarin nog sprake was van het opsplitsen van de huidige gastouderopvang in twee nieuwe vormen van opvang in kleinschalig verband, namelijk: gastouderopvang en thuisopvang. Gastouderopvang werd in deze versie omschreven als een professionele vorm van opvang in gezinsverband, waaraan hogere kwaliteitseisen zouden worden gesteld en waarvoor een hogere maximumuurprijs zou gelden. Thuisopvang zou een lichtere vorm van opvang worden die ruimte biedt aan het soort opvang dat vóór de introductie van de Wet kinderopvang in 2005 tot stand kwam in de eigen kring van familie, vrienden, burens en kennissen. Hiervoor zouden een lagere maximumuurprijs en lagere kwaliteitseisen gaan gelden. De Raad van State stelde dat het introduceren van een aparte categorie thuisopvang heroverwogen zou moeten worden. Het kabinet heeft besloten om de thuisopvang alsnog uit het wetsvoorstel te halen vanwege de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik welke niet sluitend in de uitvoering is te ondervangen. In het nu voorliggende wetsvoorstel is dus geen sprake meer van een nieuwe indeling binnen de Wet kinderopvang ten opzichte van de huidige wet. Wel wordt de huidige gastouderopvang verder geprofessionaliseerd en wordt een groot aantal maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

De suggestie van de VVD-fractie om de tarieven te verlagen is feitelijk reeds uitgevoerd. Het kabinet heeft in april 2008 een samenhangend pakket maatregelen genomen en de Tweede Kamer hierover nader geïnformeerd bij brief van 20 juni 2008. Onderdeel van dit pakket was het aanpassen van de tabel voor kinderopvangtoeslag per 1 januari 2009. Op deze wijze wordt een besparing gerealiseerd van structureel circa 350 mln. Voor het overige zij hier nog vermeld dat het wetsvoorstel voorziet in de suggestie van de VVD-fractie om betalingen niet rechtstreeks van vraagouders naar de gastouders te laten plaatsvinden (artikel 49, lid 3b). Tevens gaat op basis van dit wetsvoorstel een verschillend maximumuurprijs gelden voor de gastouderopvang enerzijds en de dagopvang anderzijds waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen in kostenstructuur van deze twee vormen van opvang.

Kinderopvang thuis bij de vraagouder of bij de opvangouder is in het vergoedingssysteem niet afgeschaft. Dit is toch juist het punt waarom de kosten zo uit de hand liepen? Waarom denkt de regering dat de kosten nu wel in de hand te houden zijn?

De kosten worden in de hand gehouden door aan de gastouders professionele kwaliteitseisen te stellen en door maatregelen te nemen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan. Belangrijke nieuwe criteria zijn de deskundigheidseisen die aan gastouders worden gesteld en het feit dat de GGD in de toekomst bij de gastouder aan huis toezicht zal houden. Hierop is de verwachting gebaseerd dat een deel van de opvang die voor de introductie van de Wet kinderopvang (2005) in informeel verband werd aangeboden in de toekomst buiten het systeem zal worden gebracht. Het feit dat gastouders ook bij een vraagouder opvang kunnen verzorgen doet daar niets aan af.

Hierbij speelt ook het feit dat het voor ouders declarabele aantal uren niet hoeft te corresponderen met de duur van hun werkweek. Waarom is er niet voor gekozen het salarisbriefje van de vraagouders als controle te eisen? Zij moeten toch al hun inkomen opgeven aan het gastouderbureau.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het nog steeds zo is dat er een maximum is van 230 declarabele uren per maand.

Het kabinet is van mening dat het de voorkeur verdient een relatie te leggen tussen het aantal gewerkte uren en het aantal opvanguren. De commissie Van Rijn heeft echter geconstateerd dat dit niet uitvoerbaar is omdat het lastig is om tot een betrouwbare urenregistratie te komen. De koppeling tussen personeels- en salarisadministratie dient te verbeteren, teneinde deze informatie betrouwbaar te maken. Vraagouders geven hun inkomen op bij de Belastingdienst, niet bij het gastouderbureau. Het klopt dat het maximum aantal te declareren uren 230 uur per maand is. Dit is vastgelegd in een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkoming in kosten kinderopvang. Dit besluit is voorgehangen aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Voorts vragen deze leden zich af hoe blij de GGD is met zijn controlerende taak. Hoeveel mankracht is er voor nodig om de minicrèches te toetsen? Wat zijn hiervan de uitvoeringskosten?

GGD Nederland heeft aangegeven het positief te vinden dat de GGD met de invoering van dit wetsvoorstel daadwerkelijk zicht krijgt op de praktijk van de gastouderopvang. Wel ziet zij knelpunten in de implementatie omdat het aantal locaties waar de GGD in 2010 toezicht op zal houden, sterk zal toenemen. Om deze knelpunten op te lossen heeft zij het hiervoor genoemde implementatieplan ingediend. De uitvoeringskosten bestaan uit kosten voor het toezicht op gastouders, uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de ontwikkeling, implementatie en beheer van het landelijk register. Over de precieze omvang en verdeling van de uitvoeringskosten is nog overleg gaande met verschillende partijen. Voor het jaar 2010 is in ieder geval € 10 miljoen beschikbaar voor de extra werkzaamheden als gevolg van dit wetsvoorstel in het kader van toezicht en handhaving door de GGD-en en VNG. Daarmee is er voor het toezicht en de handhaving kinderopvang voor 2010 in totaal € 21,9 miljoen beschikbaar.

Is er meer te zeggen over de bijdrage van de gastouderbureaus aan de ontworpen van het systeem, en hoe zijn deze beter te controleren? Het is duidelijk gebleken dat gastouderbureaus hebben meegewerkt aan fraude (nl. meer uren declareren bij de overheid dan door de gastouder gemaakt zijn). Hoe zijn de sancties ten opzichte van deze bureaus? Nu krijgen ze zelfs nog een taak erbij. Zijn er plannen om de frauderende bureaus te verbieden? Kan de regering informatie geven over het aantal gevallen van fraude? Wat wordt precies de positie van het gastouderbureau in het nieuwe systeem?

De mogelijkheden die (malafide) gastouderbureaus hebben om te frauderen, is uitvoerig in kaart gebracht door Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het kabinet heeft de SIOD tevens gevraagd om in aanvulling op dit rapport onderzoek te doen naar de omvang van de fraude. De SIOD heeft toen te kennen gegeven dat dergelijk onderzoek niet goed mogelijk is.

