

## Van Hoof

elkaar in de WWB hebben neergelegd, heengaat, en ook gericht is op een specifieke doelgroep en op de mogelijkheid van de gemeenten om daarmee om te gaan. Ik vermag niet in te zien waarom gemeenten, en verder iedereen die actief is op dit terrein ± en dan heb ik het niet alleen over gemeentebesturen, colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden en de ambtenaren van de gemeentelijke sociale diensten, maar ook over de platforms van betrokkenen ± het doembeeld delen dat de heer Van Driel hier nu kennelijk om politieke redenen op tafel wil leggen.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het kabinet doet een toezegging over een evenwichtige inkomensontwikkeling. Als het tegenvalt, dat wil zeggen als in mei de cijfers niet uitkomen zoals is voorspeld, moet het kabinet zijn verantwoordelijkheid nemen en niet zeggen dat men naar de gemeente moet gaan en dat het allemaal vanzelf op gang komt. Het is van tweeën één. Je doet een mooie toezegging, maar dan houd je je er ook aan, of je doet hem niet en dan zeg je: wij gaan niet meer over het inkomensbeleid.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Ik heb zojuist geprobeerd te schetsen dat het algemene inkomensbeleid natuurlijk een aandachtspunt is binnen het algemene beleid. De invulling daarvan kan echter op verschillende plaatsen gebeuren, met name wat betreft specifieke groepen. Dit is zo'n specifieke groep. Het is inderdaad een andere lokatie en een ander loket, waar men, als het gaat om inkomen en inkomensplaatjes en om de gevolgen van specifieke omstandigheden, ook specifieke inkomens kan verwerven. Ik denk dat wij er op dit moment goed aan zouden doen om ervan uit te gaan dat de gemeenten dit zullen invullen en dat zij daaraan vorm zullen geven. Ik vind dat dit ook gepast is in de richting van de gemeenten. Vanuit de gemeenten zal dan straks te zien zijn, mede tegen de achtergrond van de motie-Bruls, mede tegen de achtergrond van het onderzoek dat gaat over de vraag of er wel of niet gebruik van wordt gemaakt, wat er aanvullend zou moeten gebeuren aan de honderdduizenden brieven waarover mevrouw Van Leeuwen het had.

De heer **Van Driel** (PvdA): Het kabinet heeft een toezegging gedaan. Nu zegt u: stil maar, wacht maar, alles komt goed. Ik moet dat nog zien. De voortekenen wijzen juist in de andere richting. Daar reageert u niet op. Wij moeten waar afwachten en hopen dat het goed komt, terwijl alle tekenen de andere kant op wijzen. Ik vind dat halfhartig.

Staatssecretaris **Van Hoof**: Als het gaat om de verantwoordelijkheid, is dit het wetsvoorstel dat voorligt. Een deel van de verantwoordelijkheid van de heer Van Driel is, een oordeel te geven over dit wetsvoorstel en de gemeenten in staat te stellen om te doen wat hij vraagt en de gemeenten de instrumenten te geven om op een specifieke manier te reageren op groepen die specifieke omstandigheden kennen en daarvan specifieke inkomenseffecten ondervinden. Daarover gaat dit wetsvoorstel, dat een heel goede insteek heeft qua inzet en doelstelling.

De **voorzitter**: Nogmaals mijn excuses aan de staatssecretaris voor het feit dat ik hem eerst niet de gelegenheid leek te geven om zijn weerwoord te doen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang (28447)).**

De beraadslaging wordt heropend.

Minister **De Geus**: Voorzitter. Ik begin met het uitspreken van mijn waardering voor het voortvarende tempo waarin uw Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel ter hand heeft genomen. De behandeling in deze Kamer voor het zomerreces maakt het mogelijk, als de stemming ook goed afloopt, dat ouders daadwerkelijk per 1 januari

2005 op grond van de Wet kinderopvang een tegemoetkoming in de kosten van het gebruik van kinderopvang kunnen ontvangen. De Kamer is mij daarmee zeer van dienst, omdat de Wet kinderopvang voorafgaand aan de datum 1 januari 2005 al in werking moet treden.

Er moeten, om het zo te zeggen, op meerdere momenten verschillende wissels worden omgezet om de trein het goede spoor te laten volgen. Cruciaal is bijvoorbeeld de uitbetaling van de tegemoetkoming aan de ouders door de Belastingdienst. De Belastingdienst moet op 15 januari 2005 voor het eerst gaan betalen. Daar gaat een proces aan vooraf; de ouders dienen een aanvraag in en deze wordt behandeld door de Belastingdienst. Dat moet al in oktober kunnen starten. Dat proces moet zijn basis hebben in de AMvB tegemoetkoming kosten kinderopvang en deze AMvB heeft ook weer zo zijn eigen doorlooptijd. U begrijpt dat ik op deze manier terugrekenend zeer gelukkig ben met het feit dat uw Kamer dit wetsvoorstel in de eerste week van juli wilde behandelen.

Dan kom ik nu bij de inhoud en het doel van het wetsvoorstel. Het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel is het vergroten van de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te kunnen combineren. Dat heeft positieve effecten voor de ouders en ook voor de maatschappij als geheel, door een verbreding van de arbeidsdeelname. Kinderopvang is een van de instrumenten om deze doelstelling te bereiken, maar het bestaande kinderopvanginstrumentarium kon daar onvoldoende aan bijdragen. Terugkijkend valt te zien dat de Rijksoverheid zich al tien jaar bezig houdt met kinderopvang. In die tien jaar zijn telkens voor bepaalde onderdelen van het kinderopvangterrein maatregelen genomen. Afzonderlijk en in de tijd gezien, waren deze maatregelen logisch, maar zij waren uiteindelijk niet meer berekend op een voorzieningssysteem waarvan inmiddels meer dan 300.000 kinderen en hun ouders gebruik maken. Dat blijkt onder meer uit het feit dat onder het bestaande stelsel de toegang tot de kinderopvang sterk afhankelijk is van de individuele situatie van de ouders. Het stelsel kende een historisch gegroeide combinatie van aanboden, vraagfinanciering en schoot

## De Geus

daarmee tekort in de rechtsgelijkheid en in de rechtszekerheid. De Wet kinderopvang wil daar verandering in brengen door alle ouders die in dezelfde omstandigheden verkeren, dezelfde aanspraak op een tegemoetkoming te geven. Zij kunnen daarmee vervolgens zelf bepalen van welke opvangvorm en van welke organisatie zij gebruik willen maken. De gebruiker staat dus centraal.

Het onderwerp kwaliteit en toezicht is op een vergelijkbare manier benaderd. Het bestaande stelsel gaf de gemeenten de gelegenheid om eigen regelgeving toe te voegen aan een beperkte set rijksregels. Dat gebeurde ook. Het gevolg was dat de ene gemeente verbod wat in een andere gemeente was toegestaan. Lang niet altijd vielen die verschillen goed te motiveren. Dit is vooral ingewikkeld voor kinderopvangorganisaties met vestigingen in verschillende gemeenten. Het werkte ook door in de wijze waarop het toezicht op de kwaliteit werd uitgevoerd. Door de Wet kinderopvang zijn er minder overheidsregels, hebben de aanbieders en de ouders een grotere rol en is het toezicht eenduidiger.

Het wetsvoorstel heeft een lange weg afgelegd. Er is in het regeerakkoord voor Paars II een start mee gemaakt. De indiening bij de Tweede Kamer vond plaats in juni 2002.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Komt de minister nog terug op de kwaliteit? Vat hij nu samen wat hij straks gaat behandelen of heeft hij hiermee het toezicht door de gemeenten behandeld?

Minister **De Geus**: Ik zal u zeggen welke onderwerpen ik apart behandel. Ik realiseer mij dat het prettig is om te weten op welke punten u eventueel kunt interrumperen. Na deze algemene, inleidende opmerkingen zal ik het hebben over de effecten van kinderopvang, de financiering, de werkgeversbijdragen, het gat in de Wet kinderopvang, de AVV-discussie, de afspraken over kinderopvang in cao's, de doelgroepen, kwaliteit, zelfregulering en toezicht ± dat is een groot onderdeel ± de beleidsregel, medezeggenschap, marktwerking en de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst. Sinds het regeerakkoord voor Paars II is er een lange weg afgelegd. Het wetsvoorstel is in juni 2002 bij de Tweede Kamer ingediend, juist nog onder

verantwoordelijkheid van mijn voorganger. Tijdens Balkenende I en II is het wetsvoorstel op belangrijke punten gewijzigd. Nu ligt het voor behandeling in de Eerste Kamer. Alles bij elkaar bedraagt de doorlooptijd ongeveer zes jaar. In een dergelijke periode kunnen maatschappelijke en politieke opvattingen veranderen, zoals te zien is aan de eindversie van het wetsvoorstel. Twee punten vallen daarbij op. Ten eerste heeft de regering de structurele compensatieregeling bij het ontbreken van een werkgeversbijdrage die oorspronkelijk in het wetsvoorstel zat, omgezet in een tijdelijke regeling met een afbouw. Die regeling is vervolgens via een amendement van de Tweede Kamer gecombineerd met een structurele regeling voor inkomens tot circa € 45.000. Op het vlak van de kwaliteit bestond er oorspronkelijk een systeem met voorschriften bij AMvB. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft geamendeerd tot nadere deregulering. Het huidige wetsvoorstel bevat een beperkt aantal globale, landelijke kwaliteitseisen en laat het zelfregulerende vermogen van de sector een grotere rol spelen.

Ik realiseer mij dat verschillende fracties de vraag of het wetsvoorstel er al met al op voor- of achteruit is gegaan verschillend zullen beoordelen. Dat is uit de bijdragen van gisteravond gebleken. Ik ben van mening dat de toegevoegde waarde van de Wet kinderopvang ten opzichte van de huidige situatie positief is. Ik ben er dan ook volledig van overtuigd dat deze stap moet worden gezet om dit wetsvoorstel tot wet te verheffen.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Zegt de minister met zo veel woorden dat als gevolg van het amenderen door de Tweede Kamer zijn oorspronkelijke voorstel beter is geworden?

Minister **De Geus**: Nee.

De heer **Schouw** (D66): Ik neem aan dat het kabinet van mening is dat het amenderen het voorstel van de minister heeft verslechterd.

Minister **De Geus**: Nee.

De heer **Schouw** (D66): Dan moet ik constateren dat het amenderen door

de Tweede Kamer u helemaal niets heeft gedaan?

Minister **De Geus**: Ik heb die amendementen kort toegelicht. Ik heb daarbij aangegeven dat vooral het amendement op het punt van de structurele compensatie voor inkomens tot circa € 45.000 ernstig door de regering is ontraden. Dit amendement is wel aangenomen. Het houdt het risico in dat de inspanningen van de sociale partners op dit gebied wellicht onvoldoende zullen zijn, omdat men zou kunnen leunen op het feit dat er toch een structurele compensatie is van de ontbrekende werkgeversbijdrage. Ik vind dat een riskant iets; ik kom erop omdat wij bij de evaluatie erbij zullen moeten stilstaan hoe daarmee om te gaan.

Over het tweede aspect, de kwaliteit, hebben wij in de Tweede Kamer stevig gedebatteerd. Ik meen dat dit een gelijkwaardig alternatief is.

De heer **Leijnse** (PvdA): Waarom heeft de minister dan, als dit een gelijkwaardig alternatief zou zijn, in vredesnaam aanvankelijk in het wetsvoorstel een grond voor een AMvB opgenomen?

Minister **De Geus**: Als er keuze is uit verschillende mogelijkheden, is er een vertrekpunt en is er een eindstand. De eindstand is dat ik, nu wij het wetsvoorstel zo hebben zoals het geamendeerd is, daar goed mee kan leven, omdat ik mij er goed rekenschap van heb gegeven tijdens het debat in de Tweede Kamer of de kwaliteit van de kinderopvang ook zonder AMvB voldoende gewaarborgd zou kunnen worden. Die vraag hadden wij ons in eerste instantie niet zo indringend gesteld en deze heb ik uiteindelijk met ja beantwoord.

Voorzitter. Voordat ik verder inga op de specifieke vragen van de fracties, ga ik eerst in op de vragen van de heer Van den Berg over de wenselijkheid en de effecten van kinderopvang. Het is namelijk een soort prealabele vraag of je überhaupt wel kinderopvang zou moeten willen hebben in een land. Kort samengevat stelt de heer Van den Berg dat ouders met jonge kinderen ervoor zouden moeten kiezen hun kinderen thuis te laten, tenzij er medische of sociale redenen zijn om anders te beslissen. Het

## De Geus

kabinet kiest er nadrukkelijk voor om de beantwoording van de vraag wat het beste is voor kinderen, over te laten aan de ouders zelf. Ouders zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen, inclusief de eventuele keuze voor een informele of formele kinderopvang als aanvulling op de zorg en de opvoeding thuis. Daarmee zegt het kabinet niet dat het te allen tijde beter is als kinderen thuis zijn, maar het kabinet zegt dat de keuze van de ouders hierin bepalend is. Wij weten dat daarover in ons land verschillend gedacht wordt, maar die keuzevrijheid staat centraal in de benadering van de regering.

Het Amerikaanse onderzoek waar de heer Van den Berg naar verwijst, bezie ik in samenhang met andere onderzoeken uit binnen- en buitenland. Die laten zien dat niet zozeer de vorm, maar de kwaliteit van de opvang bepalend is voor de effecten op de ontwikkeling van kinderen. Dat geldt voor de opvang thuis net zozeer als voor de opvang op school, de opvang door een gastouder of de opvang in een kindercentrum.

Ik kom nu bij het punt financiering via werkgeversbijdrage en daarbij ook op het gat in de kinderopvang zoals dit hierbij naar voren is gebracht. De financiële aspecten vormen dan het eerste blok; daarna komt het hele kwaliteitsblok.

Kamerbreed is het belang van de werkgeversbijdrage benadrukt en is aangedrongen op een actieve opstelling van het kabinet jegens sociale partners. Ik wil duidelijk stellen dat ik kinderopvang beschouw als een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. Als zodanig behoort het tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Men neemt die verantwoordelijkheid ook, gezien de aanbeveling over kinderopvang van de Stichting van de Arbeid uit 1999, die binnenkort wordt geëvalueerd. Ik erken dat de praktijk rond werkgeversbijdragen aan kinderopvang nog niet ideaal is. Maar als wij kijken naar de spectaculaire stijging van de netto-werkgeversbijdragen, een verdrievoudiging in vier jaar tijd, dan moeten wij concluderen dat de sociale partners in korte tijd een grote bijdrage aan de ontwikkeling van kinderopvang hebben geleverd. Zij hebben aangegeven in het najaar een nieuwe cao-aanbeveling voor

kinderopvang te willen uitbrengen. Deze ontwikkeling van een vrijwillige, zo u wilt gecontracteerde werkgeversbijdrage wil ik graag continueren. Hiertoe zal ik het onderwerp werkgeversbijdrage en kinderopvang op de agenda van het overleg met de Stichting van de Arbeid houden.

Mevrouw Kalsbeek, mevrouw Nap en de heer Schouw tonen zich ongerust over de mogelijkheid om met een truc gebruik te maken van de compensatieregeling voor een ontbrekende werkgeversbijdrage. Afgelopen week werd in de media dit gat in de Wet kinderopvang aan de orde gesteld. Een desbetreffende vraag van een Tweede-Kamerlid van het CDA heb ik schriftelijk beantwoord. Het betreft hier een signaal dat werkgevers voor werknemers die minder dan € 45.000 verdienen, beter geen werkgeversbijdrage kunnen betalen. Deze werknemers krijgen immers een compensatie van het Rijk voor een ontbrekende werkgeversbijdrage. Het resterende gat in de financiering van de kinderopvang zouden werkgevers dan kunnen financieren door middel van een belaste bonus aan de werknemers. In dit geval zouden zowel werkgevers als werknemers voordeliger af zijn, maar het Rijk moet dan wél extra kosten maken.

