

Vergaderjaar 2007–2008

28 447

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

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2007

1. Inleiding

Zoals toegezegd in het Algemeen Overleg over de wachtlijsten in de buitenschoolse opvang van 31 oktober jl. bericht ik u met deze brief over de maatregelen die ik wil nemen om de kwaliteit van gastouderopvang blijvend te waarborgen. Ik zal eerst kort ingaan op de regelgeving omtrent de kwaliteit van gastouderopvang en de wijze van toezicht hierop. Tevens maak ik van deze gelegenheid gebruik om u het onderzoeksrapport «*Zelfstandige gastouderopvang onder de Wet kinderopvang?*» aan te bieden.¹

2. Gastouderopvang

Gastouderopvang, als vorm van formele kinderopvang, is opvang in een gezinssituatie door een ander dan de ouder/verzorger, waarbij sprake is van opvang van ten hoogste vier niet-eigen-kinderen in de woning waar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Het komt tot stand door tussenkomst van een gastouderbureau. Opvang thuis door een particulier is dus nog niet zonder meer gastouderopvang. Doorslaggevend is of een gastouderbureau de opvang tot stand brengt en begeleidt. De huiselijkheid, de kleinschaligheid en de flexibiliteit van de opvang doet veel ouders bewust kiezen voor gastouderopvang. Met name in dunbevolkte gebieden, waar het aanbod van kindercentra lager kan zijn, biedt gastouderopvang vaak uitkomst.

De Wet kinderopvang stelt specifieke basiskwaliteitseisen aan gastouderopvang. Dit betreft onder meer de regelgeving over de informatie aan ouders, het adviesrecht van oudercommissies en de eis dat iedere gastouder en iedere medewerker van een gastouderbureau dient te beschikken over een recente verklaring omtrent gedrag (VOG). Daarnaast stelt de Wet de globale eis dat de houder van een gastouderbureau zorg dient te dragen voor «het tot stand brengen en begeleiden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving». Aan deze globale eis is nader invulling gegeven door het kinderopvangveld (BOinK, de MOgroep, de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang) in het *Convenant* kwaliteit kinderopvang. Dit Convenant is één op één overgenomen in beleidsregels en toetsingskaders op basis waarvan de GGD toezicht houdt.

Concreet geldt op basis van het Convenant en de beleidsregels:

- Een gastouderbureau heeft een pedagogisch plan waarin – in overleg met de oudercommissie – de vier pedagogische basisdoelen zijn uitgewerkt; te weten overdracht van normen en waarden; emotionele veiligheid; ontwikkeling van persoonlijke competenties; ontwikkeling van sociale competenties.
- Het pedagogisch beleidsplan geeft een visie op de omgang met kinderen en het leeftijdsbeleid;
- Iedere opvangwoning heeft een risico-inventarisatie gezondheid en veiligheid en een calamiteitenplan;
- Een gastouderbureau formuleert criteria voor de kwaliteit van de gastouders die aan de vraagouders bekend zijn en toetsen deze jaarlijks;
- Een gastouderbureau bezoekt de gastouders minimaal éénmaal per jaar.

Voor gastouderopvang gelden minder specifieke eisen dan bij kinderopvang en buitenschoolse opvang, waar sprake is van regels bijvoorbeeld ten aanzien van het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers en het aantal vierkante meters speelruimte.

De ratio achter deze minder specifieke eisen is gelegen in het feit dat gebruik wordt gemaakt van het huis waarin de (gast)ouder woont en het relatief geringe aantal kinderen dat wordt opgevangen. De Wet kinderopvang gaat er vanuit dat dit minder specifieke eisen mogelijk maakt. Bovendien vertrouwt de overheid erop dat het gastouderbureau de toezichthoudende verantwoordelijkheid op een juiste manier invult en bijvoorbeeld op een goede manier beoordeelt of de opvangwoning passend is voor het aantal kinderen dat er wordt opgevangen. Veel gastouderbureaus doen meer dan waartoe zij verplicht zijn. Zo leggen veel gastouderbureaus extra huisbezoeken af.