Mede naar aanleiding van het SIOD-rapport wordt in het wetsvoorstel een groot aantal maatregelen genomen die dit soort praktijken van gastouderbureaus moet tegen gaan. Dit betreft de volgende maatregelen:

- Tot nu toe werden kinderopvanginstellingen per direct geregistreerd, ook als ze daarna niet aan de eisen bleken te voldoen.
- Malafide gastouderbureaus profiteerden daar ruim van. Zij schreven zich in bij een gemeente en als ze daarna niet aan de eisen bleken te voldoen volgde een soms langdurig handhavingstraject. In die periode konden de ouders gebruik blijven maken van kinderopvangtoeslag.

- In de toekomst worden nieuwe kinderopvanginstellingen eerst door de GGD beoordeeld, pas daarna volgt registratie.
- De belangrijkste maatregel is dat alle bestaande gastouderbureaus worden behandeld als nieuw. Als ze niet voor 1 januari 2011 aan de (nieuwe) eisen voldoen vervalt hun inschrijving in het register, zonder (langdurig) handhavingstraject door de gemeente.

Andere maatregelen zijn:

- Het gastouderbureau moet over voldoende personeel beschikken.
- Aan de beroepskrachten worden opleidingseisen gesteld.
- De kosten die het gastouderbureau in rekening brengt worden volledig transparant;
- Ouders kunnen hun gastouder niet meer onderhands betalen. Het betalingsverkeer verloopt via het gastouderbureau.
- Het papieren toezicht bij het gastouderbureau behoort tot het verleden: gastouders worden object van toezicht.
- Alle opvang wordt opgenomen in een landelijk register: de Belastingdienst kan beter controleren op rechtmatigheid van toeslagen, de GGD kan beter controleren op het aantal aangesloten gastouders.
- Informatie-uitwisseling tussen de GGD en de Belastingdienst over malafide praktijken is recent mogelijk gemaakt bij wetswijziging rond het belastingplan 2009.
- Het aantal toeslaguren wordt gemaximeerd (7dagen per week 24 uur per dagopvang is niet meer mogelijk).
- Personen kunnen geen gastouder zijn voor kinderen op hetzelfde woonadres.

De Raad van State wijst op het feit dat er geen enkele analyse van het keuzegedrag van ouders is gemaakt. Dat betekent dus dat het wetsvoorstel een slag in de lucht is. Wat is het commentaar hierop van de regering? Het ging toch om participatie op de arbeidsmarkt? Wordt hier wel op gestuurd, of eigenlijk niet?

Het klopt dat de gedragsreacties van ouders op het nieuwe stelsel niet exact van tevoren in te schatten zijn. Wel kan op basis van het verleden worden ingeschat hoe kinderen zich over de opvangsoorten verdelen. Deze raming blijft echter met onzekerheden omgeven. Wel bekend is dat:

- Kinderopvang de participatie van de tweeverdieners stimuleert.
- Het formaliseren van voorheen informele opvang in de (niet geprofessionaliseerde) gastouderopvang beperkte effecten op de arbeidsparticipatie heeft gehad. Hierop is het wetsvoorstel dan ook geënt.

In de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over de eisen aan de gastouders, die lopen van een EHBO-cursus tot eisen van pedagogische vaardigheden. Denkt de regering werkelijk dat gastouders op cursus zullen gaan? Wie gaat dat trouwens betalen?

Op dit moment wordt onderzocht op welke manieren gastouders aan de deskundigheidseisen kunnen voldoen, wat dit kost en op welke wijze ze daarin tegemoet kunnen worden gekomen. De deskundigheidseisen worden uitgewerkt in een AMvB, waarin eisen worden gesteld aan het bieden van voldoende zorg en het creëren van een veilige omgeving, die aansluit op de leefwereld van kinderen. Daarvoor is het van belang dat een gastouder in het bezit is van het diploma EHBO aan kinderen. Daarnaast zijn er twee mogelijke routes om te voldoen aan de deskundigheidseis gericht op het bieden van voldoende zorg: een mbo-examinering en een erkende EVC-procedure. De keuze voor de ene of de andere route is aan de gastouder zelf. De nadruk bij deze twee routes ligt op het erkennen van verworven kennis en vaardigheden van gastouders. Dat kan bijvoorbeeld door een beoordeling van de professionaliteit van de gastouder in

de opvangsituatie. Een professionele gastouder die ongeschoold is, kan hierdoor voldoen aan de eisen en hoeft dus geen opleiding te volgen. Het streven van het kabinet is om de kosten voor de gastouder om te voldoen aan de nieuwe deskundigheidseis zo laag mogelijk te houden. De kosten van een erkende EVC procedure liggen rond de € 1000. Door een compensatie vanuit het Rijk van 75 procent van de kosten, tot maximaal € 750, zullen de kosten voor de gastouder veel lager zijn.

Zo hebben de leden van de VVD-fractie nog vele vragen en opmerkingen, die alle de haalbaarheid en de uitvoeringsperikelen van dit wetsvoorstel betreffen. Naar de mening van deze leden gaat het bij dit wetsvoorstel om een enorme bureaucratisering van de kinderopvang. Waarom dit niet gewoon door de ouders zelf laten regelen met hoogstens enige fiscale voordelen met het oog op de kosten? Waarom zo'n ingewikkeld systeem? Dit betekent weer meer regels, meer gedoe. De leden van de VVD-fractie hebben om al deze redenen grote bezwaren tegen dit wetsvoorstel.

De mogelijkheid om het budget dat beschikbaar is voor toeslagen kinderopvang via een fiscale maatregel te verdelen over alle werkende ouders met kinderen tot 12 jaar, is onderzocht door de commissie Van Rijn. De commissie heeft daarbij gekeken naar de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag onder te brengen in de IACK (inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting). Deze mogelijkheid wordt door de commissie afgewezen. De belangrijkste reden daarbij is dat het beschikbare budget dan wordt verdund over een veel grotere groep ouders, waarvan een groot deel geen gebruik maakt van de kinderopvangtoeslag. Deze laatste groep werkt dus wel, maar maakt om verschillende redenen geen gebruik van gesubsidieerde kinderopvang (bijvoorbeeld omdat ze parttime werken). Het effect zou dan zijn dat veel ouders die geen gebruik maken van kinderopvang hiervoor wel via de belastingdienst een bijdrage ontvangen. Bij gelijkblijvend budget zouden de ouders die wel gebruik maken van kinderopvang een aanzienlijk lager bedrag ontvangen. Het beoogde effect van de huidige regeling, het leveren van een bijdrage aan de arbeidsparticipatie, zou daardoor aanzienlijk af kunnen nemen.