Ik wijs erop dat de gedachte van een aanvullende bonus op een onjuiste veronderstelling berust. De vergoeding die werkgevers zouden verstrekken, is specifiek bestemd om de kosten van kinderopvang te financieren. Deze vergoeding moet dus gezien worden als een werkgeversbijdrage in de zin van de Wet kinderopvang. Ouders zijn verplicht om deze vergoeding als werkgeversbijdrage aan de Belastingdienst op te geven. Als ouders die bijdrage verzwijgen, is er sprake van fraude. Wel zouden werkgevers helemaal kunnen afzien van het betalen van een werkgeversbijdrage. Ik verwacht echter dat de sociale partners dan hun verantwoordelijkheid zullen nemen en hen daarop zullen aanspreken. Zij hebben begin dit jaar in een brief van de Stichting van de Arbeid gezamenlijk gemeld dat er ook bij het instandhouden van de compensatieregeling voor ontbrekende werkgeversbijdragen voldoende prikkel resteert om de vergoeding van de kinderopvang op de agenda van het arbeidsvoorwaardelijk overleg te handhaven. Ook VNO-NCW heeft mij geschreven

dat door het instandhouden van de compensatieregeling de betrokkenheid van werkgevers bij kinderopvang niet zou afnemen. Daarin zou ook een element van welbegrepen eigenbelang zitten. De werkgevers zijn zich er goed van bewust dat een verplichte werkgeversbijdrage nadrukkelijk tot de mogelijkheden behoort indien bij de evaluatie in 2006 blijkt dat de werkgeversbijdragen te zeer zijn achtergebleven om de doelstelling van 90% in 2008 te realiseren.

Mevrouw De Rijk heeft vragen gesteld over de werkgeversbijdragen en de evaluatie in 2006.

De heer **Schouw** (D66): Wij constateren dat er inderdaad gebruikgemaakt kan worden van deze constructie en dat een werkgever en een werknemer daarmee niets illegaals doen.

Minister **De Geus**: Ik zal de twee aspecten van deze zaak nogmaals aan u uitleggen, mijnheer Schouw. De eerste mogelijkheid is dat een werkgever afziet van een reguliere werkgeversbijdrage en tegen de werknemer zegt: haal jij dat geld bij de fiscus op en dan geef ik je wel iets anders. Dat iets anders kan alleen maar een belaste vergoeding zijn. Of het moet zwart betaald worden en dan is het fraude.

De tweede mogelijkheid is dat de werkgever zegt: doe mij een lol, haal je geld bij de Belastingdienst en laat mij dat voordeel. De werknemer die daarmee instemt, doet dat om wat voor reden dan ook. Misschien krijgt hij daarvoor wel een promotie. Het is dus mogelijk dat werkgever en werknemer willens en wetens overeenkomen die vergoeding niet uit te laten betalen. Die perverse prikkel zit in de regel dat de ontbrekende werkgeversbijdrage gecompenseerd wordt. Het idee om bij het ontbreken van een werkgeversbijdrage de overheid compensatie te laten bieden, is in zichzelf een perverse prikkel. Daarom heeft de regering daarvan in het oorspronkelijke wetsontwerp van juni 2002 afstand genomen. Ik ben dan ook niet gelukkig met de amendering door de Tweede Kamer op dit punt. Ik stel evenwel vast dat ik, alles overwegende, met deze amendering kan leven. Zeer nadrukkelijk zeg ik dat ik zal nagaan hoe de praktijk zich zal ontwikkelen. In 2006 zullen wij een evaluatie laten uitvoeren.

## De Geus

De heer **Schouw** (D66): Mijn conclusie blijft dezelfde: het kan. U verwacht dat van deze mogelijkheid weinig gebruik zal worden gemaakt. Misschien moeten wij eerder dan in 2006 onderzoeken wat er gebeurt. Aan deze mogelijkheid is bekendheid gegeven. Niemand doet iets illegaals als hij tewerk gaat op de aangegeven manier, want dit kan. Het zal ons dan wel buitengewoon veel geld kosten. Er zit dus een gat in het wetje.

Minister **De Geus**: Daarmee geeft u een visie op het geheel waarmee de twee scenario's die ik schetste worden weergegeven. Ik gaf aan dat het goed mogelijk is dat de werkgeversbijdrage niet betaald of ingetrokken wordt, zodat men gaat leunen op de overheid, die de ontbrekende werkgeversbijdrage gaat betalen. Dat is als zodanig niet contra legem, maar wel onverstandig. Dat gat kent de wet nu. Dat wilden "wij" erin hebben. Ik spreek over "wij", maar het is erin gekomen met het amendement van de Tweede Kamer. Overigens kende mijn voorstel wel een afbouw van de compensatie.

De reden waarom ik verwacht dat van deze mogelijkheid weinig gebruik zal worden gemaakt, is dat de werknemer hier niets mee opschiet. De werknemer krijgt op deze manier namelijk iets van de overheid wat hij anders van de werkgever had moeten krijgen. In het krantenartikel ging het om het idee dat de werkgever het bedrag dat hij voor kinderopvang zou betalen, langs een andere weg aan de werknemer zou kunnen betalen. Ik heb betoogd dat dat altijd in de vorm van een belastingvergoeding zou moeten. Per saldo is er voor het Rijk nog wel een nadeel, maar de werkgever schiet er niets mee op. Als dit zou gebeuren, zonder dat dit wordt opgegeven, is er sprake van fraude. Dat er langs een heleboel wegen in dit land fraude mogelijk is, is bekend. Ik ga er evenwel van uit dat de weg die in de krant werd aangegeven leidt tot een opgave. Dan is er voor de werkgever geen voordeel. Is er geen opgave, dan is er sprake van fraude en dan moet die aangepakt worden. De andere variant, de bijdrage niet door de werkgever laten betalen, maar door de overheid, levert geen voordeel voor de werknemer op. Kortom, in de legale sfeer levert de ene mogelijkheid geen voordeel voor de

werkgever op en de andere geen voordeel voor de werknemer. Daarom is de opvatting dat het geschetste veel zal voorkomen vrij illusoir. In beide gevallen heeft ten minste een van de belanghebbenden geen enkel voordeel van deze praktijk.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik wil de kwestie meer algemeen aan de orde stellen. De minister zei zojuist: ik ben er niet gelukkig mee vanwege de mogelijke perverse werking. Inderdaad, het zou raar zijn dat als werkgevers niet betalen, terwijl zij dat wel moeten, de ander mee moet betalen. Hoe denkt u achteraf over het niet verplichten c.q. het invoeren van een generieke bijdrage van de werkgevers? Wij moeten namelijk constateren dat bijplussen door de overheid wel een oplossing is voor de desbetreffende ouders. Er is wel een ander probleem ontstaan. Welnu, die beide problemen had u kunnen ondervangen met een generieke, verplichte bijdrage van de werkgevers.

Minister **De Geus**: Een generieke verplichte bijdrage van werkgevers kent inderdaad niet het probleem van de perverse prikkel. Die kent namelijk geen enkele prikkel. Dan is er gewoon een verplichting. Dan staat het onderwerp niet meer op de cao-agenda. Met het oog op ordening geef ik er de voorkeur aan dat de partijen hierover een afspraak maken. Het gaat hierbij om arbeidsvoorwaarden en de overheidsbemoeienis met de arbeidsvoorwaarden is altijd subsidiair, zeker op dit punt. Dat is althans mijn visie en die van de regering. Daarom geef ik er de voorkeur aan dat partijen dit met elkaar regelen. Het idee van compensatie voor de ontbrekende werkgeversbijdrage is vanaf de aanvang door de regering gezien als een faciliteit om in de sectoren waar die nog ontbreken te komen tot afspraken, dus om het proces voor het krijgen van voldoende dekking te faciliteren. Ik heb aangegeven dat ik ongelukkig ben met de structurele compensatie, omdat ik bang ben dat dit de prikkel om tot afspraken te komen doet verminderen. In 2006 zullen wij evalueren om te bezien welke kant het proces uitgaat. Werkgevers moeten zich er goed van bewust zijn dat, indien zou blijken dat de werkgeversbijdragen te zeer

zijn achtergebleven om de doelstelling van 90% in 2008 te realiseren, een verplichte werkgeversbijdrage nadrukkelijk tot de mogelijkheden behoort.

Mevrouw **De Rijk** heeft een aantal vragen gesteld over de werkgeversbijdrage en de evaluatie in 2006. Zij schetste de situatie van verplichte winkelnering voor ouders die alleen een werkgeversbijdrage zouden krijgen indien van de eigen bedrijfscreche gebruik wordt gemaakt. Ik heb stellig de indruk dat er maar nauwelijks eigen bedrijfscreches zijn en dat ouders in dat geval gewoon de vrijheid hebben om van de bedrijfscreche of van een andere voorziening gebruik te maken. Daar waar toch verplichte winkelnering plaatsvindt, acht ik dat in strijd met de geest van de Wet kinderopvang en ga ik ervan uit dat de vakbeweging daarover andere afspraken zal maken.

In 2006 is de evaluatie van de werkgeversbijdrage voorzien. Ik wil dan bezien of het percentage werknemers met toereikende werkgeversbijdrage in 2006 vertrouwen geeft voor het bereiken van de doelstelling van 90% van de werknemers in 2008. Ik verwacht dat dit percentage begin 2005 op 68 zal liggen. Dat is het percentage dat voorkomt in de ramingen zoals ik die in de stukken heb aangegeven. Ik wil mij nu niet vastleggen op een percentage medio 2006. Het zal gaan om de beoordeling van de trend in de werkgeversbijdrage. Wel wil ik toezeggen dat het moet gaan om een toereikende werkgeversbijdrage zoals bedoeld in de wet. Dus een zesde deel van de kosten, ook voor de buitenschoolse opvang. Over de methodiek van het meten beraad ik mij nog. Alleen onderzoek op cao-niveau zal niet voldoende zijn. De onderzoeksopzet zal dus breder moeten zijn. Na overleg met de sociale partners zal ik die opzet kiezen.

Mevrouw **Kalsbeek** dringt aan op meer flexibiliteit bij de fiscale behandeling van de werkgeversbijdrage.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Waarom wilt u zich niet vastleggen op een cijfer voor 2006? Het zou heel simpel kunnen, bijvoorbeeld lineair. Je zou ervan uit kunnen gaan dat het begin altijd gemakkelijker is dan het eind. De laatste 10% van de werkgevers bereik je namelijk

## De Geus

moeilijker dan de eerste 10%. Als u geen cijfer noemt, vraag ik mij af wat anders uw toezegging waard is dat u het in 2006 gaat bekijken.

**Minister De Geus:** Het betreft hier niet een toezegging mijnerzijds waaraan u geen kwantitatieve normen kunt ontleen. Er is nu een stand en er is een beoogde eindstand in 2008. In het proces naar 2008 kan het best zo zijn dat er in de loop van 2006 een belangrijke cao in bewerking is. Het kan ook zijn dat er in een bepaalde cao wel een zesde deel van de kosten wordt genomen maar nog niet de buitenschoolse opvang. Het kan zijn dat er in een bepaalde cao al wel wordt gesproken over de buitenschoolse opvang en dat men ook nog een derde deel van de kosten heeft staan, maar dat men aan het onderhandelen is om tot een zesde deel te komen. Kortom, er zijn allerlei situaties denkbaar, waardoor het erop aan zou komen dat we een gewogen oordeel geven van de trend die zich op dat moment voordoet. Op het moment dat ik mij daar een oordeel over gevormd heb, zal ik dit aan het parlement laten weten. Met de Tweede Kamer heb ik afgesproken dat daarbij zonnodig wettelijke maatregelen in beeld komen. Die toezegging herhaal ik hier graag. Eventuele wettelijke maatregelen zullen gegrond zijn op een tussentijds oordeel. Ook de Eerste Kamer zal daarover moeten beschikken.

**De heer Schouw (D66):** Geldt het omgekeerde misschien wel? Komt u wel met wettelijke maatregelen als het percentage lager is dan of gelijk aan het huidige percentage?

**Minister De Geus:** Ik kom dan met maatregelen. U weet dat dit een breed begrip is.

**De heer Schouw (D66):** Ik neem uw woorden over. U had het over wettelijke maatregelen. Ik herhaal dat alleen, maar kennelijk schrikt u daar zo van dat u het woordje "wettelijke" ineens achterwege laat.

**Minister De Geus:** U laat het woordje "zonodig" in het citaat weg. Dit is een interessant spel van selectief citeren. Ik maak er geen geheim van dat die trend zich in positieve zin moet ontwikkelen. Als die negatief wordt, is het noodzakelijk om maatregelen te nemen. In dat geval bewijzen de partners zichzelf

een slechte dienst op het punt van de verantwoordelijkheid die zij zelf nog voor het proces kunnen claimen.

**De heer Schouw (D66):** Als het percentage lager of gelijk is dan nu, neemt u maatregelen.

**Minister De Geus:** Zo is het!

Mevrouw Kalsbeek dringt aan op meer flexibiliteit bij de fiscale behandeling van werkgeversbijdragen. Ik meen dat het kabinet al behoorlijk ruimhartig is door een werkgeversbijdrage van eenderde van de kosten fiscaal vrij te laten. Mevrouw Kalsbeek vraagt tevens nadelige effecten van het belasten van de werkgeversbijdragen voor bemiddelingskosten zo mogelijk te verminderen. De regeling die de Belastingdienst hiervoor nu opstelt, zal met mijn departement en met de sociale partners worden besproken. Getracht zal worden de administratieve lasten voor werkgevers tot een minimum te beperken. Ik heb er goede hoop op dat dit ook zal lukken. Ik zeg dat bij dezen toe.

Mevrouw De Rijk heeft gerefererd aan de huidige discussie over het algemeen verbindend verklaren van cao's. Zij heeft dit in verband gebracht met afspraken over kinderopvang in cao's en met kwaliteitseisen in de cao kinderopvang. Hoe moet het met deze onderwerpen als cao's straks niet meer algemeen verbindend worden verklaard, zo luidt de vraag vrij vertaald? Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om duidelijk te maken dat hier geen probleem ligt. Het eventueel onthouden van een algemeenverbindendverklaring zal betrekking hebben op de specifieke elementen van een cao die haaks staan op het algemeen belang dat ten dezen is gedefinieerd als een loonmatiging en niet op de cao als geheel. Het zal duidelijk zijn dat het kabinet afspraken over kinderopvang juist als een gewenste ontwikkeling ziet. Mocht het niet tot een algemeenverbindendverklaring komen, dan zal dit geen betrekking hebben op de afspraken over kinderopvang. In de Tweede Kamer heb ik al gezegd dat het instrument als zodanig niet ter discussie staat.

Mevrouw De Rijk maakt zich ook zorgen over het recht op een gemeentelijke bijdrage voor herintreders en tienermoeders. Zij vreest dat gemeenten uit oogpunt van kostenbesparing herintreders

niet meer zullen indiceren voor een reïntegratietraject en dat die vrouwen daarmee de gemeentelijke bijdrage voor kinderopvang mislopen. Dit probleem speelt al zolang gemeenten reïntegratietrajecten financieren. Vanuit mijn departement wordt de vinger aan de pols gehouden bij het herintredersbeleid. Vrouwen die zonder indicatie op eigen kosten scholing volgen, hebben inderdaad geen recht op een gemeentelijke bijdrage voor kinderopvang. Ik heb geen signalen dat dit een omvangrijk probleem kan worden. Ik meen dat de Wet kinderopvang al een grote stap voorwaarts is ten opzichte van de huidige situatie, waarin herintreders in het traject geen duidelijk recht op kinderopvang hebben. Het recht op kinderopvang in een geïndiceerd reïntegratietraject is een duidelijke stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie. Ook over de tienermoeders kan ik mevrouw De Rijk geruststellen. Als een tienermoeder doorstroomt naar het hoger onderwijs, valt zij als student onder de gemeentelijke doelgroep en heeft zij recht op een bijdrage. Voor de herintreders en voor de tienermoeders is dan ook extra geld uitgetrokken in de financiële verhouding met de gemeente.

**Mevrouw De Rijk (GroenLinks):** Het gaat mij niet om de gemeentelijke bijdrage, maar in het algemeen om de overheidsbijdrage die straks onder de Wet kinderopvang verkregen kan worden. U stelt mij op het gebied van de tienermoeders inderdaad gerust, want ook als zij naar de universiteit gaan, hebben zij daar recht op. Maar op het gebied van de herintreedsters stelt u mij niet gerust, want dan is de overheidsbijdrage van de Wet kinderopvang afhankelijk van het feit of zij in een reïntegratietraject zitten. U houdt de vinger aan de pols, maar als de herintreedsters niet in zo'n reïntegratietraject zitten, kunnen zij geen beroep doen op de overheidsbijdrage. Is dat juist?

**Minister De Geus:** Dat klopt. Ik zal uitleggen waarom het stelsel toch goed dekkend is. Bij herintreders is de focus gericht op een dienstverband. Daarin is de normale verhouding tussen werkgever, werknemer en overheid aan de orde. Daaraan vooraf gaat een periode waarin men ofwel thuis voor de

## De Geus

kinderen kan zorgen of men volgt een geïndiceerd herintredingstraject waarin het risico van niet voor de kinderen kunnen zorgen in deze wet is afgedekt met kinderopvang. U schetst de situatie dat iemand eigener beweging zijn mogelijkheden vergroot. Dat is niet in de wet besloten. Ik kan u dus niet geruuststellen op dat punt, maar ik weet dat dit niet op grote schaal voorkomt. De herintreders hebben er belang bij dat het traject geïndiceerd is, omdat daaraan andere voordelen zijn verbonden zoals de financiering, ook van de studie. Het gros van de gevallen betreft degenen die wellicht op eigen initiatief, maar uiteindelijk een door de gemeente geïndiceerd reïntegratietraject volgen.

