

Vergaderjaar 2003–2004

28 447

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

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 januari 2004

Bij brief van 21 januari 2004 (kenmerk 01-04-SZW) verzoekt de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid om informatie over de algemene maatregelen van bestuur (amvb's) die op grond van de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) zullen worden opgesteld. Uw Kamer wil bij voorkeur over deze amvb's beschikken, omdat – zo stelt de Kamer – de uitvoerbaarheid van de Wbk alleen aan de inhoud van deze regelingen getoetst kan worden. In het bijzonder geldt dat voor de amvb met betrekking tot de tegemoetkoming van de kosten van kinderopvang en met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang. Indien deze amvb's thans nog niet beschikbaar zijn, dan wil uw Kamer de concept-amvb's met een toelichting op de hoofdlijnen ontvangen, inclusief een tijdsplanning.

Hieronder geef ik een overzicht van de amvb's, alsmede een schets van de inhoud van deze amvb's en per amvb een stand van zaken en een planning.

Amvb tegemoetkoming kosten kinderopvang

In de amvb tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt vastgelegd op welke wijze de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk en de hoogte van de extra tegemoetkoming van het Rijk (bij een onvolledige werkgeversbijdrage) afhangt van het aantal uren kinderopvang, de voor die opvang te betalen prijs, de soort kinderopvang, het volgnummer van het kind waarvoor een tegemoetkoming wordt aangevraagd, het toetsingsinkomen van de ouder en zijn eventuele partner en de maximumprijs per uur voor de gebruikte kinderopvang. Met behulp van de maximumprijs per uur voor de gebruikte soort kinderopvang kan het bedrag worden bepaald waarover een tegemoetkoming kan worden aangevraagd. Voorts wordt in deze amvb de aanvulling op de extra tegemoetkoming van het Rijk vastgelegd, in het geval dat sprake is van ex-subsidieplaatsen. Voor een nadere beschrijving van deze aspecten zij verwezen naar § 4.2 van de

nota naar aanleiding van het nader verslag¹. De hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk wordt uitgedrukt in percentagetabellen. Deze zijn als bijlagen bij de nota naar aanleiding van het nader verslag voor de jaren 2005, 2006 en 2007 opgenomen. Verder zullen de inkomensklassen in de percentagetabel jaarlijks worden geïndexeerd met de geraamde contractslonstijging uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau.

Tegelijkertijd bevat deze amvb nadere regels met betrekking tot de verlening, de voorschotverlening en de vaststelling van de tegemoetkoming. Daarbij merk ik het volgende op. De tegemoetkoming ingevolge de Wbk is een subsidie in de zin van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit brengt mee dat Titel 4.2 (subsidies) van de Awb rechtstreeks van toepassing is. In verband met de uitvoering door de Belastingdienst zijn in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbk een aantal van de Awb afwijkende bepalingen opgenomen. Een belangrijke reden om de Wbk op dit punt te laten uitvoeren door de Belastingdienst is dat deze dienst reeds beschikt over veel gegevens die nodig zijn voor de bepaling van een tegemoetkoming. De toekenningsprocedure kan daardoor zo beperkt mogelijk worden gehouden.

De aanvraag voor een tegemoetkoming op grond van de Wbk wordt gedaan door de ouder via een aanvraagformulier (op grond van artikel 4:4 van de Awb), waarin de ter beoordeling van de aanvraag van belang zijnde informatie wordt vermeld. De aanvraag tot verlening van de tegemoetkoming kan tot 1 december in het tegemoetkomingsjaar worden gedaan. Jaarlijks stuurt de Belastingdienst rond oktober aan de ouders met een lopende beschikking een aanvraagformulier. Dit formulier kan dan worden gebruikt voor de aanvraag van de tegemoetkoming voor het komende jaar.

Wat betreft de processen met betrekking tot de verlening en de vaststelling van de Wbk-tegemoetkoming is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande processen en procedures voor de heffingskortingen die de Belastingdienst door middel van de voorlopige teruggaaf rechtstreeks uitbetaalt. De uitkering van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming verschilt in essentie niet van de uitbetaling van de voorlopige teruggaaf. De hoogte van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming wordt door de Belastingdienst vastgesteld op basis van de gegevens die de ouder verstrekt. Een voorschot wordt uitbetaald in zoveel gelijke termijnen als de nog resterende maanden van het tegemoetkomingsjaar.