Inbreng van de PvdA-fractie

Het was de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat in de memorie van toelichting geen duidelijke definitie wordt gegeven van wat onder de termen «misbruik» en «oneigenlijk gebruik» moet worden verstaan. Deze leden verstonden onder misbruik met name de zogenaamde a-b-c-constructies, waarbij ouders voor elkaar als gastouder optreden, terwijl zij voor het overige geen betaald werk verrichten. Het inschakelen van buurvrouwen of familieleden zouden zij echter niet op voorhand willen betitelen als misbruik of oneigenlijk gebruik. Voor deze leden stond de reden waarom opvang wordt ingeschakeld centraal: de opvang moet dienen om het ouders mogelijk te maken betaald werk te verrichten. Door de commissie-Van Rijn is een aantal mogelijkheden onderzocht om de opvangtoeslag meer rechtstreeks te koppelen aan het aantal gewerkte uren. Het overleggen van arbeidscontracten wordt door de commissie afgewezen omdat de werkgever geen (financiële) prikkel heeft om een correcte urenregistratie te overleggen, terwijl de werknemer er belang bij heeft een zo groot mogelijk aantal uren te overleggen. De aan het woord zijnde leden begrepen deze redenering niet goed, temeer omdat door de commissie-Van Rijn ook varianten zijn onderzocht die gebaseerd zijn op gegevens over de omvang van het arbeidscontract. Kan de regering nog eens beargumenteren waarom van werkgevers ook zonder financiële prikkel niet verwacht mag worden dat zij het correcte aantal uren overleggen? Daarnaast vroegen deze leden hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheid om werknemers bij de belastingaangifte op te laten geven

hoeveel uren zij werkzaam zijn. De leden hechtten hier vooral aan omdat de mogelijkheid tot fraude met dit wetsvoorstel in stand blijft.

De mogelijkheid om werknemers bij de belastingaangifte op te laten geven hoeveel uren zij werkzaam zijn, leidt naar inschatting van de Belastingdienst tot onvoldoende betrouwbare informatie over gewerkte uren.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de bezuinigingen in het wetsvoorstel vooral betrekking hadden op de vorm van de opvang en niet op de reden waarvoor gebruik wordt gemaakt van opvang. Naast het verlagen van de vergoeding aan gastouders voorziet het wetsvoorstel in het stellen van kwalificaties aan gastouders. De leden van de PvdA-fractie hadden hier begrip voor. Zij hadden echter enige moeite met het gegeven dat niet bekend is welke eisen gesteld gaan worden, dat evenmin bekend is of er voldoende (cursus)aanbod is om deze kwalificatie te realiseren en wat de kosten zullen zijn, terwijl al wel is vastgelegd dat gastouders die de vereiste kwalificatie niet binnen een jaar behaald hebben niet geregistreerd zullen worden als gastouder, waarbij de vraagouder de toegekende kinderopvangtoelage moet terugbetalen. Bovendien konden deze leden zich niet aan de indruk onttrekken dat het gastouderschap wel enigszins bemoeilijkt wordt. De aan het woord zijnde leden konden zich voorstellen dat sommige ouders zijn aangewezen op gastouderschap, bijvoorbeeld in dunbevolkte gebieden of als ouders onregelmatige werktijden hebben. Zij konden zich echter ook andere redenen voorstellen waarom ouders gebruik willen maken van gastouderopvang. In dit verband begrepen zij niet waarom gastouders slechts op één adres werkzaam mogen zijn. Het argument van de controle door de GGD leek hen niet relevant. Als de GGD alle gastouderplekken moet controleren maakt het voor de werklast van de GGD niet uit welke gastouder op dat adres werkzaam is. Kan de regering hier nog eens een toelichting op geven?

Dit wetsvoorstel gaat ervan uit dat de gastouderopvang, net zoals de opvang in kindercentra, voldoet aan professionele kwaliteitseisen. Daarbij is een logische stap het toezicht te verbeteren door de GGD toezicht te laten houden op de opvanglocatie zelf. Dit betekent dat het aantal locaties waar de GGD in de toekomst toezicht op zal houden naar verwachting (ongeveer) zal verdubbelen. Als daarenboven zou worden toegestaan dat een gastouder op meer dan één locatie opvang kan bieden, wordt het aantal toezichtlocaties dermate groot dat GGD-toezicht ter plekke niet meer mogelijk is. Bovendien zouden dan ook de toezichtkosten per gastouder in de gastouderopvang onaanvaardbaar hoog worden.

Zorgen hadden de leden van de PvdA-fractie over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. De GGD moet alle gastouderplekken gaan controleren. De GGD is er tot nu toe niet in geslaagd om alle kinderdagverblijven te controleren. Op grond waarvan verwacht de regering dat de GGD wel in staat zal zijn alle gastouderplekken te controleren, terwijl dit er aanzienlijk meer zullen zijn dan de kinderdagverblijven?

GGD Nederland heeft om de implementatie van het wetsvoorstel te versoepelen, een plan ingediend waardoor het al in 2009 mogelijk wordt om extra GGD-inspecteurs te werven en op te leiden. Dit implementatieplan bestaat uit drie stappen. In de eerste plaats is er een papieren controle vooraf. De GGD zal de nieuwe gastouders vooraf vragen de juiste documenten (zoals VOG's) op te sturen naar de GGD. Pas als die documenten door administratieve krachten in orde worden bevonden, wordt de locatie door de GGD-inspecteur bezocht. Zo wordt de toezichtlast voor de GGD-inspecteurs verminderd.

De regering gaat ervan uit dat ca. 20% van de kinderen die nu gebruik maakt van een gastouder, overgaat naar de formele opvang. De leden van de PvdA-fractie voorzagen daarbij een aantal risico's. Op de eerste plaats zijn er nog steeds wachtlijsten voor de formele kinderopvang. Hoe moet de voorziene 20% worden opgevangen? Op de tweede plaats bestaat het risico dat dit percentage hoger zal zijn dan 20%. De toelage voor de formele kinderopvang ligt hoger dan die voor gastouders, waardoor opnieuw een overschrijding zou kunnen ontstaan, waardoor opnieuw maatregelen nodig zijn. Op de derde plaats verwacht de regering dat kinderen die voorheen zonder vergoeding werden opgevangen, ook in de toekomst weer zonder vergoeding zullen worden opgevangen. De aan het woord zijnde leden hadden er twijfels over of dit voor alle betrokken kinderen zal gelden. Op het moment dat voor een dienst betaald is, is het niet in alle gevallen vanzelfsprekend dat deze betaling weer stopt. Erkent de regering de mogelijkheid dat de praktijk van de afgelopen jaren tot een «nieuwe werkelijkheid» kan hebben geleid?