Ik kom op het aspect kwaliteit, zelfregulering en toezicht. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om de kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen door een minimum aan overheidsregels. Er wordt tevens mee beoogd, de sector en de ondernemer waar mogelijk vrij te laten om zelf invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid in goed overleg met de ouders. In de opzet van het wetsvoorstel was een deel van de kwaliteitsnorm vastgelegd op het niveau van de wet, zoals de eis van verantwoorde kinderopvang en medezeggenschap van de ouders. Een ander deel was uitgewerkt in een AMvB zoals de leidster-kindratio en de waarborgen voor veiligheid en gezondheid. De wet werd op het tweede deel als het ware gevoed vanuit de AMvB. De AMvB is vervallen nu het amendement-Örgü is aanvaard. Daarmee wordt de essentie van de AMvB op het niveau van de wet vastgelegd en wordt de concretisering ervan overgelaten aan de sector zelf. Dit betekent dat de overheid zich zal oriënteren op de invulling die de sector zelf in het kader van zelfregulering formuleert.

### Voorzitter: Timmerman-Buck

Minister **De Geus**: Mevrouw De Rijk heeft gevraagd naar mijn oordeel over het wegvallen van de AMvB kwaliteit.

De heer **Leijnse** (PvdA): De minister maakt een onderscheid tussen regels die in de wet en regels die in de AMvB zijn opgenomen. Is dit het onderscheid tussen meer rand-

voorwaardelijke kwaliteitsregels en meer materiële kwaliteitsregels?

Minister **De Geus**: Daar zou ik goed over na moeten denken.

De heer **Leijnse** (PvdA): De voorbeelden die de minister geeft ± verantwoorde kwaliteit, regels voor de medezeggenschap, regels voor de oudereninspraak ± zijn typisch randvoorwaardelijke zaken van de kwaliteit. In de AMvB zouden regels worden opgenomen voor het aantal leidsters per kind, de hoeveelheid buitenruimte, enz. Dat zijn typisch materiële kwaliteitseisen.

Minister **De Geus**: Zo zou je het kunnen zien.

De heer **Leijnse** (PvdA): Dan is de conclusie dat de materiële kwaliteitseisen uit de wet zijn verdwenen. Dan is er in de wet geen grond meer om materiële kwaliteitseisen te stellen. Dan zijn alleen nog maar procedurele eisen over.

Minister **De Geus**: Dan maakt de heer Leijnse een vergissing. In de wet blijven wel kwaliteitseisen staan. Hetgeen was uitgewerkt in een AMvB, zaken zoals de leidster-kindratio en de waarborgen voor veiligheid en gezondheid, zijn als het ware de voeding. Nu dat is vervallen, is ervoor gekozen om de essentie van de AMvB, de globale kwaliteitsnorm, op het niveau van de wet vast te leggen en de concretisering daarvan over te laten aan de sector zelf.

De heer **Leijnse** (PvdA): Wat is dan de essentie die in de wet terechtgekomen is? Waar staat die en hoe luidt die?

Minister **De Geus**: Daar kom ik zo direct op terug. Ik zal dan zowel de concrete kwaliteitsnormen als de globale norm van de verantwoorde kinderopvang toelichten.

Ik stel voorop dat het altijd de bedoeling van het kabinet is geweest dat de AMvB kwaliteit zou komen te vervallen en dat uiteindelijk de globale norm zou resteren. Dat was al zo toen het wetsvoorstel werd ingediend door mevrouw Vliegenthart, de voormalige staatssecretaris van VWS. Ook zij heeft nooit bedoeld om de kwaliteit blijvend in een AMvB te regelen. Zij heeft altijd de bedoeling gehad om de AMvB een

tijdelijke AMvB te laten zijn in een periode dat de sector kon groeien naar zelfregulering. Dat was dus ook al zo in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Door de aanneming van het amendement-Örgü is dat proces in feite alleen maar versneld en is de tussenstap van een kwaliteits-AMvB overgeslagen. Dat betekent dat partijen in de sector versneld moeten overgaan tot zelfregulering. Ik ga ervan uit dat partijen zich daarvoor zullen inspannen en daarin zullen slagen. Van daaruit kunnen de afspraken verder worden ontwikkeld. Als de partijen een basis leggen voor zelfregulering, dan kan dat bijvoorbeeld via een vrijwillig certificeringsstelsel. Dat kan op de wat langere termijn een breder bereik krijgen en aldus bijdragen aan een nadere invulling van de zelfregulering.

Mevrouw Meulenbelt heeft de stap naar zelfregulering geduid als een historische draai. Ik zie deze stap eerder als een ontwikkeling naar een setting waarbij de sector binnen een gegeven wettelijk kader eigen initiatieven kan ontplooiën om kwalitatief goede kinderopvang te realiseren. Ondanks de sterke accentuering van de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de geboden kinderopvang beschikt de overheid daarbij over bevoegdheden om op te treden. Ik vind dat een goede ontwikkeling. Ik realiseer mij dat wij van mening verschillen met mevrouw Meulenbelt en wellicht ook met anderen in de Kamer, maar ik stel hier dat het vervallen van de AMvB kwaliteit van aanvang af de bedoeling is geweest van de regering, ook van Paars II en van mevrouw Vliegenthart, die het wetsvoorstel heeft ingediend. Nu wordt het proces eigenlijk alleen maar versneld.

Dan ga ik nu in op de globale kwaliteitsnormen door zelfregulering. De Wet kinderopvang kent een aantal concrete kwaliteitsnormen en een globale norm. De concrete kwaliteitsnormen liggen bijvoorbeeld op het gebied van de medezeggenschap van de ouders, de verplichting tot het gebruik van de Nederlandse taal als voertaal, een verplichte risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid voor kindercentra, de verklaring omtrent gedrag, de informatieplicht, inclusief de administratie, en de plicht om tot overeenkomsten te komen met ouders. Al deze normen zijn concrete

## De Geus

toetsbare kwaliteitsnormen. Daarnaast kent het wetsvoorstel "de globale norm van de verantwoorde kinderopvang". Dat wil zeggen: kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

De kinderopvangondernemers zijn verplicht om verantwoorde kinderopvang aan te bieden, en dat is een structureel proces. Om te komen tot verantwoorde kinderopvang bepaalt het wetsvoorstel dat een kinderopvangondernemer in ieder geval aantoonbaar aandacht dient te besteden aan een aantal zaken, zoals het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen, de groeps-grootte en de opleidingseisen van de beroepskrachten.

In reactie op de inbreng van de heer Schouw wijs ik erop dat artikel 50 van de Wet op de kinderopvang, dat hij gisteravond zo mooi heeft geciteerd, niet een novum is. Zoals in de memorie van toelichting staat, is de wijze waarop de norm voor verantwoorde kinderopvang is omschreven, ontleend aan artikel 3 van de Kwaliteitswet zorginstellingen. De Kwaliteitswet zorginstellingen spreekt over verantwoorde zorg. In de praktijk van de zorginstellingen is inmiddels gebleken dat de globale kwaliteitsnorm die thans geldt voor zorginstellingen, voldoende houvast biedt voor de handhaving van de kwaliteit. Voorts wijs ik erop dat de Eerste Kamer onlangs de Wet op de jeugdzorg heeft aanvaard, waarin een soortgelijke zorgplicht is opgenomen in artikel 25.

Concluderend, de figuur waarbij de vraag naar de invulling van de kwaliteit wordt gedragen door een globale norm van verantwoorde kinderopvang, is behoorlijk werkbaar en bepaald niet vreemd in vergelijking met aanpalende percelen. Deze past goed bij de gedachte van de regering dat de partijen die globale norm zelf verder vorm en inhoud moeten geven.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Ik heb drie vragen aan de minister. Kan hij iets zeggen over die aantoonbare aandacht? Als ik een zin heb opgeschreven op een papiertje over de getalsmatige verhouding tussen leidster en kinderen, heb ik daar dan aantoonbare aandacht aan besteed? Die uitdrukking werkt bij ons allemaal een beetje op de lachspie-

ren. Wanneer heeft iemand daar aantoonbare aandacht aan besteed?

De tweede vraag gaat over de certificering. Deze gaat heus wel door, maar zij geldt misschien voor 70% of 80% en voor 30% of 20% niet. Wat gaat de minister doen, als er rampen gebeuren bij die 20% of 30%?

De derde vraag gaat over de AMvB. Het maakt wel uit of je eerst een AMvB instelt en daarvan afstapt op het moment dat duidelijk is dat het overal goed is, en niet alleen bij de gecertificeerde opvang, of dat je eerst kijkt of er rampen gebeuren en dan maar iets gaat reguleren. De volgorde is geheel anders.

Minister **De Geus**: Ja, dat klopt. De volgorde is andersom. De aanvankelijke gedachte was om een fiets met zijwieltjes te maken en dat doen wij nu niet. Dat heeft een bepaald risico. Dat is uiteindelijk een afweging met een politiek oordeel. Wij gaan ervan uit dat de partijen met een globale norm van verantwoorde kinderopvang daar zelf verder invulling aan kunnen geven. Dat proces van zelfregulering van de kwaliteit is een teer proces. De financiële invulling is ook een teer proces. Gaat dat goed? Komt het waar wij willen dat het komt? Ik kom hier nog specifiek op terug, want het is niet zonder risico.

Via de zelfregulering dient de globale norm van verantwoorde kinderopvang nader vorm en inhoud te krijgen. De twee brancheorganisaties in de kinderopvang en BOinK, de organisatie van de ouders, zijn op dit moment intensief in overleg om te komen tot zelfreguleringsafspraken. Ik volg dit proces met grote belangstelling. Ik heb mij ervan vergewist dat dit proces echt kansrijk is. Ik heb er ook vertrouwen in dat ze tot goede afspraken zullen komen. De brandbrief van BOinK getuigt meer van gevoel voor politiek momentum dan van problemen in het overleg.

De verhouding tussen de partijen die na de behandeling in de Tweede Kamer aan de slag zijn gegaan, zijn volgens mij zo goed dat ze zaken moeten kunnen doen. Dat zou ik ook wensen, niet omdat de instemming van BOinK een formeel vereiste is voor zelfregulering, maar omdat ik het zeer op prijs stel dat BOinK deelneemt aan het overleg en dat dit overleg tot overeenstemming leidt. Ik doe dan ook een beroep op BOinK om deel te nemen aan het overleg.

De branche kan overigens zelfstandig besluiten tot zelfregulering. Daarvan bestaan voldoende voorbeelden. De deelname van BOinK is echter van belang voor het creëren van een draagvlak en een evenwichtig proces van zelfregulering. Dit proces moet leiden tot een landelijk referentiekader, dat samen met de concrete eisen uit de Wet kinderopvang wordt verwerkt in het toezichtprotocol voor de GGD.

De vraag is gesteld of er op grond van de Wet kinderopvang op een verantwoorde manier toezicht kan worden gehouden. Vooral de VNG maakt zich hierover zorgen. Ik wijs erop dat de VNG zich zorgen maakt over het toezicht op de naleving van de globale norm "verantwoorde kinderopvang". Ik zal aangeven op welke wijze het toezicht op deze globale norm vormgegeven kan worden. Voordat ik dat doe, wil ik eerst een hardnekkig misverstand uit de wereld helpen: naast de globale norm bevat het wetsvoorstel wel degelijk een aantal concrete kwaliteitsnormen. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald dat de gemeente gewoon toezicht kan houden op deze concrete kwaliteitsnormen.

Ik benadruk dit, omdat ik gisteravond de indruk heb gekregen dat sommige senatoren en met name de heer Leijnse vooral inzoomen op de norm "verantwoorde kinderopvang" en bovendien slechts op een onderdeel daarvan, namelijk het bieden van aantoonbare aandacht. Hij doet dat, alsof dat de enige maatstaf zou zijn die deze wet voor kwaliteit presenteert. Dat beeld is niet correct.

De heer **Leijnse** (PvdA): Kan de minister aangeven welke andere concrete kwaliteitsnormen in het wetsvoorstel zijn opgenomen? Misschien kan hij twee voorbeelden noemen.

Minister **De Geus**: De concrete kwaliteitsnormen liggen op het gebied van de medezeggenschap van de ouders, de verplichting tot het gebruik van de Nederlandse taal als voertaal, een verplichte risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid van kindercentra, de verklaring omtrent goed gedrag, het vereiste van een overeenkomst met de ouders, de informatieplicht aan de ouders en de administratie. De globale norm van

## De Geus

de verantwoorde kinderopvang is overigens meer dan de aantoonbare aandacht voor het enkele punt dat de heer Leijnse noemde. Verantwoorde kinderopvang heeft onder andere betrekking op de eis van aantoonbare aandacht voor het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen, de groepsgrootte en de opleidingseisen voor de beroepskrachten. Ook onder die globale norm zitten weer de verschillende normen die wel degelijk inhoudelijk aan de kwaliteit gerelateerd zijn.

De heer **Leijnse** (PvdA): Daaronder zit aantoonbare aandacht als operationalisering. Die in aantoonbare aandacht geoperationaliseerde verantwoorde kinderopvang ziet op een aantal onderwerpen, maar die onderwerpen zijn niet geregeld. Alleen de aantoonbare aandacht is immers geregeld. Alle eisen die u noemt, zijn proceseisen of randvoorwaardelijke eisen. De VNG stelt in haar brief dat ze op deze eisen wel toezicht kan houden, maar dat dit niet hetzelfde is als toezicht op de materiële kwaliteit van de opvang.

Minister **De Geus**: Precies. Daarom is het probleem dat ik al even adresseerde, nog niet behandeld. Dat probleem is de vraag of op grond van deze wet verantwoord toezicht mogelijk is. Op deze vraag ga ik nu nader in. Het wordt een enigszins juridisch verhaal, maar dat is noodzakelijk om de context duidelijk te maken. Ik zal eerst spreken over de vorm van de beleidsregel en dan over de inhoud.

De rol en de positie van het toezicht door de gemeenten zijn in het wetsvoorstel vastgelegd in hoofdstuk 4, inclusief het instrumentarium voor adequate handhaving. De gemeenten zijn namelijk bevoegd om bepaalde bestuursrechtelijke sancties op te leggen, indien de gemeente van oordeel is dat een kinderopvangondernemer een of meerdere kwaliteitsnormen niet of niet in voldoende mate naleeft.

Hoe kan de norm "verantwoorde kinderopvang" worden gehandhaafd? De globale norm "verantwoorde kinderopvang" richt zich tot de kinderopvangondernemers. Dat is het uitgangspunt. Om verantwoorde kinderopvang te kunnen bieden hebben kinderopvangondernemers houvast nodig. In dit geval biedt een door mij vast te stellen wetsinterpreterende beleidsregel houvast. De

Algemene wet bestuursrecht biedt mij daartoe de mogelijkheid. In deze beleidsregel stel ik geen nadere normen, doch geef ik uitleg over de norm "verantwoorde kinderopvang". Een dergelijke beleidsregel geeft de kinderopvangsector houvast bij de toepassing van de globale norm, en vergemakkelijkt bovendien de handhavende taken van de gemeente en de GGD.

Ik zal toelichten waarom het instrument van een wetsinterpreterende beleidsregel het gevraagde houvast biedt. Een beleidsregel heeft een informatieve waarde voor de werkgevers in de kinderopvang ± dit geldt ook voor de ongeorganiseerde werkgevers ± voor de werknemers en voor de ouders; deze vergroot dus de rechtszekerheid. Een dergelijke beleidsregel draagt bovendien bij aan een uniforme gemeentelijke handhavingspraktijk en verlicht zo de werklast voor de gemeente en de GGD. Zonder een dergelijke wetsinterpreterende beleidsregel zal de gemeente als toezichthouder bij het treffen van een beschikking in elk individueel geval steeds het bestaan van een vaste gedragslijn tegenover de rechter aannemelijk moeten maken. Dat zou voor de gemeente een zeer zware motiverings- en bewijsplicht opleveren. Bij het treffen van een beschikking die op een wetsinterpreterende beleidsregel stoelt, kan de gemeente volstaan met een verwijzing naar de beleidsregel. In het geval een kinderopvang op een andere dan in de wetsinterpreterende beleidsregel neergelegde weg een gelijkwaardig kwaliteitsniveau weet te realiseren, moet deze weg door de gemeente als toezichthouder worden gerespecteerd en vindt de beleidsregel geen toepassing.