Na afloop van het tijdvak waarvoor de tegemoetkoming is verleend, dient de ouder uiterlijk vóór 1 april van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar een aanvraag in tot vaststelling van de tegemoetkoming. Indien de ouder aangifte inkomstenbelasting doet, wordt de aanvraag tot vaststelling uiterlijk gedaan op de dag waarop die aangifte moet zijn ingediend (bij uitstel voor het indienen van de aangifte wordt de termijn opgeschort). Eerst op dat moment zijn immers de inkomensgegevens bekend voor de bepaling van het toetsingsinkomen. Binnen 8 weken na vaststelling van de aanslag of indien geen aangifte wordt gedaan, vóór 1 december van het jaar volgend op het tegemoetkomingsjaar wordt de beschikking tot vaststelling van de tegemoetkoming genomen (de termijn van 8 weken kan worden verlengd ingeval die te kort blijkt te zijn). Indien de ouder niet tijdig een aanvraag tot vaststelling indient, kan de Belastingdienst hem op grond van art. 4:44, derde lid, van de Awb, een nadere – fatale – termijn stellen voor indiening.

De vastgestelde tegemoetkoming wordt, voor zover daartoe aanleiding bestaat, verrekend met verleende voorschotten. Indien voorschotten zijn verstrekt en bij de aanvraag tot vaststelling blijkt dat te veel of te weinig is

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 28 447, nr. 15.

bevoorschot, vindt een voorlopige verrekening plaats (te vergelijken met een voorlopige aanslag). De vaststelling van de tegemoetkoming laat zich vergelijken met de definitieve aanslag. Indien vaststelling wordt gevraagd (zonder dat daaraan voorgaand een aanvraag tot verlening is ingediend) en de gegevens die voor de vaststelling nodig zijn nog niet bekend zijn, kan de Belastingdienst eerst een beschikking tot verlening nemen.

Aangezien de processen met betrekking tot verlening en vaststelling van de tegemoetkoming reeds grotendeels in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbk in samenhang met de subsidietitel van de Awb zijn vastgelegd, kan de amvb ten aanzien van de verlening, de voorschotverlening en vaststelling van de tegemoetkoming zo beperkt mogelijk worden gehouden. In de amvb wordt ten aanzien van deze processen bijvoorbeeld het bevoorschottingschema vastgelegd. De amvb zal geen regels bevatten met betrekking tot onderwerpen die wel met de uitvoering te maken hebben, doch geen voorwerp van regeling van de Wbk zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de machtiging van derden door de ouders om de tegemoetkoming direct aan de kinderopvangorganisaties uit te betalen. Het is primair aan de ouders om al dan niet van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Stand van zaken

In de nota naar aanleiding van het verslag is toegezegd voor deze amvb de voorhangprocedure te hanteren. Ik streef naar behandeling in de Ministerraad eind maart. De voorhangprocedure kan vervolgens in april plaatsvinden.

Amvb kwaliteit kinderopvang

In de amvb kwaliteit kinderopvang worden onder andere kwaliteitseisen vastgelegd ten aanzien van veiligheid en gezondheid, accommodatie, groepsgrootte, leidster/kind-ratio en opleidingseisen. De amvb is van toepassing op kinderopvang (dagopvang en buitenschoolse opvang), gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches. Ten opzichte van de huidige situatie wordt er met deze amvb ten aanzien van veel kwaliteitsaspecten gedereguleerd. Kinderopvangondernemers worden in hoge mate op een eigen verantwoordelijkheid aangesproken. Zo wordt in plaats van gedetailleerde regels voor veiligheid en gezondheid het instrument risico-inventarisatie ingevoerd. Daarnaast wordt het zogenaamde «open-deuren-beleid» mogelijk gemaakt en wordt de kwaliteitseis groepsgrootte voor de buitenschoolse opvang losgelaten. Tenslotte is een evaluatiebepaling opgenomen waarmee wordt geregeld dat mogelijk per 1 januari 2007 geen specifieke kwaliteitseisen meer worden gesteld, mits de uitkomsten van evaluatie dit toelaten. Bij deze evaluatie zal dan vooral worden gekeken naar de mate van marktwerking en de wijze waarop de zelfregulering in de kinderopvangsector vorm heeft gekregen. Voor een beschrijving van de hoofdlijnen van de amvb verwijs ik naar bijlage 1 van deze brief.

Deze bijlage betreft de tekst die aan de betrokken representatieve organisaties uit de kinderopvangsector is gezonden ten behoeve van een bestuurlijk overleg met mij. Dit overleg vindt plaats op 26 januari a.s.