In de Nota naar aanleiding van het verslag die aan de Tweede Kamer is gestuurd, is aangegeven dat de exacte verdeling van de kinderen na invoering van het wetsvoorstel met onzekerheden is omgeven. Niettemin is het aannemelijk dat een deel van personen die nu gastouderopvang aanbieden naar verwachting niet kunnen of willen voldoen aan deze professionele eisen; voor deze groep vervalt de kinderopvangtoeslag in het nieuwe stelsel. Ook het bezoek door de GGD bij de gastouders thuis, zal door de sommige gastouders als een drempel worden ervaren. Daarom is geraamd dat circa de helft van het aantal kinderen dat nu in de gastouderopvang wordt opgevangen uit deze opvangsoort verdwijnt. Voorts wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met een substitutie-effect van circa 20% naar kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Daarbij is meegewogen dat vanaf 2010 de maximumuurprijs voor het gebruik van kindercentra hoger zal liggen dan voor gastouderopvang. De sector heeft in het verleden aangetoond zeer wel in staat te zijn om grote aantallen kinderen extra op te vangen. Zo zijn in de periode 2005–2008 ca. 215 000 extra kinderen opgevangen in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. In 2010 is sprake van een verhoudingsgewijs beperkte extra benodigde uitbreiding van de dan beschikbare capaciteit van ca. 6%. Ik vertrouw er dan ook op dat de sector ook nu weer in staat zal zijn deze aanwas op te vangen. Daarnaast zijn er diverse maatregelen genomen om de wachtlijsten terug te dringen (netwerkbureau, subsidieregeling capaciteitsuitbreiding, bijdrage aan het gemeentefonds) en kunnen kinderopvangorganisaties gebruik maken van verscheidene garantie-regelingen ter ondersteuning van extra investeringen (BBMKB-regeling, Waarborgfonds Kinderopvang). Tenslotte is van belang dat de vraag naar kinderopvang volgens het CPB in de komende jaren naar verwachting afvlakt. Dit zal een neerwaarts effect hebben op de wachtlijsten.

De leden van de PvdA wezen ook op het risico van substitutie. Zo zouden scholen kunnen overgaan tot aaneengesloten roosters, waardoor de tussenschoolse opvang («de overblijf», die ouders zelf betalen) verdwijnt en kinderen langer gebruik maken van de buitenschoolse opvang, waarvoor ouders wel een vergoeding krijgen. Hoe kijkt de regering aan tegen dit risico?

De regering werkt aan een notitie over dagarrangementen. Deze ontvangt de Tweede Kamer na de zomer. Voor het onderhavige wetsvoorstel heeft dit punt geen gevolgen.

Ten slotte hadden de leden van de PvdA-fractie een vraag over één van de door de commissie-Van Rijn onderzochte mogelijkheden om de opvangtoeslag nauwer te koppelen aan het aantal gewerkte uren van de ouders.

Zij doelden met name op de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag onder te brengen in de IACK (inkomensafhankelijke combinatiekorting). Dit zou de tegemoetkoming effectief beperken tot de groep waarvoor de toeslag bedoeld is (werkende ouders met kinderen tot 12 jaar), laat de keuzevrijheid voor ouders in stand, pakt gunstig uit voor de lagere inkomens en met name alleenstaande ouders en is volgens de commissie uitvoeringstechnisch eenvoudig te realiseren. Deze mogelijkheid wordt door de commissie om een aantal redenen afgewezen: de groep minst verdienende werkende ouders met kinderen tot 12 jaar is drie maal zo groot is als de groep ouders die gebruik maakt van de formele kinderopvang, waardoor het beschikbare budget over een grotere groep moet worden uitgesmeerd, er ontstaat mogelijk een «verzilveringsprobleem» bij lage inkomens (het bedrag dat aan belasting wordt betaald is lager dan de korting die kan worden verkregen) en de overheidsbijdrage wordt minder zichtbaar waardoor op termijn vergeten zou kunnen worden dat de overheid bijdraagt aan de kosten van kinderopvang.

De leden van de PvdA-fractie waren met name verwonderd over het eerste argument. Begrepen deze leden het goed dat hiermee gezegd wordt dat het budget niet toereikend is om alle werkende ouders met kinderen tot 12 jaar een tegemoetkoming te verlenen? Zo nee, wat is dan wel de betekenis van deze zinsnede? Zo ja, haalt deze argumentatie dan niet de doelstelling van de Wet op de Kinderopvang onderuit, die immers bedoeld is om de combinatie van arbeid en zorg te faciliteren? Voor wat betreft het tweede argument hadden deze leden begrepen dat dit probleem oplosbaar is. En voor wat het derde argument betreft zagen deze leden niet goed in wat het verschil is met de huidige regeling. Kan de regering deze argumenten nader toelichten?

Niet alle minst verdienende werkende ouders maken gebruik van kinderopvangtoeslag. Zoals de commissie Van Rijn aangeeft is de groep minst verdienende werkenden met kinderen tot 12 jaar die geen gebruik maken van de kinderopvangtoeslag drie keer zo groot als de groep minst verdienende ouders met kinderen in deze leeftijd met kinderopvangtoeslag. Deze eerste groep werkt dus wel, maar maakt om verschillende redenen geen gebruik van gesubsidieerde kinderopvang (bijvoorbeeld omdat ze parttime werken). Door het beschikbare budget via een fiscale maatregel te verdelen over alle werkende ouders met kinderen tot 12 jaar zouden veel ouders die geen gebruik maken van kinderopvang hiervoor wel via de belastingdienst een bijdrage ontvangen. Bij gelijkblijvend budget zouden de ouders die wel gebruik maken van kinderopvang een aanzienlijk lager bedrag ontvangen. Het beoogde effect van de huidige regeling, het leveren van een bijdrage aan de arbeidsparticipatie, zou daardoor aanzienlijk af kunnen nemen.

Tot slot spraken de leden van de PvdA-fractie hun zorg uit over de financiële onzekerheden waarmee dit wetsvoorstel omgeven is. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door alle betrokkenen, ook door de staatssecretaris, benadrukt dat er nu rust moet komen in de sector. Zijn er, als de aannames van de regering onverhoopt niet uitkomen en het budget opnieuw overschreden wordt, nieuwe maatregelen te verwachten? Zo ja, in welke richting denkt de regering dan?

Het kabinet is van mening dat na de invoering van dit wetsvoorstel rust moet komen in het kinderopvangveld. Dit betekent dat in beginsel gedurende enige jaren na invoering van dit wetsvoorstel geen nieuwe systeemwijzigingen worden doorgevoerd. Het enige voorbehoud dat hierbij moet worden gemaakt is dat indien dit wetsvoorstel op essentiële onderdelen niet de werking krijgt die het beoogt, aanpassingen denkbaar zijn. Hier komt bij dat ramingen van het gebruik van kinderopvang met onzekerheden zijn omgeven. Mocht dat leiden tot nieuwe overschrij-

dingen, dan zal opnieuw gezien moeten worden hoe binnen het systeem van gastouderopvang de beoogde opbrengst op dit dossier alsnog zal worden bereikt.