Een voorbeeld. Wijkt de ondernemer af van de in de sector gebruikelijke groepsgrootte en de leidster-kindratio, dan zal hij aannemelijk moeten maken dat ondanks deze afwijking het toch mogelijk is om verantwoorde kinderopvang aan te bieden, bijvoorbeeld doordat hoger gekwalificeerde leidsters worden ingezet die een andere dan de gebruikelijke groepsgrootte aankunnen. Wijkt de ondernemer echter in negatieve zin af van wat in de sector gebruikelijk is, dan kan de gemeente te allen tijde optreden en staat zij sterk voor rechter, mocht het zover komen.

Niet onbelangrijk is verder dat de wetsinterpreterende beleidsregel bij

uitstek geschikt is om in aanvulling op globale normen een concreet toepasbaar interpretatiekader te bieden. De beleidsregel wordt op verschillende terreinen gebruikt. Op mijn eigen beleidsterrein kan ik wijzen op de enorme stapel beleidsregels die in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving en op het gebied van kinderbeleid bestaan. Niet dat ik die bij dezen heilig wil verklaren ± ook daar kan het wel een onsje minder ± maar het gebruik van een wetsinterpreterende beleidsregel komt zeer veel voor op het terrein van sociale wetgeving.

Ik kom nu op de inhoud. Ik hoop duidelijk te hebben gemaakt dat ik bij de invulling van de beleidsregel afga op hetgeen in de sector gebruikelijk is. Dát is mijn referentiekader. Nadere afspraken in het kader van zelfregulering helpen daarbij. Ik wil namelijk bij het vaststellen van de beleidsregel afgaan op datgene wat in zelfregulering gevonden wordt. Daarmee is dus voor mij de zelfregulering een belangrijk inhoudelijk oriëntatiepunt voor het invullen van de wetsinterpreterende beleidsregel.

De heer **Schouw** (D66): Mijn fractie wil graag dat er heldere kwaliteitsregels komen, die aan vier criteria voldoen: ze moeten bindend zijn voor de sector; ze moeten controleerbaar zijn; ze moeten afdwingbaar zijn; ze moeten sanctioneerbaar zijn. In welke mate voldoen die wetsinterpreterende beleidsregels aan die vier criteria voor kwaliteitsnormering?

Minister **De Geus**: De criteria die de heer Schouw noemt, worden niet gehaald door de beleidsregel alleen. Ze kunnen alleen worden gehaald in combinatie met een norm in de wet. Zonder normen in de wet is er geen wetsinterpreterende beleidsregel. Bij de twee tussencriteria is van belang dat het gaat om regels die qua inhoud enigszins sporen met de praktijk. De vier criteria kunnen dus wel degelijk worden gehaald. Op grond daarvan kunnen de gemeenten goed toezicht houden, zonder dat zij met een onmogelijke bewijslast worden opgezadeld.

De heer **Schouw** (D66): Als ik de minister goed beluister, is een en ander niet bindend voor de sector. Dat is punt één. In de tweede plaats zijn de wetsinterpreterende beleidsregels ook niet afdwingbaar, bij



## De Geus

en ten derde zijn zij niet sanctioneerbaar. Als ik het niet goed zie, sta ik graag open voor enige juridische scholing op dit punt. Als eenvoudig Kamerlid begrijp ik het echter zo.

Minister **De Geus**: De norm is afdwingbaar. Eventueel in combinatie met zelfregulering ontstaat er een mate van afdwingbaarheid, als dit in overeenkomsten vorm heeft gekregen, maar dat hoeft niet. Als er een norm in de wet ligt die wel afdwingbaar is en waarop de gemeenten kunnen sanctioneren, gaat het niet om de vraag of die wettelijke norm niet aan al die kwaliteitseisen zou voldoen die u zojuist noemde, maar gaat het erom of de norm wel voldoende concreet is. Door aan de kapstok van de algemene, globale, norm de jas te hangen van de wetsinterpreterende beleidsregel, is in het geheel in combinatie voorzien, en dit leidt ertoe dat wij hebben te maken met de criteria die u noemde, te weten, toetsbaar, handhaafbaar, afdwingbaar en sanctioneerbaar.

De heer **Schouw** (D66): Mijn tussenconclusie zou zijn, dat dit geldt voor de randvoorwaardelijke kwaliteitscriteria, die de collega van de PvdA-fractie noemt, maar dat dit rijtje niet geldt voor de materiële kwaliteitscriteria, die betrekking hebben op het beroemde artikel 50.

Minister **De Geus**: Dan kom ik bij de vraag hoe de waardering dan in elkaar zit. Wij hebben een aantal concrete kwaliteitsnormen, die ik niet randvoorwaardelijk heb genoemd. Ik vind ze concreet. Kwaliteitsnormen hebben heel vaak een soort randvoorwaardelijk karakter, maar zij grijpen ook vrij direct in op de kwaliteit, bijvoorbeeld als het gaat om de risico-inventarisatie die de veiligheid en gezondheid raakt. Ik noem ze dus niet alleen randvoorwaardelijk. Een aantal normen is echter concreet. Verder is er de globale norm van de verantwoorde kinderopvang, waarbij de bewijslast op de ondernemer rust, om aandacht te schenken aan de verschillende aspecten die genoemd zijn in artikel 50. Om als ondernemer te bewijzen dat men zich van die aspecten rekenschap heeft gegeven, is het het gemakkelijkste dat men de weg van de zelfregulering volgt, want dan kan men aangeven dat men het heeft gedaan.

Dezelfde redenering vormt de basis voor de wetsinterpreterende beleidsregel. Deze zal de gaten en lacunes vullen, wat nodig is om er voor de gemeenten een handhaafbaar en toezichtbaar stelsel van te maken. Dat is mijn ambitie. Ik heb er geen belang bij dat het in die sector een rotzooi wordt. Wij hebben er met elkaar belang bij dat er iets ontstaat dat enerzijds kan meedemen met de inzichten die er in de sector zijn en die ook in de tijd ontstaan. Ik heb u op de wetsgeschiedenis gewezen. Zes tot vier jaar geleden dachten wij er anders over. Dat is nu het mooie van dit mechanisme, dat de wetsinterpreterende beleidsregel als het ware een pendant kan zijn van de zelfregulering. Als die zelfregulering voortschrijdt, kan de beleidsregel daarin meelopen. Opgehangen aan de globale norm van de verantwoorde kinderopvang, is er voldoende wettelijke basis om te komen tot een stelsel op grond waarvan sancties kunnen worden opgelegd.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Het wordt er steeds minder helder op, in elk geval voor mij. Wat komt er nu concreet te staan in de wetsinterpreterende beleidsregel? De minister zegt letterlijk dat daar geen nieuwe normen in komen te staan, maar alleen interpretaties van normen. Wat komt er nu concreet in te staan? Tegelijkertijd zegt de minister immers ook dat er minder regels moeten komen. Toch komen er in een wetsinterpreterende beleidsregel een heleboel dingen te staan. Normen zouden het niet zijn, maar je kunt je er wel op beroepen. Hoe zit dat? Tegelijkertijd ± en dat is wel komisch ± haalt de minister er de arboregels bij die heel vaak bestaan uit wetsinterpreterende beleidsregels. Daarvan heeft het kabinet nu net gezegd dat het er veel minder moeten worden.

Minister **De Geus**: Ik heb het bestaan van de arboregels en hun effectiviteit erbij gehaald ter illustratie van de stelling dat ook in het geval van de kinderopvang een wetsinterpreterende beleidsregel heel wel normerend kan zijn. Toen ik het woord norm uitsprak, zeggend dat er geen nieuwe norm in zat, dacht ik al: nu moet ik even kijken of ik het wel goed zeg. Daar kom ik dus nu op terug. Waarom heb ik gezegd dat ik geen nieuwe norm introdu-

ceer? Omdat het woord norm in ons spraakgebruik gereserveerd is voor wat in de wet staat. Ik introduceer dus niet een wettelijke norm, ik werk alleen een norm uit. Dat doe ik in een wetsinterpreterende beleidsregel. Natuurlijk maakt dat het normatieve karakter van het geheel scherper, sterker en concreter, maar het is niet zo dat onder de bestaande norm nog weer andere normen komen te staan. Dat kan in formele zin ook niet. Wel wordt de norm van een verantwoorde kinderopvang uitgewerkt in zelfregulering en in de wetsinterpreterende beleidsregel. Dat is voor mij, ook gehoord...

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Even heel concreet...

De **voorzitter**: Ik zou graag willen dat de minister zijn zin mag afmaken, net zoals ik van de bewindslieden verwacht dat zij senatoren hun zinnen laten afmaken. De minister is aan het woord.

Minister **De Geus**: Heel concreet is dat voor mij de enige weg geweest, in een combinatie van zaken, waardoor ik uiteindelijk de moed heb gehad om de tussenstap van een AMvB over te slaan. Als ik mij niet zou kunnen vergewissen van de mogelijkheid om via deze globale norm, via zelfregulering en via een wetsinterpreterende beleidsregel te komen tot een voldoende concreet niveau van wet omtrent wat er wel mag en wat er niet mag in de sector, dan had ik de tussenstap van de AMvB niet overgeslagen.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Wat komt er concreet in te staan? Komt er niet als norm, maar toch als wetsinterpreterende beleidsregel te staan de verhouding tussen bijvoorbeeld leidsters en kinderen? Komen er vierkante meters in te staan?

Minister **De Geus**: Ja. De leidster-kindratio in ieder geval wel. De vierkante meters zijn vers twee.

De heer **Leijnse** (PvdA): Voorzitter. Ik betwijfel of die erin komt te staan. Is de minister het met mij eens dat in de eerste plaats de zelfregulering waar wij over spreken, geen zelfregulering is? Zij is immers niet afdwingbaar naar de leden van de organisaties toe. De MO-groep schrijft ons nu ook een brandbrief en

## De Geus

meldt daarin dat zij alles zal doen om haar leden ervan te overtuigen dat zij de afspraken die mogelijk gemaakt zouden kunnen worden, moeten naleven. Met andere woorden is er dus sprake van geen enkele binding van die leden aan eventuele afspraken.

De zelfregulering wilde ik even apart zetten, want dat is volgens mij een chapter waar meer mist over is dan helderheid. Het gaat mij even om de wetsinterpreterende beleidsregel. Zij wij het erover eens dat dit de beleidsregel is gebaseerd op artikel 64?

Minister **De Geus**: Ik zoek het even op. Van welke wet bedoelt u?

De heer **Leijnse** (PvdA): Van het voorliggende wetsvoorstel. In artikel 64 staat: onze minister kan beleidsregels stellen omtrent de door de toezichthouder te hanteren werkwijze voor het onderzoek als bedoeld in deze paragraaf.

Minister **De Geus**: Kijk eens aan.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ja, maar dat wetsartikel zegt dus heel duidelijk dat de beleidsregel ziet op de werkwijze bij het onderzoek. Met andere woorden: de beleidsregel is niet bedoeld als nadere invulling van een globale norm in de wet. Dat kan ook niet, want beleidsregels stellen geen nadere normen. Dat zegt u ook. U kunt geen wetsinterpreterende beleidsregel hanteren, omdat in artikel 50 als globale norm is opgenomen dat de kinderopvang verantwoord moet zijn en er aantoonbare aandacht moet worden besteed aan een aantal onderwerpen. Die norm moet vervolgens nader worden geoperationaliseerd in de beleidsregel, bijvoorbeeld door een maximum aantal kinderen per leidster toe te staan. De formulering in artikel 64 staat u dat niet toe.

Minister **De Geus**: Daarover verschillen wij van mening. Ik heb net gewezen op de Arbowet waarin dat aan de orde is. Ook heb ik gewezen op het feit dat mijn behoefte om deze beleidsregel op te stellen, vooral voortkomt uit de noodzaak om een toezichtbaar kader te scheppen. Dat toezichtbare kader is er in onvoldoende mate als wij het bij de globale norm laten die nu in de wet staat. Voor het maken van een toezichtbaar kader in het artikel

dat u zojuist hebt geciteerd, heb ik een wetsinterpreterende beleidsregel nodig die duidelijk maakt waarop toezicht wordt gehouden. Als je vertelt waarop toezicht wordt gehouden, ben je alsnog bezig met regelgeving.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ja, ter zake van de werkwijze bij dat toezicht en bij het onderzoek dat in het kader van het toezicht wordt verricht. Ik ben overtuigd van uw goede wil om het zo ver op te rekken, maar als u dat zo ver oprekt dat u niet alleen over de werkwijze spreekt, maar ook over de materiële normen en dus artikel 50 interpreteert, handelt u buiten de werking van artikel 64 om en kan betreffende ondernemer besluiten om zich daar niets van aan te trekken.

Minister **De Geus**: Ik heb niet gezegd dat de ondernemer niet van deze wetsinterpreterende beleidsregel kan afwijken. De ondernemer heeft zich aan de norm van de verantwoorde kinderopvang te houden. De ondernemer die afwijkt van de wetsinterpreterende beleidsregel moet van goeden huize komen, wil hij de toezichthouder kunnen overtuigen van het nut van de keuze in afwijking van de wetsinterpreterende beleidsregel. Daarom heb ik net de situatie als voorbeeld aangehaald waarin de leidsters misschien hoger gekwalificeerd zijn, waardoor er net buiten de norm kan worden gewerkt.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik ben het spoor enigszins bijster en dat is voor mensen van mijn politieke richting natuurlijk naar. Ik probeer om weer op het goede spoor te komen, want deze discussie heldert naar mijn idee niets op. Wil de minister een juridische basis creëren in de beleidsregel, zodat er kan worden opgetreden? Ik begrijp het anders niet zo goed. Daar gaat het toch om? Als de minister zegt van niet, hebben wij niets.

Minister **De Geus**: Ik heb gezegd wat de vorm en de inhoud zijn. Dankzij een beleidsregel hebben de gemeenten een instrument om toezicht uit te oefenen. Dat is de vorm. De ondernemer kan niet om de wetsinterpreterende beleidsregel heen. Hij of zij heeft zich aan de norm te houden dat de kinderopvang verantwoord is. Daarbij moet hij of

zij aantoonbare aandacht schenken aan de in de wet genoemde zaken. Zodra de ondernemer afwijkt van de wetsinterpreterende beleidsregel, moet die aantonen dat aan de norm is voldaan ondanks de afwijking van die beleidsregel. De beleidsregel overstijgt de norm namelijk niet. De norm is globaal: verantwoorde kinderopvang met aantoonbare aandacht voor de in de wet genoemde zaken. De ondernemer moet dus bewijzen, dat ondanks dat hij of zij is afgeweken van de wetsinterpreterende beleidsregel, zijn of haar handelen binnen de norm valt. Daarom is het van belang dat de wetsinterpreterende beleidsregel wel komt. Die fungeert voor de gemeenten namelijk als sleutel om op een eenvoudige manier een vorm van toezicht in het leven te kunnen roepen. Als er geen wetsinterpreterende beleidsregel was, moesten de gemeenten met iedere ondernemer die stelt dat hij aan verantwoorde kinderopvang doet, in conclaaf. Juist ten behoeve van goed toezicht is een wetsinterpreterende beleidsregel dus nodig.

De heer **Schouw** (D66): Ik begrijp het zo, dat het een richtlijn is voor de gemeenten maar dat je er juridisch geen fluit mee kunt.

Minister **De Geus**: Juridisch kan de gemeente er zeker wat mee, want de gemeente kan op basis van de norm, in combinatie met de beleidsregel, het toezicht vormgeven. In die gevallen dat een ondernemer zegt zich niet te houden aan de wetsinterpreterende beleidsregel, zal de gemeente heel sterk staan ± dat zal ook bij de rechter blijken ± wanneer zij zegt: dan rust op u de bewijslast om aan te tonen dat u toch de wettelijke normen heeft nageleefd.

De heer **Schouw** (D66): Nee, de gemeente kan er wat mee, daar waar het de randvoorwaardelijke kwaliteitsnormen betreft. Vastgesteld kan bijvoorbeeld worden dat er geen Nederlands wordt gesproken en dan kan de ondernemer op de bon worden geslingerd. Echter, de gemeente kan niets aan met alles dat betrekking heeft op artikel 50, in relatie tot de interpreterende beleidsregels. Volgens mij moet de minister het ook gewoon zeggen dat de gemeente er helemaal niets mee kan.