Stand van zaken

Thans ligt de amvb voor advisering voor bij Actal. Het advies van Actal wordt eind januari, begin februari verwacht. Ik streef ernaar deze amvb nog in februari aan de Ministerraad aan te bieden en vervolgens in maart voor de voorhangprocedure aan uw Kamer aan te bieden. Deze planning kan echter uitlopen als de verwerking van het advies van Actal enige tijd in beslag gaat nemen. Er zij overigens op gewezen dat Actal over het

wetsvoorstel reeds een advies heeft uitgebracht. Daarvan is melding gemaakt in de memorie van toelichting.

Amvb sociaal-medische indicatie

Eén van de Wbk-doelgroepen betreft ouders en kinderen met een sociaal-medische indicatie. Het gaat in grote lijnen om ouders met een chronische ziekte of handicap en om kinderen voor wie kinderopvang in het belang van een goede en gezonde ontwikkeling noodzakelijk is. Bij amvb zal worden bepaald in welke gevallen en onder welke omstandigheden ouders en kinderen voor een sociaal-medische indicatie in aanmerking komen. Wat betreft ouders wordt gedacht aan: ouders met een handicap, ouders met psychiatrische problematiek of persoonlijkheidsstoornis, ouders met een chronische ziekte. Hierbij wordt aangesloten bij de functiegerichte AWBZ-indicatiestelling. Wat betreft kinderen wordt gedacht aan: kinderen met een ontwikkelingsachterstand of -stoornis, kinderen met psychosociale problematiek en/of gedragsproblemen, kinderen met een handicap of chronische ziekte, kinderen die in een sociaal isolement/pedagogische risicovolle situatie verkeren en kinderen in ongunstige woon- en leefomstandigheden.

Ik maak van de gelegenheid gebruik u te melden dat in overleg met de staatssecretaris van VWS en de VNG wordt bezien of de aanwijzing van de indicatie-organen in verband met sociaal-medische problematiek en kinderopvang moet worden herzien. Dit in verband met de voorgenomen centralisatie van de Regionale Indicatie Organen¹. Indien hiertoe wordt besloten leidt dit tot wijziging van de Wbk.

Stand van zaken

De planning is deze amvb eind maart aan de Ministerraad aan te bieden en daarna voor advies naar de Raad van State te sturen.

Amvb-experimenten

Met het experimenteerartikel wordt beoogd voor een periode van ten hoogste vier jaar innovatieve vormen van kinderopvang mogelijk te maken. Bij amvb worden verschillende vormen van innovatieve kinderopvang aangewezen. In deze amvb kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit, het toezicht, de hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk en de duur van het experiment. Vooralsnog wordt gedacht aan de volgende vormen van innovatieve kinderopvang:

- kleinschalige kinderopvang waarbij bijvoorbeeld maximaal zes kinderen worden opgevangen,
- gastouderopvang waarbij maximaal zes (niet-eigen) kinderen worden opgevangen,
- kinderopvang voor kinderen van oudkomers, nieuwkomers en reïntegratiecliënten (kortdurende kinderopvang),
- 24-uursopvang.

Stand van zaken

Het ligt in de rede dat eerst de voorhangprocedure ten aanzien van het concept-Besluit kwaliteit kinderopvang is afgerond, voordat de voorhangprocedure voor de amvb met betrekking tot innovatieve kinderopvang kan plaatsvinden. Afwijkingen van de reguliere kwaliteitseisen kunnen immers niet worden geformuleerd, wanneer deze eisen niet eerst zijn vastgesteld. Ik streef ernaar de amvb voor de innovatieve kinderopvang in april aan de Ministerraad aan te bieden. De voorhangprocedure kan vervolgens in mei plaatsvinden.

¹ Kamerstukken II, 2002/03, 26 631, nr. 56.

Geen amvb-werkwijze toezichthouder

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen met betrekking tot de werkwijze van de toezichthouder te schrappen. Het gaat in dit geval om de werkwijze van de GGD die als toezichthouder namens het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving van de kwaliteitseisen. Vereenvoudiging van regelgeving op dit punt ligt bij nader inzien eerder in de rede. De werkwijze zal in beperkte mate nader op wetsniveau worden uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de periodiciteit van de door de GGD te verrichten onderzoeken bij kinderopvanginstellingen. De wijziging zal aangebracht worden door middel van de derde nota van wijziging van de Wbk.