De GGD controleert primair het gastouderbureau en niet de opvangwoning. Het gastouderbureau moet aantonen dat het zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van de gastouderopvang waarmaakt. Wanneer de GGD hierover twijfels heeft of van het gastouderbureau zelf onvoldoende informatie krijgt, kan de inspecteur ertoe besluiten om één of meerdere opvangwoning(en) te inspecteren. Het aantal gastouders dat werkzaam is (naar schatting 35 000–40 000) maakt een bezoek van de GGD-inspecteur aan iedere opvangwoning onwerkbaar. De kosten van dit toezicht zouden niet in verhouding staan tot het aantal kinderen dat bij een gastouder wordt opgevangen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht- en handhavingsbeleid. De houder van het gastouderbureau dient zich bij de gemeente te melden, de gemeente registreert de melding en de GGD-inspecteur inspecteert het gastouderbureau binnen 8 weken na de melding. De GGD toetst het gastouderbureau op de hierboven genoemde kwaliteitsnormen. Indien een gastouderbureau niet aan de eisen voldoet, rapporteert de GGD aan de gemeente die zonodig sancties kan treffen. Met de Wet kinderopvang geldt een stelsel waarin kwaliteit en financiering direct aan elkaar gekoppeld zijn. Indien de kinderopvang voldoet aan de kwaliteitseisen, krijgen ouders een tegemoetkoming in de kosten van de overheid in de vorm van kinderopvangtoeslag. Kinderopvang, waarbij de kwaliteit niet door de overheid getoetst wordt, is informele opvang. Met het inkomensafhankelijk maken van de aanvullende combinatiekorting (IACK), dat primair als

doel heeft om het aantal gewerkte uren van alleenstaanden en belastingplichtigen die minder verdienen dan hun partner te verhogen, wordt informele opvang ook financieel toegankelijk. Het budget van de IACK zal in 2009 worden geïntensiveerd met € 100 mln oplopend tot € 400 mln in 2011¹.

3. Ontwikkelingen en knelpunten

Gastouderopvang laat een sterke groei zien. Kinderopvang is voor ouders steeds goedkoper geworden als gevolg van het verhogen van de kinderopvangtoeslag. De economische hoogconjunctuur en de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage dragen ook bij aan deze groei. Gastouderopvang groeit naar verhouding sterker dan de formele kinderopvang in totaal. In de eerste helft van 2007 steeg het aantal kinderen dat opgevangen wordt door gastouders met 73% tot 73 600 kinderen. In dezelfde periode steeg het aantal kinderen dat werd opgevangen in kinderopvangcentra met 29% tot 410 000 kinderen.

Er zijn signalen (onder meer van GGD-inspecteurs) dat de groei negatieve consequenties heeft voor de kwaliteit. Gastouderbureaus die zich beperken tot (minder dan) een minimale invulling van hun wettelijke verplichtingen zijn hier de oorzaak van. Met de komst van deze gastouderbureaus komt het toezicht op de opvang en de ondersteuning van gastouders onder druk te staan. Er bestaat hoe langer hoe meer het risico van een pedagogisch onverantwoorde-, een ongezonde- of zelfs onveilige opvangsituatie.

Al eerder zijn over deze ontwikkelingen Kamervragen gesteld door de leden Hamer en Gesthuizen (januari 2007; Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 1411) en Sterk (april 2007; Aangangsel Handelingen II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 1296).

De eisen uit het Convenant laten op dit moment ruimte voor gastouderbureaus om niet in lijn met de intentie van de Wet kinderopvang te handelen en onvoldoende te presteren. Bovendien heeft de GGD met de huidige toetsingskaders te weinig mogelijkheden om onvoldoende presterende gastouderbureaus aan te pakken.

Ik ben voornemens om onderstaande maatregelen te treffen om de kwaliteit van gastouderopvang blijvend te kunnen waarborgen.

4. Maatregelen

4.1 Kwaliteit

- **Aanpassen van Convenant**
De Convenantpartijen MOgroep, de Branchevereniging en BOinK zijn bereid de kwaliteitseisen ten aanzien van gastouderopvang aan te scherpen. In een brief van 18 september jl. heb ik hen expliciet gevraagd of aanpassing van het convenant in de rede ligt. Ik verwacht – mede op basis van het Bestuurlijk Overleg van 11 oktober jl. met het veld – dat voor 1 januari 2008 een aanpassing van het Convenant aan mij is aangeboden. Ik ben van plan om de aangescherpte eisen z.s.m. op te nemen in beleidsregels en daarmee tot norm te verheffen.
- **Mogelijkheid scheppen voor een AMvB «Kwaliteit»**
Daarnaast ben ik voornemens om in de Wet kinderopvang de mogelijkheid te creëren voor een «AMvB kwaliteit», waarin aanvullende kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Indien de aanscherping van het Convenant onvoldoende blijkt of nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding geven kan de huidige systematiek aangevuld worden met

¹ Belastingplan 2008 (kenmerk 31 205, nr. 1 e.v. vergaderjaar 2007–2008).

de mogelijkheid om bij AMvB kwaliteitseisen te stellen, zoals ik uw Kamer reeds in mijn brief van 13 juni jl. heb laten weten.