## De Geus

Minister **De Geus**: Dat zeg ik niet, omdat de gemeente er wel wat mee kan. De gemeente krijgt in deze wet de taak om toezicht te houden. Nu is het natuurlijk moeilijk om toezicht te houden op een norm die zo globaal is, omdat er dan iedere keer een bewijslast ontstaat. Op het moment echter dat er een wetsinterpretende beleidsregel is, is dat een sterke aanwijzing voor de ondernemer waar hij zich aan dient te houden. Als de ondernemer zegt dat hij zich aan de norm houdt op een andere manier, bijvoorbeeld doordat hij net iets beter gekwalificeerde leidsters heeft en daardoor een net iets grotere groepsgrootte kan hanteren, is het vervolgens aan de gemeente in deze casus om te zeggen: u kijkt af van de wetsinterpretende beleidsregel en dus ga ik toch een sanctie opleggen. De ondernemer zal dan aanvoeren: nee, ik houd mij aan de norm; ik geef aantoonbaar aandacht, want ik heb mij rekenschap gegeven van een verantwoorde verhouding leidster-kind; ik weet dat deze verhouding in het kader van de zelfregulering en in het kader van de beleidsregel 1:X is, maar ik vind dat ik daaraan voldoe omdat ik net iets beter gekwalificeerde mensen heb. Deze casus maakt precies duidelijk waar nu het zwaartepunt ligt als het gaat om de kwaliteit. Dit zwaartepunt ligt naar het oordeel van de regering bij de sector zelf, bij de ondernemer.

Is het dan zo dat de gemeenten geen toezicht kunnen houden? De VNG is daar immers zeer bezorgd over. Wij hebben nog niet de gelegenheid en de kans gehad, ook uit hoofde van de tijd, om met de VNG na te gaan wat nu de wetsinterpretende beleidsregel betekent en of men daar voldoende mee aan kan, maar dit is wel mijn ambitie. De gemeente moet via de wetsinterpretende beleidsregel voldoende houvast in handen hebben om de toezichtstaak te kunnen uitoefenen. Daarbij zullen er bepaalde situaties zijn die als het ware deze beleidsregel overstijgen, maar dan is het de werkgever, de ondernemer, op wie de bewijslast rust om aan te tonen dat hij zich desondanks aan de norm gehouden heeft. Ik heb de brief van de VNG hier bij mij.

Voorzitter. De Wet kinderopvang is geen eindpunt, maar markeert het begin van een proces, een omslag in het denken voor zowel de kinderopvangbedrijven, als het

toezicht van de overheid. Met uw Kamer wil ik graag blijven volgen hoe dit proces vorm en inhoud krijgt en daartoe wil ik een drietal sporen volgen.

In de eerste plaats heb ik aan beide Kamers al toegezegd dat ik jaarlijks over de stand van zaken bij de zelfregulering zal rapporteren.

Ten tweede laat ik door een drietal samenwerkende universiteiten onderzoek doen naar de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang en naar de kritische factoren die bepalend zijn voor die kwaliteit. De resultaten van dit meerjaarlijkse onderzoek worden openbaar gemaakt.

Ten derde zal namens mij de Inspectie Werk en Inkomen toezicht houden op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de wet door de gemeenten; daarover zal ik u ook jaarlijks verslag doen. Daarmee krijgen regering en parlement de informatie die zij nodig hebben om het proces te volgen en waar nodig in de toekomst nog bij te sturen.

Voorzitter. Van diverse zijden is door uw Kamer vastgesteld dat de positie van de ouders en met name van de oudercommissie met het voorliggende wetsvoorstel is versterkt. Graag wil ik mevrouw Meulenbelt bevestigen dat ik daarmee goed uit de voeten kan.

Mevrouw Kalsbeek vroeg of er geen patstelling kan ontstaan wanneer de kinderopvang-ondernemer meent dat het niet verhogen van de prijs economisch niet verantwoord is, terwijl de oudercommissie de schriftelijke argumentatie onvoldoende vindt. Hier geldt de bepaling van het tweede lid van artikel 60. Die komt erop neer dat de ondernemer uiteindelijk mag afwijken van het advies van de oudercommissie indien hij schriftelijk en gemotiveerd aangeeft dat het belang van de kinderopvang zich tegen het advies van de oudercommissie verzet. De kinderopvangondernemer heeft dus het laatste woord. Dat neemt niet weg dat hij zijn klanten natuurlijk graag tevreden wil houden en bij een verschil van inzicht zijn best zal doen om met goede argumenten te komen. Het is geen reclame voor een kinderopvangcentrum als er onenigheid ontstaat met de oudercommissie.

De heer Leijne stelt dat de oudercommissie mogelijk geen

tegenwicht kan bieden wanneer de slechtste opvang tegen de laagste prijs wordt geboden in wijken met veel lage inkomens. Ik heb zojuist willen aangeven dat er aan de invloed van de oudercommissie inderdaad een grens zit. Dat geldt echter in alle wijken en in alle plaatsen, ongeacht het inkomen van de ouders. Het inkomen van de ouders is ook niet bepalend voor het bedrag dat de kinderopvang-ondernemer van de ouders krijgt. Het is nu juist de opzet van dit wetsvoorstel dat ouders met de laagste inkomens de grootste bijdrage van de overheid krijgen en bovendien dat voor de lagere inkomens het eventueel ontbreken van een werkgeversbijdrage gecompenseerd wordt. Bovendien geldt dat juist de hogere inkomens gevoeliger zullen zijn voor prijsstijgingen omdat zij die vooral zelf moeten betalen.

Mevrouw De Rijk, mevrouw Meulenbelt en de heer Leijne hebben vragen gesteld over de marktwerking in de kinderopvang. Uitgangspunt van de wet is dat ouders het beste zelf in staat zijn om te beoordelen welke opvang geschikt is voor hun kinderen. De keuzevrijheid voor ouders staat daarom voorop. Deze keuzevrijheid wordt in de eerste plaats mogelijk gemaakt door ook de financiering via de ouders te laten verlopen: vraag-financiering in plaats van aanbod-financiering. Voor een deel van de kinderopvang is er nu al vraag-financiering en keuzevrijheid. Bij gesubsidieerde kinderopvang ontbreekt de keuzevrijheid echter nog vaak. De Wet kinderopvang maakt keuzevrijheid voor alle ouders mogelijk.

Keuzevrijheid heeft echter alleen betekenis als er ook wat te kiezen valt. Daar ligt dan ook het belang van marktwerking. Het is dus geen marktwerking omwille van de marktwerking, maar om ervoor te zorgen dat ouders daadwerkelijk iets te kiezen hebben. In elke gemeente wordt nu kinderopvang aangeboden. In diverse bijdragen is gesteld dat er in 30% van de gemeenten maar één aanbieder is; of wel in 70% van de gemeenten zijn al meer aanbieders en dat in het huidige systeem van aanbodfinanciering. Het cijfer wordt nog mooier als wij niet de gemeenten als uitgangspunt nemen maar het aantal kindplaatsen. Dan blijkt namelijk dat circa 90% van de kindplaatsen wordt aangeboden in

## De Geus

gemeenten waar meer aanbieders zijn. En dan moeten wij de overgang naar vraagfinanciering nog maken!

Ik deel de mening van mevrouw Meulenbelt dat kinderopvang geen markt is zoals er een markt is voor vakantiehuizen. Natuurlijk is de keuze van een kindercentrum iets anders dan de keuze van een fietsenstalling. Kinderopvang wordt echter wel een markt in die zin dat via het instrument van vraagfinanciering uit de Wet kinderopvang alle ouders de middelen in handen krijgen om zelf kinderopvang in te kopen bij de organisatie van hun keuze. Ouders zullen daarbij een eigen prijs/kwaliteitsafweging kunnen maken. Kinderopvangorganisaties kunnen zelf bepalen voor welke prijs zij welke kwaliteit leveren op basis van de landelijke uniforme regels voor kwaliteit en toezicht. Hoe de prijs/kwaliteitsverhouding zich zal ontwikkelen, valt niet op voorhand aan te geven. Volgens de heer Leijnse schijnen wij te denken dat marktwerking vanzelf tot de hoogste kwaliteit en tot de laagste prijs leidt. Ik kan hem verzekeren dat ik dat inderdaad naïeve geloof niet heb.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Wij wisten al dat de ouders mogen kiezen. Waarop ik en anderen met de vragen hebben geweest, is dat het toch heel erg duidelijk is dat voor heel veel ouders de mogelijkheid om te kiezen beperkt is. Die mogelijkheid kan om verschillende redenen beperkt zijn: er is maar één aanbieder, ze hebben niet de sociale vaardigheid om te kunnen kiezen enz. Hoeveel scholing, bijscholing, oefening of cursussen moeten ouders die hun eerste kind bij de opvang moeten onderbrengen hebben gevolgd om de kwaliteit van de opvang te kunnen beoordelen? Dan moet er ook nog eens keus zijn. Er wordt nu gesproken alsof er een modelouder is. Die modelouder gaat naar de modelkinderopvang en die modelouder weet dan precies dat een bepaalde opvang beter is dan die om de hoek. Overigens moet er om de hoek dan nog wel een kinderopvang zijn. Kortom, er wordt nu een beeld neergezet dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. De minister geeft gewoon geen antwoord op onze vraag: weet u wel zo zeker dat de ouders de keuzemogelijkheid hebben?

Minister **De Geus**: Ik weet dat er

plaatsen zijn waar ouders die keuzemogelijkheid nog niet hebben. Ik vertrouw evenwel op dat in het kader van de nieuwe wet die vraagfinanciering centraal stelt, het concurrerend aanbod zich breder zal ontwikkelen. Ik heb er dus vertrouwen in dat de situatie waarop u doelt, de situatie waarin er altijd wat te kiezen is, binnen afzienbare tijd zal ontstaan.

U vraagt vervolgens: hoe weet u nu dat de ouder die voor het eerst een kind ergens moet onderbrengen wel een goede keus kan maken? Bij deze wet is vrij fundamenteel gekozen voor vraagsturing. Dat wil zeggen dat de afweging waarbij men nagaat wat de prijs, de kwaliteit en de dienstverlening van de kinderopvang is, aan de ouders is met inachtneming van het normatieve kader dat de wet stelt. Ik weet dat er ouders zijn die de afweging maken op grond van vergaarde kennis. Ik weet ook dat er ouders zijn die de keus maken op basis referentie van mensen in hun omgeving. Ik weet verder dat er ouders zijn die zelf onderzoek doen. Die verantwoordelijkheid wil de regering graag bij de ouders laten.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Ik heb al eerder geprobeerd om de keus bij kinderopvang te vergelijken met die voor een school. Natuurlijk vinden wij dat ouders zelf moeten mogen kiezen voor een bepaalde kinderopvang. Die keus moet er dan wel zijn. Wij zorgen ervoor dat geregeld is aan welke minimale eisen een school moet voldoen. Daardoor weten de ouders dat er de garantie is dat de school waar zij hun kinderen heen sturen aan die minimale eisen voldoet. We hebben hierover al een schimmige discussie gevoerd. Wat wij willen, is dat ouders gerustgesteld zijn als zij hun kind naar een opvang sturen. Ook voor een school regelen wij de basisvoorwaarden.

Minister **De Geus**: Daarom regelen wij in de wet de basiskwaliteitsnormen. Uw ambitie om meer kwaliteitsregels in de wet op te nemen c.q. die bij AMvB op te nemen wordt niet door de regering gedeeld.

De heer **Schouw** (D66): U zegt dat die ambitie niet door de regering wordt gedeeld, maar ik stel vast dat de regering die ambitie wel had toen u dit voorstel bij de Tweede Kamer

indiende. Welk argument heeft ervoor gezorgd dat u het licht zag en dat u zei: ik kan die ambitie eigenlijk wel loslaten? Als u dat aangeeft, zullen wij misschien ook het licht zien.

Minister **De Geus**: Een combinatie van factoren heeft hiervoor gezorgd en niet een hemels wonder. Er was daarentegen sprake van een rationeel proces. Twee aspecten hebben mij tot de overtuiging gebracht dat het huidige voorstel een gelijkwaardig alternatief is. Allereerst was er de opvatting van de meerderheid van de Tweede Kamer op dit punt.

De heer **Schouw** (D66): Dat is een politiek argument.

Minister **De Geus**: Maar voor de regering was het een vrij cruciaal argument. Ook een overweging van de meerderheid van deze Kamer telt zwaar.

Ten tweede heb ik onder druk van die meerderheid nagegaan of er met invulling van zelfregulering en nadere instrumenten die ik tot mijn beschikking heb, gekomen zou kunnen worden tot een voldoende toezichtbaar en handhaafbaar kader van regels. Bij de nadere studie over wat er met een beleidsinterpretierende maatregel mogelijk is en hoe die gestalte kan krijgen binnen het kader van een globale norm is bij mij de overtuiging gegroeid dat hierbij sprake is van een afdoende stelsel. Had ik die overtuiging niet gehad, dan had ik de meerderheid in de Tweede Kamer getrotseerd tot en met zelfs eventueel intrekking van het gehele wetsvoorstel.

De heer **Leijnse** (PvdA): Toen het wetsvoorstel aanvankelijk door de regering werd ingediend bij de Tweede Kamer, bevatte het toch zowel de grond voor een AMvB ter zake van de kwaliteit als de nu in artikel 64 genoemde mogelijkheid van een beleidsregel ter zake van de werkwijze van gemeenten bij het toezicht? Beide elementen zaten toch in de wet?

Minister **De Geus**: Dat meen ik mij te herinneren, maar de reden waarom ik mij toen nog niet zo had verdiept in de mogelijkheden van een wetsinterpretierende beleidsregel was er natuurlijk in gelegen dat wij

## De Geus

op dat moment een voorstel hadden om een kwaliteits-AMvB te maken.

De heer **Leijnse** (PvdA): Dat bewijst dus dat die beleidsregel helemaal niet in relatie tot die kwaliteit stond, want dat was in de AMvB geregeld. Pas later bent u gaan bedenken dat de beleidsregel ex artikel 64 wel eens iets met kwaliteit te maken zou kunnen hebben om het gat een beetje te vullen. Mijn stelling is dat als u wetgeving maakt, u dan niet in artikel 64 een beleidsregel opneemt die later blijkt in de plaats te kunnen komen van een AMvB die op artikel 48 was gebaseerd.

Minister **De Geus**: Ik heb al aangegeven dat wij eerder de gedachte hadden dat het via een AMvB geregeld kon worden. Aangezien het niet via een AMvB geregeld zou worden, heb ik mij op dat moment moeten bezinnen op de vraag of de handhaafbaarheid en de toezichtbaarheid van de kwaliteit voldoende gewaarborgd zouden zijn in deze wet. Ik heb mij dus nader rekenschap moeten geven van de mogelijke functie van een wetsinterpreterende beleidsregel. Die is niet zo sterk als een AMvB. Is dat een ramp? Kan dat lijden? Ja, dat kan lijden, omdat de norm wel in de wet staat en ik goed kan leven met de mogelijkheid dat een ondernemer desgevraagd zich rekenschap kan geven van het naleven van de norm, ook al zou die afwijken van de beleidsregel, omdat in dat geval op hem een serieuze bewijslast rust. Voor mij is doorslaggevend geweest de vraag of het uniforme landelijke toezicht in voldoende mate uit de verf zou kunnen komen. Ik meen dat dit het geval is. De stap die mevrouw Vliegthart had bedacht, was een AMvB met kwaliteitsregels, die vervolgens afgeschaft zou worden als de sector de zaak zelf eenmaal gereguleerd zou hebben. Er zijn echter vergelijkbare voorbeelden dat dit laatste nooit gebeurt, aangezien iedereen die er belang bij heeft dat de AMvB blijft bestaan, niet zelf tot regulering overgaat. Mijns inziens wordt de dynamiek van het proces bevorderd door deze stap over te slaan, onder het gelijktijdig scheppen van een kader dat in voldoende mate het toezicht op kwaliteit waarborgt.

Mevrouw Meulenbelt heeft de vrees uitgesproken dat in de praktijk alleen geprivilegieerde ouders met goede sociale vaardigheden en

assertiviteit tot een voor hen en hun kinderen goede keuze kunnen komen. Naar mijn overtuiging is iedere ouder met een inkomensafhankelijke bijdrage van de overheid in staat om een eigen keuze te maken voor wat hij of zij goede opvang vindt voor het eigen kind. Ik ben blij met de uitspraak van mevrouw De Rijk dat de overheid genoeg bijdraagt voor ouders met een laag inkomen om in vrijheid een keuze te kunnen maken voor een kinderopvangorganisatie. Ik deel niet haar zorg dat de ouders met een middeninkomen minder financiële ruimte hebben om die keuze te maken, omdat bij het opstellen van de tabel rekening is gehouden met de inkomenspositie van de verschillende groepen.