Inbreng van de SP-fractie

Uit de verwerping van het amendement-Van Gent (nr. 19) leiden de leden van de SP-fractie af dat nog steeds wordt vastgehouden aan de regel dat gastouders niet meer dan één opvangadres mogen hebben. Uit de praktijk blijkt dat er gastouders zijn die meer dan één gezin per week «aan huis» bedienen. Ook lijkt het de flexibiliteit ten goede te komen wanneer kinderen zowel aan huis als in het huis van de gastouder opgevangen kunnen worden. Wat zijn de argumenten van de regering om hier aan vast te houden? Is het alleen het aantal adressen dat door de GGD gecontroleerd zou moeten worden, en is dan niet een andere oplossing mogelijk (bijvoorbeeld meer steekproefsgewijze controle)? Hoe verhoudt zich dit met de motie onder nummer 41, die wel is aangenomen?

GGD Nederland heeft om de implementatie van het wetsvoorstel te versoepelen, een plan ingediend waardoor het al in 2009 mogelijk wordt om extra GGD-inspecteurs te werven en op te leiden. Dit implementatieplan bestaat uit drie stappen. In de eerste plaats is er een papieren controle vooraf. De GGD zal de nieuwe gastouders vooraf vragen de juiste documenten (zoals VOG's) op te sturen naar de GGD. Pas als die documenten door administratieve krachten in orde worden bevonden, wordt de locatie door de GGD-inspecteur bezocht. Zo wordt de toezichtlast voor de GGD-inspecteurs verminderd. Daarnaast zal ik in overleg met de convenantpartijen en de toezichthouders de intensiteit van het toezicht waar mogelijk doen verminderen. Er is niet gekozen voor een controle van alle bureaus en steekproefsgewijze inspectie, omdat dit zou betekenen dat sommige adressen in het register zouden kunnen komen zonder aan de juiste kwaliteitseisen te voldoen.

In de motie 41 wordt de regering verzocht bij de evaluatie van de Wet kinderopvang expliciet de eventuele gevolgen van de beperking van één opvanglocatie per gastouder, voor de toegankelijkheid van de kinderopvang in dunbevolkte gebieden, in kaart te brengen. De regering heeft daarbij aangegeven dit te zullen doen.

Volgens de schattingen die de leden van de SP-fractie onder ogen hebben gekregen, lijkt het niet haalbaar dat de GGD alle gastouders kan hebben bezocht binnen een jaar, zeker gezien het gegeven dat de GGD in 2007 niet in staat bleek om alle gastouderbureaus te bezoeken. Hoe wil de regering voorkomen dat hier een afspraak die in de wet is opgenomen niet wordt gehaald, en als zij niet wordt gehaald, wat zijn dan de consequenties? Waarom wordt niet gekozen voor een controle van alle bureaus en een steekproefsgewijze inspectie van de opvangadressen?

In overleg met de convenantpartijen en de toezichthouders zal de regering de intensiteit van het toezicht waar mogelijk doen verminderen. Er is niet gekozen voor een controle van alle bureaus en steekproefsgewijze inspectie, omdat dit zou betekenen dat sommige adressen in het register zouden kunnen komen zonder aan de juiste kwaliteitseisen te voldoen.

De verschillen tussen de uitvoeringskosten van de gastouderbureaus zijn groot (tussen 12% en 70%) Zeker gezien het feit dat gastouders ook nog moeten investeren in hun «opleiding» lijkt het de leden van de SP-fractie van belang dat er een maximum wordt gesteld aan het bedrag dat gastouderbureaus in mindering op de uurprijs mogen brengen. Wat wil de regering doen aan een te grote inhouding op de uurprijs?

Artikel 56 van de Wet kinderopvang biedt een aantal instrumenten om de uitvoeringskosten bij gastouderopvang beter onder controle te krijgen. Op grond van lid 6 kunnen eisen worden gesteld aan de administratie van gegevens door het gastouderbureau en aan het betalingsverkeer tussen gastouderbureau, gastouder en vraagouder. Daarnaast biedt lid 5 de mogelijkheid een maximum te stellen aan de uitvoeringskosten van gastouderbureaus. Bij invoering van het wetsvoorstel in 2005 is ten principale gekozen voor kinderopvang die tot stand komt in een markt van vraag en aanbod. Het instrumentarium om van overheidswege hierop invloed uit te oefenen dient dan ook op een proportionele wijze te worden opgebouwd. Het lijkt me daarom niet juist om op voorhand al een beperking op te leggen aan de tarieven die gastouders berekenen, als er nog andere onbenutte instrumenten zijn. Ik zal daarom eerst bij ministeriële regeling voorschriften verstrekken die ertoe moeten leiden dat de uitvoeringskosten van gastouderbureaus volledig transparant worden. Ouders kunnen op basis hiervan kiezen in hoeverre zij het tarief van een gastouderbureau en de bijbehorende dienstverlening van dat bureau de moeite waard vinden. Mocht op termijn blijken dat dit instrument onvoldoende soelaas biedt, dan overweeg ik alsnog gebruik te maken van de mogelijkheid (artikel 56, lid 5) om bij AMvB grenzen te stellen aan de uitvoeringskosten van gastouderbureaus. Ik zal de ontwikkelingen van de uitvoeringskosten dan ook zorgvuldig monitoren.

De leden van de fractie van de SP spreken hun zorg uit over het feit dat gastouders verplicht zullen worden om aan opleidingseisen te voldoen, zonder dat duidelijk is waar die uit zullen bestaan, en zonder dat duidelijk is om welke kosten het gaat. Gesproken is over een bedrag van 1000 euro, dat bij een collectief aanbod naar 500 euro omlaag zou kunnen. Dat is voor een gemiddelde «kleine» gastouder die drie dagen per week 2 á 3 kinderen opvangt een fors bedrag, waar veel uren opvang tegenover staan. Wat wil de regering er aan doen om te waarborgen dat door deze maatregel juist de kleinere gastouders er niet mee ophouden, gastouders die misschien al jaren naar tevredenheid van de partijen werkzaam zijn geweest?

Er zijn naast het verplichte diploma EHBO aan kinderen, twee mogelijke routes om te voldoen aan de deskundigheidseis gericht op het bieden van voldoende zorg: een mbo examinering en een erkende EVC-procedure. De keuze voor de ene of de andere route is aan de gastouder zelf. De nadruk bij deze twee routes ligt op het erkennen van verworven kennis en vaardigheden van gastouders. Een professionele gastouder die ongeschoold is, kan hierdoor voldoen aan de eis en hoeft dus geen opleiding of cursus te volgen. Het streven van het kabinet is om de kosten voor de gastouder om te voldoen aan de nieuwe deskundigheidseis zo laag mogelijk te houden. De kosten van een erkende EVC procedure liggen rond de € 1000. Door een compensatie vanuit het Rijk van 75 procent van de kosten, tot maximaal € 750, zullen de kosten voor de gastouder veel lager zijn.