Tenslotte maak ik van de gelegenheid gebruik u mede te delen dat uw Kamer in de week van 26 januari a.s. de derde nota van wijziging Wbk ontvangt. In deze nota van wijziging zal, zoals toegezegd, voornamelijk de afstemming van de Wbk met fiscale wetgeving met betrekking tot kinderopvang worden geregeld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

A. Hoofdlijnen inhoudelijke bepalingen*Veiligheid en gezondheid*

- In plaats van gedetailleerde regels voor veiligheid en gezondheid dienen ondernemers van kindercentra en van gastouderbureaus een risico-inventarisatie uit te voeren, ongevallen te registreren en risico-beperkende maatregelen te nemen.
- De risico-inventarisatie heeft tot doel het in kaart brengen van veiligheids- en gezondheidsrisico's die kinderen bij de opvang lopen. Daarbij wordt uitgegaan van het gedrag van kinderen en niet van opgelegde normen.
- De risico-inventarisatie dient als basis voor het verbeteren van de omstandigheden voor kinderen en als stimulans voor het personeel en de kinderen om adequaat met risico's om te gaan.
- De kinderopvangondernemer krijgt zo een meer actieve rol, die recht doet aan de diversiteit en de eigen omstandigheden van de verschillende kindercentra en gastouderwoningen. Opvang in een kindercentrum en opvang in een gastouderwoning worden daarmee op dezelfde voet behandeld.

Accommodatie

- In plaats van gedetailleerde eisen aan de inrichting van de ruimte dient de houder van een kindercentrum te zorgen voor passend ingerichte ruimtes voor spelen en rusten in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de kinderen. De wijze waarop de houder hierin voorziet wordt niet langer voorgeschreven.
- Kinderen dienen binnen en buiten te beschikken over voldoende ruimte om te spelen. In de praktijk was over het meten van de binnenruimte veel verwarring. In het concept-besluit wordt daarom een nieuwe norm geformuleerd, waarbij kindercentra ook andere ruimtes dan de eigen groepsruimte door kinderen kunnen laten gebruiken en niet langer op stoelen, tafels, e.d. te worden gelet. Zo kan ook de toezichthouder eenvoudiger meten of aan de norm wordt voldaan.
- Voor de buitenruimte geldt niet langer de (impliciete) eis dat deze ruimte direct aangrenzend aan het kindercentrum en in eigendom van het kindercentrum dient te zijn, mits er in de praktijk geen «drempels» bestaan om buiten te spelen, bijvoorbeeld omdat de buitenspeelruimte te ver weg is gelegen of niet zonder gevaar voor de kinderen bereikbaar is.

Groepsgrootte en aantal kinderen per beroepskracht

- Onder de huidige regelgeving dient kinderopvang in vaste groepen in een eigen ruimte plaats te vinden. In het concept-besluit is opgenomen dat instellingen voor de opvang van kinderen van 0 tot en met 3 jaar de mogelijkheid hebben kinderen van meerdere ruimtes gebruik te laten maken («open-deuren-beleid»). Daardoor wordt bijvoorbeeld meer variëteit en maatwerk in het aanbod mogelijk. Een en ander kan verder tot uitdrukking worden gebracht in het pedagogische beleid van de ondernemer. De groepsgrootte (indien niet voor open-deuren-beleid wordt gekozen) en de leidster/kind-ratio wordt voor deze categorie kinderen niet gewijzigd.
- Voor de opvang van kinderen in de basisschoollleeftijd gelden niet langer eisen aan de maximale groepsgrootte. Hierdoor heeft het kindercentrum maximale vrijheid voor de inzet van ruimtes en personeel, waardoor aan de kinderen meer gevarieerde activiteiten kunnen

worden geboden. Samenwerking met bijvoorbeeld scholen, vrije tijdscentra en sportverenigingen wordt daardoor bovendien eenvoudiger. Ook de verandering van het maximale aantal kinderen van 8 tot en met 12 jaar per beroepskracht van 1:10 naar 1:15 draagt daaraan bij. De leidster/kind-ratio voor kinderen van 4 tot en met 7 blijft ongewijzigd.

Opleidingseisen

- Gekwalificeerde beroepskrachten zijn essentieel voor verantwoorde kinderopvang. Werkgevers en werknemers in de sector hebben een eigen verantwoordelijkheid om in afstemming met de opleidingen te bepalen welke opleidingseisen aansluiten op de vereisten van de beroepspraktijk. Evenals onder de Welzijnswet worden de CAO-eisen in het concept-besluit vooralsnog als uitgangspunt gehanteerd; wel heeft de minister van SZW onder de Wbk de mogelijkheid om zonodig zelf nader te bepalen wat een passende beroepskwalificatie is.
- Het concept-besluit benoemt de voorwaarden waaronder beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvoeding van kinderen en maakt daarmee een einde aan een ingewikkeld systeem van ontheffingen. Daarmee komt er meer gekwalificeerd personeel in de toekomst en wordt een wens van werkgevers, werknemers en toezichthouders vervuld. In de CAO-kinderopvang wordt de omvang van de dienstbetrekking en de formatieve inzetbaarheid in de verschillende opleidingsfasen nader geregeld.