Mevrouw Nap heeft gevraagd of de Belastingdienst ook daadwerkelijk in staat is om de aanvragen van de ouders tijdig en correct af te handelen. Ik heb daar alle vertrouwen in. De contacten tussen mijn departement en de Belastingdienst zijn frequent en intensief. Alles is erop gericht dat op 15 januari 2005 de tegemoetkomingen aan ouders kunnen worden uitbetaald. Wat de Belastingdienst gaat doen, is volkomen nieuw: niet heffen maar uitbetalen. De Belastingdienst is daarom vanaf het begin bij het wetgevingstraject betrokken. Uitvoerbaarheid door de Belastingdienst is steeds een element van beoordeling geweest. Ik heb geen reden om aan te nemen dat hier nog knelpunten zullen zijn. Dat geldt ook voor de informatie aan de ouders. Ouders die zich op het onderwerp willen oriënteren, kunnen vanaf deze maand onder alle gebruikelijke voorbehouden op de website van de Belastingdienst al de eerste informatie van de Wet kinderopvang vinden.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Ik begrijp dat er voldoende voorlichting wordt gegeven. Ik weet echter dat de Belastingdienst zelf van mening is dat er onduidelijkheid is voor die ouders met kinderen die naar verschillende kindercentra gaan. Er komt één beschikking en dat leidt in die gevallen tot problemen. De Belastingdienst probeert maatwerk te leveren, maar lukt dit voor januari, als de wet in werking treedt?

Minister **De Geus**: Ik herinner mij nu dat u die vraag in eerste termijn zo

concreet gesteld heeft. Ik moet mij verontschuldigen voor het feit dat ik daar geen concrete reactie op kan geven. Ik zal ervoor zorgen dat ik hier in tweede termijn duidelijkheid over kan geven. Dit zal wellicht niet op grote schaal voorkomen, maar de vraag is terecht. Ik denk dat mijn ambtenaren even te rade moesten gaan bij de Belastingdienst en dat zal er debet aan zijn dat deze informatie pas in de loop van de dag beschikbaar is gekomen en niet bij het schrijven van deze antwoorden.

Mevrouw De Rijk vroeg wiens verantwoordelijkheid de tussenschoolse opvang is. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang komt er een einde aan de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling. Vanaf 1 januari 2005 is de minister van OCW verantwoordelijk voor de tussenschoolse opvang. Schoolbesturen krijgen dan de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een overblijfsvoorziening op hun school of scholen. Uit de begroting van SZW wordt voor 2005 en 2006 6 mln overgeheveld naar OCW om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit geld zal deels worden ingezet voor het opleiden van overblijfskrachten en deels voor het ondersteunen van schoolbesturen bij het uitvoeren van deze taak, hetgeen zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van de tussenschoolse opvang. De minister van OCW zal dit najaar in een brief aan de Tweede Kamer haar plannen om hieraan invulling te geven, uiteenzetten. Met de overheveling van het genoemde bedrag is een definitieve afspraak gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de tussenschoolse opvang.

Voorzitter. Ik heb er behoefte aan, enkele slotopmerkingen te maken. Een wettelijke regeling op het terrein van kinderopvang is voor deze regering en voor mijn voorgangers een jarenlang proces geweest. In 2002 lag er een wet waarbij werd uitgegaan van een tijdelijke kwaliteits-AMvB en van een structurele compensatie voor ontbrekende bijdragen van werkgevers. De regering heeft op dit laatste punt haar opvattingen gegeven. In de Tweede Kamer heeft er vervolgens amendement op dit punt plaatsgevonden. De regering heeft ook haar opvatting over kwaliteit gegeven. Ook op dat punt heeft de Tweede Kamer geamendeerd. Ik ben

## De Geus

mij er goed van bewust dat het leggen van nadruk op nog meer kwaliteitsregels de broze balans tussen zelfregulering en wettelijke normering verstoort. Ik ben mij er ook van bewust dat de maatschappelijke steun voor dit wetsvoorstel in de praktijk nog gevonden moet worden. Daarom zijn de zelfregulering en de inspanning van alle partijen zo belangrijk. Ik ben mij er tevens van bewust dat elke andere balans in het wetsvoorstel met zich zou brengen dat er op het ene of op het andere vlak geen meerderheid is die deze stap wil zetten.

Zowel bij de behandeling in de Tweede Kamer als bij de behandeling hier ben ik ingegaan op de vraag of er een wet voorligt die goed is, waar wij blij mee kunnen zijn, die kinderopvang voor ouders toegankelijker maakt en die de kwaliteit landelijk uniform regelt. Het is mijn overtuiging dat deze wet daartoe een goede bijdrage is. Het is ook mijn overtuiging dat dit proces met de invoering van de Wet kinderopvang op 1 januari 2005 niet af is. Het proces zal vervolgd moeten worden met name op het gebied van de ontwikkeling van de werkgeversbijdrage, waarvoor eventueel  $\pm$  ik citeer de heer Schouw  $\pm$  nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Ik sta in 2006 al voor die afweging, wanneer de wet nog maar 1,5 jaar oud is. Dit proces is al zo lang gaande dat wij dat dan echt moeten weten. Ik sta bij de evaluatie van de Wet kinderopvang ook voor de vraag of de inrichting van het kwaliteitsbestel die nu is gekozen in de praktijk leidt tot een voldoende helder kader.

Voorzitter. Het proces is dus nog niet af, maar ik vraag uw Kamer om vertrouwen en instemming met dit wetsvoorstel. Na een proces van jaren zoeken kan dan in ieder geval vorm worden gegeven aan een wetsvoorstel dat naar mijn opvatting het stadium van de kindertijd toch een keer voorbij moet zijn.

De **voorzitter**: Voordat ik in tweede termijn het woord geef aan de heer Leijnse, verzoek ik alle woordvoerders om zich zo strikt mogelijk aan de spreektijd te houden, want wij lopen behoorlijk uit.

De heer **Leijnse** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De behandeling in eerste termijn heeft op een aantal punten

duidelijkheid gecreëerd, ook waar er onduidelijkheid was. Het voorliggende wetsvoorstel bevat op een aantal punten een evenwichtige regeling voor de kinderopvang waarvoor in deze Kamer brede steun is, zoals de financiering en de ouderinvloed. Op het essentiële punt van de kwaliteit echter is de regeling naar ieders opvatting niet bijzonder bevredigend. Er is geen goede waarborg voor het aantal leidsters per 10, 20, 30 kinderen. Er is geen goede waarborg dat het personeel voldoende gekwalificeerd is. De vroege signalering, waarover door verschillende woordvoerders is gesproken, zal toch afhankelijk zijn van de kwalificatie van het personeel in de kinderopvang. Er is geen goede waarborg voor voldoende binnen- en buitenruimte en voor adequate slaapruiimte voor de allerkleinsten.

De minister houdt een betoog waarin hij zich enerzijds baseert op zelfregulering en anderzijds op de wetsinterpreterende beleidsregel. Het blijkt klip en klaar, ook uit de brieven uit het veld, dat de zelfregulering nooit in de plaats kan treden van bindende regelgeving. Via zelfregulering kan weliswaar in het veld een bepaalde norm bepaald worden, maar deze is niet afdwingbaar. Uit de opstelling van de verschillende organisaties blijkt dat zij niet denken in termen van afdwingbare regels. Er is dus iets geheel anders aan de hand dan wat wij kennen bij collectieve arbeidsovereenkomsten, waarbij het mechanisme van de algemeenverbindendverklaring leidt tot bindende, afdwingbare normen. In dit geval is sprake van vrijwillige afspraken tussen organisaties die mogelijk door hun leden na enige drang kunnen worden nagevolgd, maar niet van afdwingbare normen.

Van de wetsinterpreterende beleidsregel is in alle onduidelijkheid, duidelijk geworden, mede door de vraag van de heer Van den Berg, dat deze niet afdwingbaar is. De wetsinterpreterende beleidsregel stond al in de wet, ook al toen de AMvB erin stond. De vondst die de minister nu doet  $\pm$  de wetsinterpreterende beleidsregel gebruiken om te suggereren dat hij daarmee de algemene kwaliteitsnorm van verantwoorde kinderopvang nader kan invullen  $\pm$  houdt geen stand. Daar is de wetsinterpreterende beleidsregel op grond van artikel 64 nooit voor bedoeld geweest. Die ziet

ook niet op de kwaliteit, maar op de werkwijze van de gemeente bij het onderzoek. De wetsinterpreterende beleidsregel kan geen nadere normen stellen ter uitwerking van de algemene norm. In het interruptie-debat is duidelijk geworden dat de ondernemer alle mogelijkheden heeft om zich niet aan die regel te houden wanneer de gemeente zich op dit houvast wil baseren. Het gaat mij daarbij niet om het antwoord op de vraag wie dan de bewijslast heeft. De minister gaat in zijn woorden heen en weer van de ondernemer naar de gemeente. Het gaat erom dat de ondernemer zich niet aan die nadere uitwerking in de wetsinterpreterende beleidsregel hoeft te houden.

Dat schetst een situatie die door de minister als volgt wordt gekarakteriseerd. Wij waren oorspronkelijk van plan, zegt hij, om een fiets met zijwielen te verschaffen. Dat wordt dus nu een fiets zonder zijwielen. Ik heb in mijn eerste termijn gewezen op het belang van persoonlijke ervaring in dit opzicht. Wie zijn kleinkind of kind met een fiets zonder zijwielen de weg op stuurt, heeft een goede kans dat het kind op zijn gezicht valt. Dat roept de vraag op wanneer de eerste excessen zullen plaatsvinden, wanneer de eerste ongelukken zullen plaatsvinden en hoe wij dan om moeten gaan met de verantwoordelijkheid van de overheid om voldoende waarborgen te schapen voor de kwaliteit. De minister komt naar mijn idee in een lastig parket als hij op deze wijze een ernstige lacune in de wetgeving laat bestaan en het risico neemt dat er gaande het proces van de vorming van regels en normen ongelukken gebeuren op een zo essentieel punt als de kwaliteit van de kinderopvang en de belangen van de kinderen daar.

Door deze behandeling van het wetsvoorstel is een precaire bestuurlijke situatie ontstaan. De ouderorganisaties laten ons weten dat zij overeenstemming over het convenant met de werkgeversorganisatie, de ondernemersorganisaties en de kinderopvang onwaarschijnlijk achten. Zij vinden overeenstemming ver weg liggen en wijzen erop dat de ondernemersorganisaties zich nauwelijks gebonden voelen aan de noodzaak om tot afspraken te komen omdat zij in het wetsvoorstel voldoende ruimte krijgen om hun eigen gang te gaan. Ouderorganisaties dringen er bij ons

## Leijnse

op aan, de wet op die grond te verwerpen, om nadere, betere wetgeving op dit punt mogelijk te maken en hen in een werkelijke onderhandelingspositie te brengen om kwaliteit af te dwingen. De gemeenten wijzen de toezichtstaak af omdat zij onvoldoende normen in de wet en nadere regelgeving vinden om ook werkelijk kwaliteit af te dwingen in voorkomende gevallen bij individuele ondernemers. Een ernstige zaak.

Dat creëert de situatie dat zowel op het punt van de zelfregulering als op het punt van het gemeentelijk toezicht een ernstig bestuurlijk hiaat ontstaat. Ik vind dat de minister in die situatie de suggestie van collega Schouwen in eerste termijn nog eens moet overwegen: is het niet verstandig om het wetsvoorstel terug te nemen, nu de minister zo de nadruk heeft gelegd op datgene wat op dit punt nog allemaal ontwikkeld moet worden, en wat er dus nog niet is, en eerst aandacht te besteden aan het overkomen van deze bestuurlijke impasse? Moet niet eerst worden bezien of de minister met de organisaties werkelijk tot afspraken kan komen, of hij een mogelijkheid voor nadere regelgeving kan vinden en of hij met de gemeenten een afspraak kan maken om het toezicht zodanig in te richten dat het effectief wordt? Als aan die voorwaarden niet is voldaan, dient de regering naar mijn idee ± en daarmee volg ik het voorstel van de heer Schouwen in eerste termijn ± te besluiten om het wetsvoorstel terug te nemen en een poging te doen om in een later stadium een betere regeling aan deze Kamer voor te leggen.

Zet de minister toch door, dan rest ons niets anders dan na een afweging van de goede en de kwade elementen in dit wetsvoorstel, tegen te stemmen. Gelet op de aard van het onderwerp, vraag ik in dat geval om een hoofdelijke stemming.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Wij zijn blij met het antwoord van de minister op onze vragen en danken hem daarvoor.

In het debat over de kwaliteitsborging heeft de minister duidelijk gemaakt dat die kwaliteitsborging er zeker is. Wij delen niet de opvatting van de heer Leijnse dat de kwaliteit

niet is gewaarborgd, hoewel hij net generaliserend opmerkte dat allen in deze Kamer daar achter stonden. Juist de kwaliteitseisen die de heer Leijnse noemt, zijn volgens ons geborgd in de zelfregulering. Wij zien ook zeker geen ongelukken die een fiets zonder zijwieltjes kan maken, want volgens ons is er een heel stevige bagagedrager.

In eerste termijn heb ik er al op gewezen dat wij toch wel bijzondere eisen stellen aan de kwaliteit, als wij dat vergelijken met de dagen dat de kinderen zich de rest van de week in de thuissituatie bevinden. Daar is geen kwestie van vierkante meters of extra veiligheid en soms zelfs niet eens van hygiëne. Ik vind dat wij de verhoudingen toch wel in het oog mogen houden. Het moet niet gaan om het laatste tegeltje dat recht moet liggen op de speelplaats, omdat het gevaar misschien is dat iemand op de neus kan vallen.

Deze wet is er juist gekomen om alle regels die de gemeenten hadden, die zeer verschillend waren, weg te nemen en de mogelijkheid te geven voor veel meer maatwerk en een persoonlijke invulling. Er is regelmatig gezegd dat er in 30% van de gemeenten niet genoeg keuzemogelijkheden zijn voor de ouders. Ik wil erop wijzen dat deze er nu wel komen, doordat de mogelijkheden voor gastouderschap worden uitgebreid. Dat is een keuze die veel ouders graag hebben. Wij zijn volledig voor deze wet en wij hopen dat het allemaal goed zal gaan met het fietsje.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Voorzitter. Ik ben lichtelijk verbijsterd. Mijn wereldbeeld wankelt. Ik had altijd gedacht dat de conservatieve kant, de pro-kindkant, de pro-gezinskant ± laten wij ik het nog maar één keertje rechts noemen, van waar wij staan ± zou staan voor behoud van de kwaliteitseisen die wij inmiddels hebben ontwikkeld. Uitgerekend die kant laat die mogelijkheid vallen, die vandaag gewoon te regelen is. Daar moet ik echt van bijkomen.

Ik ben ook niet echt vrolijk geworden van de discussie die wij hebben gevoerd. Ik heb niet het gevoel dat wij ook maar één centimeter nader tot elkaar zijn gekomen. Ik vond het een buitengewoon schimmige discussie, die

steeds maar ging over: wat zijn normen. Het is alsof wij af moeten spreken wat Nederlands is. Volgens mij is een norm iets wat je kunt meten. Verantwoorde kinderopvang kun je niet meten, omdat iedereen daar iets anders onder kan verstaan. Aantoonbare aandacht heb je al gauw.

Dit lijkt ontzettend op de borden die je in sommige wijken ziet staan met "denk aan onze kinderen". Dat vind ik ook zoïets. Het klinkt heel mooi, maar je kunt heel goed aan de kinderen denken, terwijl je plankgas geeft. Er moet gewoon staan: rijd niet over onze kinderen heen, dan weet je ten minste wat de norm is en dan kan je meten.

Als wij dit vrijgeven aan de vrije markt en zelfregulering zo fantastisch vinden, kunnen wij het ook met scholen doen. Laten wij tegen de scholen zeggen: als het maar verantwoord onderwijs is en als zij maar aantoonbare aandacht hebben voor waar zij les over geven, gaan wij er niet meer over waar zij les over geven, want dat regelt zich vanzelf wel tussen de ouders en de aanbieders. Als wij toch bezig zijn, waarom niet alle ziekenhuizen? Laat elk ziekenhuis zelf maar bepalen wat goed medisch handelen is. De politie! Laten wij de politie ook alle ruimte geven om dat zelf te regelen.

Meestal ben ik wat serieuzer bij dit soort onderwerpen, maar ik ben echt verbijsterd. Ik kan haast niet geloven dat wij zoïets belangrijks als de kinderopvang zo makkelijk uit onze handen laten vallen en maar overlaten aan de marktwerking, terwijl wij ondertussen kunnen weten op welke gebieden deze echt desastreuze gevolgen heeft. Dat risico moet je niet willen lopen als er kinderen bij betrokken zijn. Ik zou dit wetsvoorstel het liefst afstemmen, maar dat zal wel niet mogelijk zijn. Mijn fractie steunt in ieder geval de gedachte dat dit wetsvoorstel niet goedgekeurd zou moeten worden.

Mevrouw **De Rijk** (GroenLinks): Voorzitter. Het debat concentreert zich op de kwaliteit en dat is volkomen terecht, omdat het om kleine kinderen gaat en niet om fietsenstallingen.