Juist omdat het nog niet duidelijk is waar die opleidingseisen uit moeten bestaan is het moeilijk om het er mee eens te zijn dat de ouders de kinderopvangtoeslag terug moeten betalen als de gastouder niet aan de opleidingseis heeft voldaan. Waarom het financiële risico alleen bij de ouders gelegd, waarom ligt hier geen rol bij het gastouderbureau, en waarom deelt de gastouder niet in het financiële risico?

Het wetsvoorstel (artikel 90a) voorziet in een financieel risico voor gastouderbureaus in het geval een bureau gastouders aanbiedt die aan het eind van het overgangsjaar niet aan de kwaliteitseisen voldoen én als gastouders zijn ingeschreven in het register kinderopvang. Gastouderbureaus zijn verplicht om voor het overgangsjaar (2010) alle ouders die

gebruik maken van hun diensten, te laten weten of het bureau verwacht dat hun gastouder op tijd zal voldoen aan de kwaliteitseisen. Het gastouderbureau dient zich daarover zelfstandig een oordeel te vormen. In het vierde lid van artikel 90a is bepaald dat deze verwachting gebaseerd moet zijn op geobjectiverde maatstaven die aantoonbaar zijn afgeleid van de nieuwe kwaliteitseisen, die na invoering van het wetsvoorstel voor gastouders gaan gelden. Op deze wijze zijn waarborgen ingebouwd voor een zorgvuldige oordeelsbepaling door het gastouderbureau. Het gastouderbureau is bovendien verplicht zich regelmatig op de hoogte te stellen van de vorderingen van de gastouder om aan de eisen te voldoen. In het geval een gastouderbureau op grond van de verkregen informatie een redelijk vermoeden heeft dat de gastouder niet tijdig aan de nieuwe eisen zal gaan voldoen, is het bureau verplicht de ouders hiervan onverwijld op de hoogte te stellen. Het gastouderbureau moet dan al het mogelijke doen om een ouder een andere gastouder aan te bieden die naar verwachting wel tijdig aan de eisen zal voldoen. Het financieel risico dat het gastouderbureau hierbij loopt is vastgelegd in het achtste lid van artikel 90a. Een ouder kan op grond van dit artikel de in het overgangsjaar betaalde uitvoeringskosten terugvorderen bij het gastouderbureau indien alsnog blijkt dat een gastouder aan het einde van het overgangsjaar niet aan de eisen voldoet en is geregistreerd.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overwogen ook een deel van het risico bij de gastouders te leggen. Echter, er is voor gekozen dat niet te doen omdat het niet redelijk is om enerzijds hogere kwaliteitseisen te stellen aan de gastouderopvang en anderzijds de gastouders een financieel risico te laten lopen dat hoger is dan de directe kosten die de gastouder zelf moet dragen om aan die eisen te voldoen. Ook heeft hierbij meegespeeld dat de Belastingdienst geen relatie heeft met de gastouders, maar slechts met de ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen.

In de Tweede Kamer is gesproken over de mogelijkheden om de lage en middeninkomens meer te ontzien bij de kinderopvangmaatregelen. Kan de regering uitleggen waarom aan die mogelijkheid niet meer tegemoet is gekomen?

De Tweede Kamer is op 20 juni 2008 met de brief (Kamerstukken 2007/2008, 31 322, nr. 25) geïnformeerd over de voorgenomen maatregelen met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. Hierin zijn de gevolgen voor de kosten voor de ouders weergegeven (tabel 5). Hieruit blijkt dat de relatieve kostenstijging voor ouders met een modaal en/of hoger inkomen dan modaal groter is dan de kostenstijging voor ouders met een minimuminkomen. Nadien zijn er geen maatregelen genomen in de kinderopvang die negatieve inkomensgevolgen hebben. Integendeel, de in de brief voorgestelde verlaging van de maximumuurprijs tot € 4,00 voor minicrèches is aangepast tot een maximum uurprijs voor gastouderopvang van € 5,00.

Volgens de inschatting van de Vereniging voor gastouderbureaus (VGOB) zal de procedure voordat een nieuwe gastouder over de benodigde kwalificaties beschikt een half jaar duren. Zeker gezien de wachtlijsten en de mogelijkheid dat ouders een geschikte gastouder bereid hebben gevonden spoedig te beginnen, vragen de leden van de SP-fractie zich af waarom de regering de suggestie niet overneemt om een half jaar van «aspirantouderschap» in te stellen, waarin ouders onverminderd recht hebben op toeslag. Graag ontvangen deze leden een antwoord op deze vraag.

De suggestie van de leden van de SP-fractie om ouders het recht op toeslag te laten behouden als hun gastouder na een half jaar nog niet de status van (nieuwe) gastouder heeft bereikt, is technisch niet goed uitvoer-

baar omdat het toeslagensysteem is gebaseerd op kalenderjaren. Als dientengevolge voor het gehele kalenderjaar een aspirant-status zou worden ingevoerd, zou dat er feitelijk toe leiden dat nog een jaar langer het bestaande misbruik en onbedoeld gebruik van de regeling in stand gehouden zou worden, wat een aanzienlijk besparingsverlies met zich mee zou brengen. Voorts heeft hier meegespeeld dat daarmee voor zowel gastouders als gastouderbureaus de prikkel zou verdwijnen om op tijd aan de eisen te voldoen.

De wet voorziet erin dat ouders recht hebben op toeslag over het gehele jaar 2010 als hun gastouder voor het einde van dat jaar aan alle kwaliteitseisen voldoet en is ingeschreven in het register kinderopvang. Gastouders hebben dus ruim een jaar de tijd om aan de nieuwe eisen te voldoen. Dit lijkt mij voldoende voor professioneel werkende gastouders om aan de eisen te voldoen.