Informatie aan de ouders/vraagouders

- Goede informatie is essentieel voor marktwerking. Kindercentra dienen ouders in de voor-contractuele fase te informeren over een aantal essentiële onderwerpen. Dit betreft zaken als de plaatsingsprocedure, leveringsvoorwaarden, het beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid, het pedagogische beleid, maar ook informatie over de kosten van de opvang en de wederzijdse rechten en plichten.
- Ook het gastouderbureau dient zorg te dragen voor adequate informatie aan de individuele vraagouder. Hierbij komen, net zoals bij kinderopvang, een aantal essentiële onderwerpen aan de orde, zoals het bemiddelings- of plaatsingbeleid, selectiecriteria voor gastouders, leveringsvoorwaarden, beleid inzake veiligheid en gezondheid en pedagogisch beleid e.d..

Schriftelijke overeenkomsten

- Voor ouders en kinderopvangondernemers is het van belang om in een overeenkomst te expliciteren wat wederzijds de rechten en plichten zijn. Het concept-besluit vereist een schriftelijke overeenkomst tussen houder en ouder waarin de meest essentiële gegevens zijn vastgelegd. Bij gastouderopvang dienen schriftelijke overeenkomsten te worden gesloten tussen de houder van een gastouderbureau, de vraagouder en de gastouder.
- Dit is mede van belang voor de aanspraak van ouders op een overheidstegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Dat betekent dat de overeenkomsten aan een aantal voorwaarden zullen moeten voldoen, opdat kan worden getoetst of door een ouder terecht aanspraak is gemaakt op een overheidstegemoetkoming.

Kindercentra gebaseerd op ouderparticipatie

- Onder de Welzijnswet 1994 waren er formeel geen mogelijkheden voor kindercentra, waar ouders in plaats van beroepskrachten bij toerbeurt

de kinderen opvangen. Onder de Wbk kunnen ouders kiezen voor deze vorm van opvang.

- Voor kindercentra, gebaseerd op ouderparticipatie, gelden alle eisen die worden gesteld aan (professionele) kindercentra, met uitzondering van de opleidingseisen voor beroepskrachten en de verplichting een oudercommissie te hebben. Wel is aanvullend geregeld dat deze kindercentra moeten zorgen voor de deskundigheid en de ondersteuning van de ouders die worden ingezet voor de opvang van de kinderen.

Inrichting administratie

- De kinderopvangondernemer dient op verzoek enige administratieve gegevens te kunnen overleggen ten behoeve van de GGD, de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

B. Tijdelijk karakter concept-besluit

Uitgangspunt is dat de kinderopvangsector via evenwichtige zelfregulering uiteindelijk zelf verantwoordelijk kan worden gesteld kwalitatief goede kinderopvang aan te bieden. Bij zelfregulering gaat het bijvoorbeeld om afspraken in CAO's, algemene voorwaarden en certificering. Ouders en ondernemers zullen in samenspraak tot een verantwoord niveau van kwaliteit moeten komen. Het stellen van de algemene eis van verantwoorde kinderopvang zou dan voldoende zijn voor kinderopvangondernemers om kwalitatief goede kinderopvang aan te bieden en voor het toezicht om hierop te kunnen controleren. Daarom is in het concept-besluit een evaluatiebepaling opgenomen, waarmee wordt geregeld dat mogelijk per 1-1-2007 geen specifieke kwaliteitseisen meer worden gesteld, zoals accommodatie-eisen, leidster/kind-ratio en het opleidingsniveau van de groepsleiding, mits de uitkomsten van de evaluatie dit toelaten. Criteria waaraan de sector dan per 1 januari 2007 moet voldoen zijn:

- Een voldoende mate van marktwerking in die zin dat ouders in staat zijn een afgewogen keuze tussen verschillende aanbieders van kinderopvang te maken.
- Er dient in samenspraak met de ouders een evenwichtig stelsel van zelfregulering door de sector tot stand te zijn gebracht.
- De informatievoorziening aan ouders over de kwaliteit van kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus is door de sector zodanig vormgegeven dat ouders goed kunnen vergelijken en dit ook kunnen controleren.

De minister van SZW zal in het jaarlijkse verslag over de uitvoering van de Wbk rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van zelfregulering in de sector.