Het is opvallend hoeveel vertrouwen de minister in dit debat in cao-afspraken zegt te hebben. De laatste tijd hebben wij ook wel

## De Rijk

andere geluiden gehoord. Ik ben blij dat hij opnieuw vertrouwen heeft in deze onderhandelingen.

Als er een reden was voor bepaalde partijen om niet voor de AMvB te zijn, was dat de hekel die deze partijen hebben aan regelgeving. In het afgelopen uur is er echter een enorm woud opgericht aan protocollen, certificering, normen, wetsinterpreterende beleidsregels en cao-afspraken. Met het oog daarop kan toch zeker niemand volhouden dat dit wetsvoorstel zal leiden tot minder regels. Het wetsvoorstel bevat vagere regels en zal uiteindelijk leiden tot een woud aan regelgeving. Deze vage regels zullen immers door ouders, aanbieders, de wetgever, de gemeente, de GGD en de minister geïnterpreteerd moeten worden. Ik werd er bepaald niet vrolijk van.

Collega Leijnse wees er terecht op dat de wetsinterpreterende beleidsregel het afgelopen anderhalf uur steeds belangrijker is geworden. Deze interpretatie wordt echter gebaseerd op artikel 64 en dit artikel betreft het onderzoek door de gemeente en niet artikel 50, de kwaliteit van de kinderopvang.

Het was onthullend dat de minister zei dat deze operatie niet zonder risico is. Als je daarbij betreft dat het wetsvoorstel over kleine kinderen gaat, moet je je wel steeds meer zorgen gaan maken. De metafoor van de fiets zonder zijwieltjes roept gemakkelijk beelden op. Meestal laat je je kind inderdaad pas los als je er vertrouwen in hebt dat het kan fietsen. Het percentage is niet zo belangrijk, maar ik heb er best vertrouwen in dat zo'n 80% van de kinderopvangondernemers kan fietsen. Wij kunnen ons echter als beoordelaars van de wet niet permitteren dat welk percentage dan ook van deze kinderopvangondernemers niet kan fietsen. Een tweedeling is hier onacceptabel, zelfs al is het geen tweedeling tussen arm en rijk, maar een tweedeling tussen ouders die er bovenop zitten en ouders die er niet bovenop zitten. Ook die tweedeling is niet acceptabel.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op keuzevrijheid. Keuzevrijheid is er echter pas als het aanbod de vraag overstijgt. Zolang er sprake is van de geringste schaarste, bestaat die keuzevrijheid niet. Het is echter wel een heel precair onderwerp. Als ouders immers voor hun kind kiezen

wanneer het niet zo goed gaat op de kinderopvang, kan dat namelijk betekenen dat ze hun baan moeten opgeven. Als je de kwaliteit onvoldoende vindt, heb je immers wel je kind weer thuis. Dat is niet niks!

Voorzitter. Het zal u niet verbazen dat mijn fractie tegen het wetsvoorstel zal stemmen. Ik ben daarom zeer benieuwd naar de uitkomst van de stemming over dit wetsvoorstel.

□

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Voorzitter. We behandelen vandaag een wet die de toegankelijkheid van kinderopvang en het recht op tegemoetkoming in de kosten van formele opvang regelt voor ouders die zorgtaken en arbeid combineren. Ouders geven de kwaliteit van de kinderopvang een 8,5. 400.000 kinderen gaan regelmatig naar een kinderopvang, en er zijn nauwelijks incidenten. In dat licht durf ik te zeggen dat het met de kwaliteit van de kinderopvang op dit moment wel goed zit.

Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Wij discussiëren vandaag in het bijzonder over enkele artikelen in de voorliggende wet die bij veel partijen vragen opleveren omtrent het toezicht en de handhaafbaarheid van de regels. Er is echter heel veel bestaande wet- en regelgeving die onder deze wet ligt. Deze is wel goed toetsbaar en handhaafbaar. Daarbij gaat het onder andere om de Arbowet, de Brandweerwet, veiligheidseisen, de wet op de voedselhygiëne, het besluit inzake attractie- en speeltoestellen, het Bouwbesluit en cao's. Iedereen kan dus niet zomaar ergens op een kamertje vierhoog een stel kinderen bij elkaar zetten. Die opmerking werd namelijk in de wandelgangen naar mij gemaakt.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): Beseft mevrouw Nap dat het op dit moment goed gaat met de kinderen omdat er een aantal normen zijn waaraan wij ons vasthouden? Op dit moment is het niet mogelijk om op een achterkamertje met zes kinderen te gaan zitten, en dat kan straks wel.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Nee, dat kan straks niet, want die onderliggende wet- en regelgeving blijft gewoon bestaan. Verder moet iedereen zich houden aan de

risico-inventarisatie en bestaat er een verplichte oudercommissie. Ik acht ouders zeer wel in staat om zelf te kijken of de ruimte geschikt is, of er voldoende bedden zijn en of het veilig is voor hun kind.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): De ondernemer krijgt het laatste woord! Dat hebben wij vandaag gehoord.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Een ondernemer heeft zich wel te houden aan de regels die in de wet zijn opgenomen, zoals die risico-inventarisatie. De verplichte risico-inventarisatie is een nieuw artikel in de wet evenals de verplichte oudercommissie en het verzwaarde adviesrecht. Verder moet er een schriftelijke overeenkomst zijn. Niet alles kan dus zomaar.

Mevrouw **Meulenbelt** (SP): De beste normen, zoals groeps grootte en de leidster-kindratio, zijn geschrapt!

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Net als ik heeft mevrouw Meulenbelt vandaag de brief gekregen van de MO-groep. Daar was ik overigens blij mee, omdat zo het verhaal meer in balans werd gebracht. In die brief valt te lezen dat er nadrukkelijk normen worden gesteld en dat er afspraken zijn gemaakt, ook over de leidster-kindratio. Men is hier al heel ver mee. Ik heb begrepen dat het "spoorboekje" zover is dat er in september een concretisering zal zijn. Deze afspraken zullen door de minister worden overgenomen in zijn toezichtsprotocollen. Wij hebben daar wél vertrouwen in.

De heer **Leijnse** (PvdA): Ik dacht al dat mevrouw Nap voorlas uit die brief van de MO-groep. Daarin worden heel veel maatregelen genoemd, wetten, besluiten, cao's en andere regelingen. Kan mevrouw Nap mij eens uitleggen hoe al die wettelijke regelingen maken dat een ondernemer niet meer dan bijvoorbeeld vijf of zes kinderen per leidster heeft? Dat wordt toch met geen enkele regel afgedwongen?

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Als de minister deze regels, die via zelfregulering tot stand komen, opneemt in de wetsinterpreterende beleidsmaatregel, dan hebben de gemeenten iets in handen en krijgen de ondernemers een houvast waarmee zij in de praktijk aan de



## Nap-Borger

slag kunnen. Wij hebben er vertrouwen in dat dit goed komt.

De heer **Leijnse** (PvdA): Dat is een misverstand. De minister heeft gezegd: dan hebben gemeenten houvast in het toezicht.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Dat houvast krijgen ook de ondernemers.

De heer **Leijnse** (PvdA): Nee, ik citeer de minister. Als een ondernemer zich hieraan niet wil houden, dan hoeft hij zich er niet aan te houden. Er is dan wel een zekere bewijslast in de richting van de gemeenten bij die ondernemer. De minister heeft echter duidelijk gezegd: de ondernemer hoeft zich hier niet aan te houden. Dat is precies de kern van de zaak.

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Daar denken wij dan anders over.

Ik zou de minister nog één vraag willen stellen, die hij in eerste termijn niet heeft beantwoord. Die vraag gaat over de vroegtijdige opsporing van eventuele gezondheidsproblemen of sociale achterstanden dan wel taal-achterstanden bij kinderen. Hij heeft in de memorie van antwoord gezegd dat een van de agendapunten van operatie Jong met name is de aansluitende keten in de zorg voor kinderen. Het komt erop aan dat het in de praktijk goed gebeurt. Hoe worden deze kindercentrales erbij betrokken? Ik weet niet of deze minister antwoord op die vraag kan geven, maar anders zou ik het graag schriftelijk tegemoet willen zien.

Ten slotte vraag ik de minister of hij, vanwege de duidelijkheid, nog één keer voor ons allen wil ingaan op artikel 64 als basis voor de wetsinterpreterende beleidsregel.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitvoerige beantwoording. De fracties van D66 en van de OSF zijn van mening dat er duidelijke kwaliteitsnormen moeten worden opgesteld voor kinderopvang. Het gaat niet om een pak meel, maar om kinderen. Naar onze opvatting moeten de kwaliteitsnormen sober en doelmatig zijn. Dat is niet het geval met de kwaliteitsnormen die nu in vele gemeentelijke verordeningen vastliggen. Mevrouw Kalsbeek

heeft een paar detailvoorbeelden genoemd. Dat willen wij dus niet en daarom was die algemene maatregel van bestuur zo aardig, omdat daarin niet de detaillering van allerlei kwaliteitsnormeringen vastligt, zoals de hoogte van kapstokhaakjes in de kinderopvanginstellingen en de kleur en het type verf dat daaronder moest worden aangebracht. Dat willen wij niet en daarom moet er een algemene wet komen. Daarom waren de algemene kwaliteitsmaatregelen zo ontzettend goed. Als de leden van de VVD-fractie aangeven dat zij niet die gedetailleerde regelgeving willen, moet ik hen verwijzen naar de kwaliteitsmaatregelen in de algemene maatregel van bestuur.

Het gaat om een duidelijke normering die wij wensen, opdat eenieder zijn rol op zich kan nemen; het Rijk, de gemeenten en de kinderopvangorganisaties. Wij hebben de minister gehoord in tweede termijn, maar er blijft een aantal kritiekpunten staan. Een daarvan betreft de zelfregulering. In een verdeelde sector is dat buitengewoon lastig. Dat de sector verdeeld is, bewijzen wel de brief van gisteravond en de brief die wij vandaag kregen. De instellingen praten wel met elkaar, maar de brieven staan diametraal tegenover elkaar. Wij kunnen niet met droge ogen volhouden dat er zicht is op een goede, coöperatieve samenwerking binnen de sector, want dan zouden wij de feiten negeren. Wij hebben ook geconstateerd dat het om zelfregulering gaat, en dat heeft geen enkele verplichting in zich. Dat moeten wij ook even vaststellen.

Een ander kritiekpunt van onze fracties is dat de materiële kwaliteits-eisen te dun zijn; zie artikel 50. Het onderscheid dat de heer Leijnse maakte vond ik erg nuttig om het voorstel te beoordelen. Naar aanleiding van de eerste termijn van de minister moet ik eigenlijk constateren dat hij het eigenlijk met ons eens is dat de materiële kwaliteitseisen te dun zijn. Daarom wil hij artikel 64 inhoud gaan geven. Hij wil een aantal richtlijnen opstellen om verder voeding te geven aan de materiële kwaliteits-eisen. Richtlijnen vinden wij fantastisch, maar wij hebben in het debat ook moeten constateren dat je er juridisch absoluut helemaal niets mee kunt. Dat zou misschien nog niet zo erg zijn, ware het niet dat in dit wetsvoorstel de gemeenten de

verplichting hebben gekregen om er wel iets mee te doen. Als wij dit wetsvoorstel aannemen, zeggen wij eigenlijk tegen de gemeenten: u bent politieagent, maar wij binden wel uw handen op uw rug vast. U bent politieagent, maar u kunt er niets mee. Wij vinden dat geen verantwoordelijke manier van doen. Het is dan ook zeer begrijpelijk dat de gemeenten zeggen: wij kunnen deze taak niet op ons nemen. De politieagent wiens handen je vastbindt, kan niets. Dat moeten wij heel goed beseffen.

Ik heb nog een vraag over het punt van de kwaliteit. Ik kan mij namelijk voorstellen dat de gemeenten zelf maar weer normering willen instellen als zij niets kunnen met de normering die zij krijgen vanuit het Rijk. Zij hebben natuurlijk nog prachtige gemeentelijke verordeningen liggen, waarin zij dat allemaal keurig netjes geregeld hebben. Een gemeentelijke verordening is wel handhaafbaar, controleerbaar en sanctioneerbaar. Aangezien wij kennelijk als Rijk niet in staat zijn om de kwaliteitsnormering voldoende te definiëren en te waarborgen en daarin ook normerend op te treden, wil ik graag van de minister weten in hoeverre de gemeenten de vrijheid hebben, het binnen de kaders van dit wetsvoorstel dan maar weer zelf te doen. Overigens, als zij dat gaan doen, dan zijn wij weer terug bij af, zeg ik tegen de minister.

Tot slot heb ik de minister in eerste termijn gesuggereerd, het voorstel aan te houden om te kijken of wij een wettelijke borging kunnen krijgen van de materiele kwaliteits-eisen. De minister heeft gezegd dat de wet een lange voorgeschiedenis heeft en dat hij er eigenlijk van af wil, althans zo heb ik hem verstaan. Toch denk ik dat de minister er verstandig aan zou doen om nog even een paar maanden te tijd te nemen om die borging goed te regelen. Als hij de borging goed regelt, dan kan hij onze steun krijgen. Nu de borging onvoldoende geregeld is, zal ik helaas de steun van onze fracties aan dit wetsvoorstel moeten onthouden.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik wil de minister bedanken voor de beantwoording. Soms was het spannend. Het is goed om over en weer duidelijkheid te

## Van den Berg

hebben. Ik denk dat die duidelijkheid er gekomen is.

De minister heeft naar aanleiding van de inbreng die ik mede namens de fractie van de ChristenUnie mocht doen, gezegd: wat hebben wij gewild? Wij stellen de keuze van de ouders centraal. Dat begreep ik al wel, maar ik stelde naar aanleiding van deze uitspraak de vraag waarom er dan niet was gekozen voor een persoons- althans kindgebonden budget, want dan doe je recht aan dat uitgangspunt. Dan geef je ouders die ervoor kiezen, de kinderen thuis op te voeden, dezelfde financiële mogelijkheden vanuit het Rijk dan ouders die een andere keuze maken. Nu is er op dat punt immers sprake van rechtsongelijkheid. De minister is daar niet op ingegaan. Wellicht dat hij dat in tweede termijn nog wil doen. Dat zou consistentie betekenen in de uitvoering van een dergelijk uitgangspunt van de overheid.

Voorts is er natuurlijk een geweldig spanningsveld ontstaan  $\pm$  anderen hebben dat al uitgebreid aan de orde gesteld  $\pm$  tussen zelfregulering en kwaliteitsborging. Wij hebben geprobeerd om daarover via verschillende wegen wat duidelijkheid te krijgen, maar naar mijn idee lukt dat niet op de wijze zoals een aantal fracties en zoals wij dat ook zouden willen. Dat betekent dat de lokale toezichthouders geen juridische basis hebben voor het toezicht, de handhaving en de sanctionering die bij hen moet komen. Om een variant te gebruiken op wat collega Schouw zei, vraag ik de minister wat de gemeenten dan gaan doen. Zij kunnen twee dingen doen. Zij kunnen de taken alleen maar administratief afhandelen. Waarom zou je nog veel energie erin steken, als je als gemeente moet constateren dat je wel overal achteraan kunt lopen, maar dat je in feite toch niets kunt? Dan kun je de gemeentelijke verordening oppoetsen. Waarom zou je dat echter doen? Als je dat doet, loop je tegen allerlei jurisprudentieproblemen aan waar alleen anderen gelukkig mee zijn. Mijns inziens is het zeer goed mogelijk dat de gemeenten de minister dan bedanken en afspreken dat zij de wettelijke taken administratief afwerken. In dat geval hebben wij helemaal niets. Dit is een argument om de wet zeer kritisch te beschouwen. Ik vond het voorstel sympathiek om de wet tijdelijk terug te nemen. Dat zou in mijn ogen goed

zijn. Voor mijn fractie zijn er echter ook andere uitgangspunten om niet voor de wet te zijn. Die heb ik al genoemd. Als de wet in stemming komt, zullen de fracties waarvoor ik het woord mag voeren, tegen zijn.