Inbreng van de ChristenUnie- en SGP-fractie

In onze samenleving is kinderopvang inmiddels een instrument geworden om aan de opvoeding van kinderen gestalte te geven, zo constateren de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP. Terecht wordt daarom in de definitie van het begrip «kinderopvang» in artikel I onderdeel A het woord «opvoeden» genoemd. Dit echter in relatie met de term «bedrijfsmatig». Kan de regering uitleggen wat zij verstaat onder «bedrijfsmatig (...) opvoeden van kinderen»? Is dat geen combinatie van woorden die conflicteert met het werkelijke van opvoeden, nl. het als volwassene uit liefde en conform waarden en normen begeleiden en helpen van onvolwassenen naar volwassenheid? Bovendien, als bij kinderopvang sprake is van opvoeding, en de aan het woord zijnde leden zijn dat met de regering van mening, hoe is het dan gesteld met de inhoudelijke inbreng van ouders met verschillende waarden en normen bij die kinderopvang? Ligt het dan niet voor de hand dat het stelsel van kinderopvang zo breed als mogelijk is inzet op een vrije keus van ouders voor door hen verlangde kinderopvang? En moeten we niet in alle nuchterheid constateren dat het huidige wetsvoorstel door het opvoeren van een aantal extra regels, zoals in het voorgestelde artikel 56b, juist die keuze belemmert? Wat moeten we trouwens verstaan onder het pedagogisch beleid bij de gastouderopvang? En wat, naar de mening van de aan het woord zijnde leden nog verdergaand, onder het pedagogisch beleid van een kindercentrum, dat in het nieuwe artikel 50 lid 2 genoemd wordt? Wil de regering op dit punt een nadere toelichting geven?

Het huidige wetsvoorstel laat, ook binnen de werking van de wet, de keuzevrijheid voor ouders in stand. Het blijft in de toekomst mogelijk om te kiezen uit opvang in een kindercentrum of opvang door een gastouder. Het blijft ook mogelijk om gastouderopvang te laten plaatsvinden bij een vraagouder thuis. Daarnaast is het natuurlijk mogelijk om buiten de werking van de wet om, gebruik te blijven maken van opvang in eigen kring, zoals gebruikelijk was voor de introductie van de Wet kinderopvang in 2005. Ook deze opvang beschouw ik als bijzonder waardevol. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn nodig, juist omdat ouders die gebruik maken van door de overheid gesubsidieerde opvang er op moeten kunnen rekenen dat hun kind wordt opgevangen in een gezonde en veilige omgeving en de persoonlijke aandacht krijgt die nodig is voor een goede ontwikkeling van hun kind.

Met de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is marktwerking geïntroduceerd in de kinderopvang. Ten gevolge hiervan is kinderopvang gedefinieerd als opvang die bedrijfsmatig «of anders dan om niet» (dat wil zeggen tegen betaling) geschiedt. Het bieden van goede kinderopvang en het «bedrijfsmatig» organiseren van deze kinderopvang vullen elkaar aan. Conform de definitie van kinderopvang in de wet, moet niet alleen

sprake zijn van verzorgen, maar ook van opvoeden. Verzorgen en opvoeden gebeuren niet «bedrijfsmatig», maar geschieden met veel warmte en individuele aandacht door pedagogisch medewerkers en door gastouders.

De marktwerking leidt tot variëteit in het aanbod waardoor ouders kunnen opteren voor opvang die aansluit bij hun eigen normen en waarden. Daarnaast kent de Wet kinderopvang, onder hoofdstuk 3 Kwaliteit, een aparte paragraaf waarin de medezeggenschap van de ouders is verankerd.

Daarmee zijn waarborgen geschapen voor de ouders om via de oudercommissie direct invloed uit te oefenen op filosofie van waaruit met de kinderen wordt omgegaan. Los van deze formele positie van ouders, is er veelal dagelijks persoonlijk contact tussen ouders en de verzorgers van hun kinderen. Het spreekt voor zichzelf dat de meeste invloed van ouders op de wijze waarop de opvang in de praktijk wordt verzorgd, via dit persoonlijk contact tot stand komt.

- De houder van een kindercentrum en een gastouder moeten zorgen voor een verantwoorde opvang van de kinderen, dat wil zeggen opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel de Wet kinderopvang, artikelsgewijs deel (destijds artikel 48, eerste lid) staat daarover:
- «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. Van belang is dat ten minste alle vier de voorwaarden worden vervuld».

Kindercentra hebben in een pedagogisch beleidsplan beschreven op basis van welke filosofie, uitgangspunten en waarden zij aan bovenstaande randvoorwaarden vorm geven zodat de ouders kunnen beoordelen of dat aansluit bij hun eigen ideeën en wensen. Gastouders handelen uiteraard evenzeer vanuit bepaalde ideeën en uitgangspunten. En ook ouders die gebruik maken van gastouderopvang zullen zich ervan willen vergewissen dat de wijze waarop de opvang plaatsvindt aansluit bij hun ideeën, normen en waarden. Ook voor de gastouderopvang geldt daarom dat dit inzichtelijk gemaakt moet zijn.

In het kader van opvoeding van kinderen is ook van belang hoe kinderen wat spreektaal betreft worden benaderd. Mogen de aan het woord zijnde leden aannemen dat de via amendement ingevoerde eis om als eerste voertaal ook bij gastouderopvang het Nederlands te gebruiken niet uitsluit, dat dat ook het Fries en een andere erkende regionale taal kan zijn?

Deze aanname is correct. Ingevolge het wetsvoorstel is artikel 55 ook van toepassing op gastouders. In artikel 55, eerste lid, wordt bepaald dat de

Nederlandse taal als voertaal moet worden gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt. De gastouder mag dus naast of in plaats van het Nederlands de Friese taal of een streektaal als voertaal met de kinderen gebruiken.

De noodzaak van deze wet komt voort uit de onverwacht sterke groei van met name de gastouderopvang, aldus de memorie van toelichting. Is het echter niet zo, dat die gastouderopvang wel bestond, informeel namelijk, maar (deels) niet gesubsidieerd werd? Is de feitelijke groei van de gastouderopvang dan ook niet veel kleiner dan gesuggereerd? Kan daarom aangegeven worden hoeveel kinderen gebruik maken van de gastouderopvang die niet al gebruik maakten van de informele opvang?

Uit onderzoek blijkt inderdaad dat de groei in de gastouderopvang voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door de substitutie van reeds bestaande informele opvang door familie, vrienden en burens naar formele gastouderopvang (Research voor Beleid (2008) en CPB (2008)), waardoor het effect van de groei op de arbeidsparticipatie beperkt is. Uit hetzelfde onderzoek kan worden afgeleid dat ongeveer dat helft van het aantal kinderen in de gastouderopvang in 2009 voorheen op informele wijze werd opgevangen. Dit onderstreept de noodzaak van het wetsvoorstel. Juist het formaliseren van voorheen informele opvang heeft geleid tot een sterke stijging van de rijksuitgaven voor gastouderopvang zonder dat dit gepaard ging met een bijbehorende stijging van de arbeidsparticipatie. Van de ongeveer 200 000 kinderen die in 2009 gebruik maken van gastouderopvang maakte ongeveer de helft voorheen niet al gebruik van informele opvang (zie ook de nota naar aanleiding van het verslag, paragraaf 8.3, Kamerstukken II, 2008/09, 31 874, nr. 8).