4.2 Toezicht

- **Verbeteren van het toetsingskader**
In overleg met VNG, GGD NL en de Convenantspartijen wordt het toetsingskader aangepast. In 2008 zal het gastouderbureau op een andere manier bevestigd worden door de GGD-inspecteur. Het gastouderbureau moet dan aantonen dat ze een werkend systeem heeft om de kwaliteit van de kinderopvang, zoals die is bepaald in de beleidsregels en toetsingskaders, te waarborgen. Onvoldoende presterende gastouderbureaus kunnen zo beter worden aangepakt.
- **Onderzoek laten doen door Inspectie van het Onderwijs**
Ik zal de Inspectie van het Onderwijs (voorheen IWI) vragen om in de eerste helft van 2008 als tweedelijns toezichthouder onderzoek te doen naar de werking van de nieuwe toetsingskaders.
- **Frequenter toezien op gastouderbureaus**
Ook is – ter voorbereiding van een Bestuurlijk Overleg in december – aan de VNG/GGD Nederland gevraagd om een voorstel te doen om incidenteel en structureel frequenter toezicht uit te voeren op gastouderbureaus. Het gaat daarbij met name om gastouderbureaus met een vergroot risico. Dit is in lijn met het risicogestuurd toezicht zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 13 juli jl. Het bezoeken van de opvangwoningen behoort daarbij ook tot de mogelijkheden.

4.3 Groei

- **Analyseren van de groei**
De groei van gastouderopvang in 2007 is groot en wijkt sterk af van de groei in de kindercentra. Daarom zal ik op korte termijn onderzoek laten doen naar de achtergrond en de kenmerken van de groei. Het is daarbij de vraag of voorheen informele opvang (opa/oma, vrienden, buren) nu geformaliseerd is. Er zal met name gekeken worden naar de achtergrond van de ouders die nu (meer) gebruik zijn gaan maken van gastouderopvang. Het onderzoek zal in het voorjaar van 2008 zijn afgerond.

5. Onderzoeksrapport Zelfstandige gastouderopvang

In de Memorie van Toelichting van de Wet kinderopvang wordt een analyse van zelfstandige gastouderopvang aangekondigd¹. Dit vormde de aanleiding voor het onderzoek «*Zelfstandige gastouderopvang onder de Wet kinderopvang?*» dat ik u met deze brief aanbied. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Vyvoj in opdracht van het ministerie van OCW. Er is door de onderzoekers gekeken naar de consequenties van het eventueel onderbrengen van deze vorm van gastouderopvang onder de Wet kinderopvang. Belangrijke conclusie uit het rapport is dat de kosten voor het toezicht sterk zullen stijgen, omdat de GGD bij elke zelfstandige gastouder langs dient te gaan en niet meer kan worden volstaan met een bezoek aan het gastouderbureau. De onderzoekers wijzen ook op de mogelijkheid tot fraude en oneigenlijk gebruik, waarbij ouders meer uren opgeven bij de belastingdienst (ter bepaling van de hoogte van de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag), dan het aantal uren dat daadwerkelijk gebruikt is gemaakt van kinderopvang.

Mede naar aanleiding van dit rapport en het budgettaire risico heb ik besloten om zelfstandige gastouderopvang niet onder de Wet kinderopvang te brengen. Zelfstandige gastouderopvang is vanuit het oogpunt van kwaliteit en toezicht niet verantwoord. Daarnaast bestaat de reële moge-

¹ Zelfstandige gastouderopvang is gastouderopvang zonder tussenkomst van een gastouderbureau.

lijkheid dat veel informele opvang slechts in vorm geformaliseerd zal gaan worden zonder een feitelijke verandering te ondergaan. Dit zet de kwaliteit van de opvang onder druk. Bovendien heeft het formaliseren van informele opvang grote budgettaire gevolgen, terwijl de arbeidsparticipatie hier niet automatisch door wordt gestimuleerd.

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