□

**Minister De Geus:** Voorzitter. Ik heb toch artikel 64 enz. er maar even bij gepakt. Het lijkt mij nuttig om hier in deze tweede termijn uitermate precies op te reageren. Ik begin met het antwoord op de opmerking van de heer Van den Berg dat er nog een discussie ten fundamente moet worden gevoerd over de vraag of de financiële bijdrage van de overheid moet worden losgekoppeld van de vraag of er formele, informele of helemaal geen kinderopvang zou worden genoten. U hebt ongetwijfeld nagelezen wat tijdens het debat in de Tweede Kamer is gezegd. Ik heb gezegd dat een dergelijke situatie mij positief in de oren klinkt. Ik heb daar alleen aan toegevoegd dat wij moeten vrezen voor een enorme daling in de arbeidsmarktparticipatie van de vrouwen die hier nu gebruik van maken als wij de op dit moment beschikbare middelen zouden verdelen over alle ouders. Als wij de bijdragen die nu aan de ouders worden gegeven, tot alle gezinnen uitbreiden, hadden wij enkele miljarden nodig. Die hebben wij nu niet. In de Tweede Kamer is gevraagd of ik wilde beloven dat de eerder genoemde discussie niet uit het dossier zou verdwijnen en dat heb ik gedaan. Die belofte doe ik nu ook in deze Kamer.

**De heer Van den Berg (SGP):** Voorzitter. Dat leidt ertoe dat u het wetsvoorstel moet intrekken.

**Minister De Geus:** Voorzitter. Het in discussie houden van dit mogelijke perspectief op enige termijn  $\pm$  ik heb nooit een jaartal ingevuld, maar alleen gezegd dat ik het in deze kabinetsperiode niet zie gebeuren  $\pm$  ontslaat ons niet van de plicht en de verantwoordelijkheid om nu een beslissing te nemen over de vraag of deze wet al dan niet op 1 januari 2005 in moet gaan. Ik heb u in mijn eerste termijn gezegd wat mijn argumenten daarvoor zijn.

In de tweede termijn is de heer Leijnse ingegaan op de bestuurlijke impasse. Hij is ingegaan op de vrijwilligheid en de vrijblijvendheid

van afspraken en van het gebrek aan afdwingbaarheid daarvan. Het lijkt mij niet goed om het aspect van de bestuurlijke impasse te overdrijven. Dat er partijen zijn die nu, gegeven de uitdaging om zelfregulering te verwezenlijken in een fase dat de politiek nog niet heeft beslist, proberen om vanuit hun eigen positie te ijveren voor de in hun ogen meest profijtelijke wetgeving, is niet vreemd. Dat is van alle dag. Het gaat om de vraag of die partijen ook verantwoordelijkheid nemen, als er eenmaal een besluit is genomen op grond waarvan zij verantwoordelijkheid krijgen. Dat geldt op twee terreinen. Het geldt op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, de werkgeversbijdrage en het geldt op het terrein van de zelfregulering met kwaliteit voor de daarbij betrokken partijen. Dat zijn niet de zelfde terreinen, al overlappen zij elkaar enigszins, omdat er ook nog cao-partijen in de kinderopvang zelf zijn. Ik zie dus geen reden om die bestuurlijke impasse, voor zover deze zou blijken uit correspondentie van de laatste 48 uur, een zelfstandige c.q. duurzame betekenis toe te kennen.

Dan is er de vraag gesteld over de vrijblijvendheid van eventuele zelfregulering. Zelfregulering is enerzijds veel flexibeler en anderzijds minder afdwingbaar in zichzelf dan wettelijke normering of regels vanuit de overheid krachtens een AMvB. Dat is nu ook juist de bedoeling van het evenwicht dat hier wordt voorgesteld. Daarnaast is het de bedoeling om datgene dat nodig is om op de zaak te kunnen blijven toezien, als het ware vanuit de zelfregulering te spiegelen in een wetsinterpreterende beleidsregel, waar ik direct op zal terugkomen.

Ik kom eerst op de vraag van mevrouw Nap naar de uitvoering door de Belastingdienst in de vorm van één beschikking per gezin. De Belastingdienst zal inderdaad per gezin één beschikking afgeven, die aangeeft welke tegemoetkoming de ouders per kind en in totaal ontvangen. Deze beschikking kan betrekking hebben op méér dan één kind en op opvang bij verschillende kinderopvangorganisaties. Een complicatie kan zich mogelijkerwijs voordoen in een situatie waarin de ouders de tegemoetkoming niet zelf wensen te ontvangen, maar een machtiging afgeven om de tegemoetkoming rechtstreeks aan de

## De Geus

kinderopvangorganisatie uit te betalen. Als het dan gaat om één kind of meer kinderen die allemaal bij dezelfde organisatie worden opgevangen, is er geen probleem. Echter, als deze kinderen bij twee verschillende organisaties worden opgevangen, is het niet mogelijk de beschikking te splitsen en twee machtigingen af te geven waarmee beide organisaties een deel van de tegemoetkoming zouden ontvangen. De Belastingdienst wil namelijk één aanspreekpunt houden. Een oplossing zou kunnen zijn dat de machtiging aan een intermediaire organisatie wordt afgegeven die voor de ouders de financiële afhandeling verzorgt. Daar zijn dan uiteraard wel kosten aan verbonden. Ik weet evenwel dat de Belastingdienst nog bekijkt of men daar, eventueel ingaande 2006, toch een mouw aan kan passen. Tot die tijd zullen de ouders die meerdere kinderen bij meerdere instellingen hebben, ook zelf een zekere verantwoordelijkheid dragen voor de financiële afhandeling en niet kunnen volstaan met één enkele machtiging die rechtstreeks ertoe leidt dat de Belastingdienst naar twee punten zal uitbetalen. Het probleem daarvan is te overzien, omdat de ouders dan ook best de beslissing kunnen nemen: "Laat het geld bij mij komen; ik betaal het dóór", of tegen een intermediaire organisatie kunnen zeggen: "Zou u dit voor mij kunnen doen?" Daarbij heb ik toegezegd dat de Belastingdienst in ieder geval kijkt of hier, eventueel ingaande 2006, nog een mouw aan gepast moet worden.

Mevrouw Nap heeft voorts gevraagd naar de wijze waarop de centra bij de uitwerking van de operatie Jong worden betrokken. In het kader van de operatie Jong wil het kabinet gebruikmaken van de kennis en ervaring van het werkveld. Daartoe zijn al in een vroegtijdig stadium gesprekken gevoerd met belangrijke partijen in het veld. In het kader van de uitwerking van de agendapunten op de jeugdagenda vinden er weer gesprekken plaats. Ook met de kinderopvang wordt gesproken. Zo zullen in het kader van de uitwerking van het agendapunt "samenhang in de voorzieningen van nul tot twaalf jaar" gesprekken met organisaties als de branchevereniging, de MO-groep en BOiNK plaatsvinden. De kinderopvang wordt dus direct betrokken bij de uitwerking van de operatie Jong.

Voorzitter. Er is enig misverstand over de toepassing van de beleidsregels. Ik ben zelf medeverantwoordelijk voor dit misverstand, omdat ik mij in eerste termijn onvoldoende nauwkeurig heb uitgedrukt. Ik ben er namelijk aan voorbijgegaan dat de beleidsregel waar ik op doel, om nadere uitleg te geven over de norm van verantwoord kinderopvang, zijn grondslag vindt in de algemene bevoegdheid om beleidsregels te stellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De discussie ontstond omdat de heer Leijnse mij de tekst van artikel 64 voorhiel waarin over beleidsregels werd gesproken. Ik heb mij op dat moment niet gerealiseerd dat de mogelijkheid om deze beleidsregels te stellen en de beleidsregels waarop hier bedoeld wordt, expliciet betrekking hebben op de werkwijze van de toezichthouder als bedoeld in deze paragraaf. Er komen er dus twee. Een ervan is de Wet interpreterende beleidsregel waarin nadere uitleg wordt gegeven aan de norm verantwoorde kinderopvang. De heer Leijnse heeft terecht geconstateerd dat daarvoor geen wettelijke grondslag in de Wet kinderopvang is opgenomen. Die bevoegdheid bestaat op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is in algemene zin de bevoegdheid vastgelegd voor de toepassing van beleidsregels.

De andere beleidsregel heeft betrekking op de werkwijze van de toezichthouder. Daartoe is in de Wet kinderopvang expliciet een wettelijke grondslag opgenomen. Deze regeling dient dus een ander doel!

De heer **Leijnse** (PvdA): Ik dank de minister voor de verduidelijking. Het gaat dus niet om de beleidsregel ex artikel 64, maar om een nieuwe beleidsregel die niet in de wet gegrondvest is. In het ene artikel is dus wel sprake van een beleidsregel. De minister zegt dat in artikel 50 geen sprake is van een beleidsregel, maar dat hij het toch doet. Biedt de Algemene wet bestuursrecht daarvoor voldoende grond? In algemene zin wel, maar de minister weet ook dat de AWB ook zegt dat beleidsregels die op deze manier worden gesteld, geen handhaafbare normen kunnen inhouden.

Minister **De Geus**: Ik heb in mijn eerste termijn voldoende gezegd over de handhaafbaarheid en de

afdwingbaarheid. Ik neem daarvan geen woord terug.

De heer Leijnse en de heer Schouw hebben vragen gesteld over de afdwingbaarheid van de beleidsregels.

De heer **Leijnse** (PvdA): De minister treft een beleidsregel die in feite de algemene norm in artikel 50 nader toespitst. Dat is een beleidsregel die niet in de Wet kinderopvang gefundeerd is maar in de AWB. Als daarvoor geen fundament in de wet ligt, staat de AWB echter niet toe dat er beleidsregels gesteld worden die nadere normen stellen. Dat kan dus niet. U kunt alleen maar uitleg geven, belangen afwegen, feiten vaststellen, maar u kunt geen nadere normen stellen, mijnheer de minister. Daarin zit nu net het verschil tussen een beleidsregel en een AMvB.

Minister **De Geus**: Dat is precies wat ik in eerste termijn betoogd heb. Het gaat niet om nadere normen want de norm staat in de wet. Het gaat om een zodanige uitleg van die norm dat er een kader ontstaat waarop toezicht kan worden uitgeoefend. Dat wil dus niet zeggen dat de zaken die in de beleidsregel staan naar hun aard in de formele zin afdwingbaar zijn. Ik heb in eerste termijn heel goed toegelicht dat hetgeen in de beleidskaders staat, niet als zodanig afdwingbaar is. De norm staat in de wet. De gemeenten houden toezicht daarop. Gemeenten kunnen in de moeilijkheden komen bij het houden van dat toezicht omdat zij te veel moeten zoeken en aftasten wat er in concrete bedoeld wordt. Daarom hebben zij de hulp van een Wet interpreterende beleidsregel. Zij kunnen daarop hun toezicht baseren. Daarmee is de beleidsregel een heel wat flexibeler instrument dan een wettelijk voorschrift.

De heer Schouw heeft gelijk als hij zegt dat de beleidsregels niet bindend zijn uit kracht van wet. Het zijn algemene regels die bindend zijn op grond van beginselen van behoorlijk bestuur. Het is iets anders, maar in de bestuurspraktijk maakt het echt niet veel uit. De rechter gaat bij bestuursbeslissingen altijd na of een bestuursorgaan een beleidsregel als referentie heeft gebruikt. Zonder beleidsregel moet de toezichthouder elke beslissing integraal motiveren. Dat lijkt me een vrijwel onmogelijke taak. De beleidsregels geven dus een nadere uitleg van de globale

## De Geus

normen. Een en ander zorgt ervoor dat de globale norm toetsbaar en handhaafbaar wordt. Beleidsregels bieden zowel de kinderopvang-ondernemers als de toezichthouder houvast. Wel zal de toezichthouder altijd moeten nagaan of er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen dat wordt afgeweken van de beleidsregel. Dat betekent onder meer dat als een kinderopvang langs een andere dan in de beleidsregel neergelegde weg een gelijkwaardig kwaliteitsniveau weet te realiseren ± ik noemde het voorbeeld van een iets andere leidster/kindratio op grond van extreme kwaliteiten van de leidsters ± deze weg dan door de toezichthouder dient te worden gerespecteerd. Daarmee is weer aangegeven dat de beleidsregel een heel wat flexibeler instrument is dan een wettelijk voorschrift.

De huidige gemeentelijke verordeningen, zeg ik tegen de heer Schouw, vinden hun basis in de Welzijnswet 1994. Deze wet wordt ingetrokken bij inwerkingtreding van de Wet kinderopvang. Dat betekent dat de gemeenten vanaf dat moment niet meer de bevoegdheid hebben tot het vaststellen van gemeentelijke verordeningen voor kinderopvang.

De heer Schouw vroeg zich af hoe zelfregulering mogelijk is als partijen verdeeld zijn. Op die vraag ben ik zojuist uitvoerig ingegaan.

Voorzitter. Bij deze discussie tekent zich heel scherp de vraag af hoe groot de ambitie van de overheid moet zijn om de kwaliteit bij wet te regelen. De keuze die de regering maakt, ook na daarover intensief met de Tweede Kamer te hebben gesproken, leidt tot een evenwichtig en handhaafbaar kader. De beeldspraak van de zijwieltjes is niet zonder betekenis. Ik heb aangegeven dat er aanvankelijk het voornemen was om tijdelijk met een AMvB te werken. Die AMvB is in de beeldspraak het stel zijwieltjes. Ik meen dat wij die AMvB kunnen missen, omdat het proces om te leren fietsen voldoende vorm heeft gekregen. Ik meen ook, zeg ik tegen mevrouw Kalsbeek, dat het een grote vergissing is te denken dat het kind straks de vraag stuurt. Wij hebben te maken met verantwoordelijke ouders, zowel bij de vraagsturing als bij de inkoop en de kwaliteitsbeoordeling. Die centrale verantwoordelijkheid in het gehele stelsel is heel belangrijk. Dus de ouder zit op de fiets en het kind achterop.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn reactie in tweede termijn. Aangezien is gevraagd om hoofdelijke stemming, zal ik de vergadering enkele ogenblikken schorsen om via het bekende belsignaal alle leden die niet in deze zaal, maar wel in dit huis zijn, erop te attenderen dat er een hoofdelijke stemming komt.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van een stemverklaring vooraf.

□

De heer **Hessing** (LPF): Mevrouw de voorzitter. Ik heb een grotere affiniteit met dit onderwerp dan ik wellicht door mijn afwezigheid in dit debat heb laten blijken. Dat zeg ik overigens niet zozeer als een jong grootvader, jong in de zin van pas grootvader zijnde, alhoewel ons kleinkind heel ver weg woont, in Pasadena, en wij van onze aantoonbare aandacht alleen maar wekelijks blij kunnen geven via de webcam. Overigens wordt dit kind ook elke dag doordeweeks naar een prachtige kinderopvang in de woonplaats van mijn zoon en schoondochter gebracht.

In het begin van de jaren negentig heb ik zelf als werkgever, misschien ook wel als ondernemer, zeer in het bijzonder als korpschef, doorgedrukt dat er in het nieuw te bouwen hoofdbureau een kinderopvang werd gebouwd, een vleugel werd vrijgemaakt voor 30 kindplaatsen.

De **voorzitter**: Mijnheer Hessing, wij zijn allemaal buitengewoon geïnteresseerd hierin, maar dan wel nadat u uw stemverklaring heeft afgegeven. In feite bent u nu buiten de orde van de vergadering bezig. Volgens het Reglement van orde licht u in een stemverklaring kort toe waarom u voor of tegen het wetsvoorstel bent. Wij blijven geïnteresseerd in uw andere wederwaardigheden, maar dan niet in deze context.

De heer **Hessing** (LPF): Genoemde vleugel is geopend door Annie M.G. Schmidt en wij hebben die de naam gegeven De Petteflet. De afgelopen dagen heb ik uitvoerig overleg

gepleegd met mijn neef. Hij is baas van B4kids, een koepelorganisatie voor 2000 kindplaatsen. Ik heb in dat overleg en bij het nadenken erover de afgelopen dagen mij niet van het idee af laten brengen dat dit wetsvoorstel klantgericht is en gelukkig niet overregeld is. Bovendien heeft de sector er buitengewoon veel behoefte aan, ondanks een enkel commentaar dat ik heb op bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel, zoals het adviesrecht voor ouders als het gaat om de prijs, hetgeen ik in strijd acht met zelfregulering.

Ik zal dan ook voor het wetsvoorstel stemmen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

Vóór stemmen de leden: Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Terpstra, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Woldring, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Van den Broek-Laman Trip, Broekers-Knol, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Dölle, Dupuis, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Van Leeuwen, Lemstra, Van der Linden, Luijten, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Rosenthal en Russell.

Tegen stemmen de leden: Schuyer, Sylvester, Tan, Van Thijn, Westerveld, Witteman, Witteveen, De Wolff, Van den Berg, Van Driel, Hamel, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kohnstamm, Kox, Van der Lans, Leijnse, Linthorst, Maas-de Brouwer, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Noten, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Schouw en Schuurman.

De **voorzitter**: Ik constateer dat het wetsvoorstel met 36 tegen 32 stemmen is aangenomen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

**Voorzitter: Bierman-Beukema toe Water**

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Drank- en Horecawet in verband met de introductie van de bestuurlijke boete (29299).**