Een gevolg van de groei van de gesubsidieerde kinderopvang is de overschrijding van de uitgaven voor kinderopvang, bij ongewijzigd beleid oplopend tot een formidabel bedrag in 2011. Het is de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP niet geheel duidelijk hoe de opbouw van deze overschrijding nu precies is: wat komt ten laste van kinderopvang via een kindercentrum en wat van kinderopvang via gastouderopvang? Graag een helder inzicht daarin.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van een verwante vraag gesteld door de fractie van het CDA.

Een belangrijk, maar ook uitermate vervelend aspect van het huidige stelsel van kinderopvang is, dat er misbruik van wordt gemaakt. De aan het woord zijnde leden betreuren dat zeer: hoe je ook denkt over kinderopvang, als de overheid faciliteiten beschikbaar stelt waardoor arbeidsparticipatie bevorderd kan worden, dan kan en mag het niet zo zijn dat van deze faciliteiten misbruik gemaakt wordt. De regering zal dat ongetwijfeld met deze leden eens zijn. Wat dat betreft is het goed dat via wetgeving het stelsel zodanig gewijzigd wordt dat misbruik niet alleen wordt tegengegaan, maar ook zo goed als mogelijk onmogelijk wordt gemaakt. Een voor de aan het woord zijnde leden uitermate belangrijk punt is in dit verband het aantal uren dat voor een toeslag in aanmerking komt, in relatie tot het aantal gewerkte uren. De koppeling tussen gewerkte en gesubsidieerde opvanguren is voor deze leden dan ook veel meer dan «een interessante gedachte», zoals de staatsecretaris in het debat in de Tweede Kamer stelde. Voor deze leden lijkt het zeer billijk om het maximum aantal uren dat per kind kan worden gesubsidieerd te stellen op maximaal het aantal uren van een volledige baan, mits één van de opvoeders of de enige opvoeder van het kind inderdaad een volledige baan heeft. Dat is dus maximaal 36 uur per week, te verminderen met

vakantie- en verlofdagen. En bij een parttime baan het maximale aantal uren van die parttime baan bij één opvoeder en het aantal uren dat gezamenlijk gewerkt wordt bij twee opvoeders. Dat worden dan heel andere aantallen dan de 220 uren per maand die de memorie van toelichting (31 874, nr. 3) noemt op pagina 19. En wat zijn de voor de rijksoverheid positieve financiële gevolgen, als het door de aan het woord zijnde leden gesuggereerde uitgangspunt wordt gehanteerd? De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering nogmaals uitvoerig in te gaan op dit punt. En zij verzoeken de regering daarbij opnieuw ook de betrokkenheid van de gemeenten bij het verifiëren van de omvang van de baan van de opvoeders te beoordelen.

De Wet kinderopvang moet fulltime werk en overwerk binnen de wettelijke arbeidstijden mogelijk maken. Een redelijke norm daarvoor is, gelet op de Arbeidstijdenwet, 48 uur per week. Per maand is dat 208 uur. Ouders hebben reistijd tussen de kinderopvanglocatie en hun werk. Volgens het onderzoek verplaatsingsgedrag van het Centraal Bureau voor de Statistiek reizen werknemers gemiddeld ca 18 km van huis naar werk. Per dag is daarvoor ongeveer een uur nodig, per week dus 5 uur. Per maand is dat 22 uur. In totaal komt dat neer op 230 uur. Het door u gesuggereerde uitgangspunt van maximaal 36 uur per week past dus niet binnen de uitgangspunten van de wet Kinderopvang.

In dit verband vragen deze leden ook een nadere onderbouwing van het nieuwe artikel 7 lid 4, dat onderscheid maakt tussen soort kinderopvang en leeftijdsgroep inzake het maximum aantal uren waarvoor een toeslag wordt toegekend. De aan het woord zijnde leden begrijpen de noodzaak daarvan niet. Zij willen bij de vragen inzake het te vergoeden aantal uren overigens nu al stellen dat het zich beroepen op technische onmogelijkheden van de Belastingdienst of van andere instanties voor hen niet doorslaggevend is: het kan niet zo zijn, dat technische problemen mogelijk misbruik van faciliteiten toch toelaten.

Dit artikel is in het wetsvoorstel opgenomen omdat de Belastingdienst/Toeslagen in de praktijk wordt geconfronteerd met aanvragen voor uitzonderlijk hoge aantallen opvanguren, die niet in verhouding kunnen staan tot het aantal gewerkte uren (bijvoorbeeld 7x24 uur per dag over een langere periode). Deze maatregel is dus niet bedoeld om een koppeling tot stand te brengen tussen het aantal toeslaguren en het aantal gewerkte uren, maar om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan door het declareren van excessieve aantallen toeslaguren. Inmiddels is een besluit voorgehangen bij uw Kamer waarin het maximaal aantal uren kinderopvang per kalendermaand dat per kind en per vorm van opvang voor tegemoetkoming in aanmerking komt, wordt bepaald op 230 uur. Deze norm is gebaseerd op een fulltime werkweek inclusief overwerk (48 uur per week) en 1 uur reistijd per dag.

Waarom is bij de vaststelling van het maximum aantal toeslaguren niet alleen onderscheid gemaakt naar het soort kinderopvang maar ook naar leeftijdsgroep? De mogelijkheid om ook per leeftijdsgroep onderscheid te kunnen maken, is aan het wetsvoorstel toegevoegd op grond van amendement nr. 43. Uit de toelichting bij dit amendement blijkt dat de indieners niet de vorm van opvang, maar de leeftijd van het kind hoofdzakelijk bepalend oordelen voor het benodigde aantal uren opvang. Zij verwijzen daarbij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin over het te stellen maximum als indicatie wordt gesteld dat het bij opvang voor kinderen in de leeftijd 0–4 jaar in gastouderopvang of in een kindercentrum gaat om circa 220 uur per maand. Naar de mening van de indieners van het amendement is het wenselijk om bij het bepalen van het maximum aan te sluiten bij de factor die hoofdzakelijk bepalend is voor de opvangbehoefte van kinderen. De voorgestelde wijziging van artikel 7 van

de Wet kinderopvang biedt naar de mening van de indieners de mogelijkheid daartoe. De regering heeft de Kamer bij indiening van dit amendement gevraagd om dit criterium toe te voegen aan het reeds geformuleerde criterium «opvangsoort» (een «of»-bepaling), omdat het technisch niet mogelijk blijkt om met ingang van 2010 het leeftijdscriterium te hanteren. Overigens is er vooralsnog voor gekozen geen onderscheid te maken, noch naar opvangsoort, noch naar leeftijdscategorie. De reden daarvan is dat in de buitenschoolse opvang gedurende de vakantieperiode behoefte kan bestaan aan een aantal opvanguren per kalendermaand dat gelijk is aan het aantal opvanguren dat maximaal in de dagopvang is toegestaan (230 uur).

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