

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

In het onderhavige besluit worden regels gesteld met betrekking tot de kwaliteit van kinderopvang. Het gaat daarbij om een stelsel van basisnormen voor de voornaamste kwaliteitsbepalende onderwerpen die in aanmerking komen voor regelgeving.

Na onderstaande inleiding wordt in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting nader ingegaan op de noodzaak voor een wettelijk kwaliteitsstelsel en op de uitgangspunten van het onderhavige besluit. In paragraaf 3 worden de kwaliteitseisen nader uitgewerkt en wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen met de kwaliteitseisen onder de Welzijnswet 1994. De lasten voor kinderopvangondernemers komen in paragraaf 4 aan de orde. Daarbij gaat het niet alleen om de administratieve lasten, maar ook om de bedrijfseffecten die dit besluit tot gevolg heeft.

1. Inleiding

Kinderopvang levert een belangrijke bijdrage aan de verzorging en opvoeding van jonge kinderen. De sector kinderopvang is sterk in ontwikkeling en heeft de laatste 15 jaar een spectaculaire groei doorgemaakt. Van circa 20.000 plaatsen in 1988 naar 181.000 opvangplaatsen in kindercentra en gastouderopvang per ultimo 2003¹. Naast deze aandacht voor capaciteitsgroei is aandacht voor de kwaliteit van kinderopvang noodzakelijk. Er is een publiek belang gemoeid bij kwalitatief goede kinderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen. Onderhavig Tijdelijk besluit kwaliteit kinderopvang (kortweg: besluit) regelt op grond van de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) de kwaliteit van kinderopvang en gastouderopvang. Naast landelijke kwaliteitsregels en uniform toezicht daarop regelt de Wbk de financiering van het kinderopvanggebruik voor ouders die arbeid -of toeleiding tot arbeid- en zorg combineren. Uitgangspunten hierbij zijn onder meer het versterken van de positie van ouders door de introductie van vraagfinanciering en gezamenlijke financiering door ouders, overheid en werkgevers. De financiering van het kinderopvanggebruik en het waarborgen van een basisniveau aan kwaliteit zijn de twee belangrijke pijlers van de Wbk.

Het kwaliteit- en toezichtstelsel kent de volgende onderdelen:

- reguleren van de toegang van kinderopvangondernemers tot de markt via een systeem van melding en registratie;
- landelijke kwaliteitseisen;
- medezeggenschap van ouders over onderwerpen die de zorg voor hun kinderen direct raken;
- uniform toezicht op kwaliteit.

Het onderhavige besluit bevat een uitwerking van het onderdeel kwaliteitseisen.

2. Tijdelijk besluit kwaliteit kinderopvang

2.1. Noodzaak wettelijk kwaliteitsstelsel

Steeds meer kinderen brengen een groot deel van hun eerste jaren door in kindercentra en bij gastouders; jaren die belangrijk zijn voor hun latere ontwikkeling. In deze jaren wordt immers

¹ Capaciteitsmeting kinderopvang 2003; Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang.

de basis gelegd voor zowel cognitieve als sociale vaardigheden, maar ook voor motorische vaardigheden, zelfvertrouwen en besef van normen en waarden. Onderzoek in binnen- en buitenland toont aan dat kinderopvang van hoge kwaliteit kinderen extra ontwikkelingsmogelijkheden biedt, terwijl opvang van lage kwaliteit negatieve effecten kan hebben op de ontwikkeling van kinderen². In dat licht bezien is het van groot maatschappelijk belang dat de kwaliteit van de kinderopvang gegarandeerd is. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van ouders. Zij zijn eerst- en eindverantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Onderdeel hiervan is het wel of niet kiezen voor één of andere vorm van formele kinderopvang. Naast ouders zijn de kinderopvangondernemers verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geboden opvang. Tenslotte heeft de overheid een verantwoordelijkheid bij het waarborgen van de basiskwaliteit van de formele kinderopvang. Ouders verwachten niet minder, maar ook de sector geeft aan gebaat te zijn bij de aanpak van ondermaats presterende voorzieningen voor kinderopvang.

Er zijn verschillende manieren waarop overheidsregulering van de kwaliteit van kinderopvang en gastouderopvang kan worden vormgegeven. Aan de ene kant kan de kwaliteit worden geregeld via een groot aantal gedetailleerde regels, vergelijkbaar met de situatie onder de Welzijnswet 1994, het daarop gebaseerde Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang (kortweg: Tijdelijk besluit) en de gemeentelijke verordeningen kinderopvang. Aan de andere kant kan worden volstaan met de algemene kwaliteitseis dat kindercentra “verantwoorde kinderopvang” dienen te bieden (artikel 48, eerste lid, van de Wbk). Een vergelijkbare norm wordt gesteld voor gastouderbureaus (artikel 51, eerste lid, van de Wbk). Een derde mogelijkheid is dat er ondersteunend aan de algemene kwaliteitseis - bijvoorbeeld voor een bepaalde periode - basiskwaliteitsregels worden gesteld.

De regering kiest thans voor deze derde optie en regelt de kwaliteit van kinderopvang nader door middel van het onderhavig besluit. Hieraan liggen de volgende argumenten ten grondslag:

Ten eerste gaat het bij kinderopvang (inclusief gastouderopvang) om de opvang van een kwetsbare groep, namelijk jonge kinderen, die meerdere uren per dag gedurende langere tijd gebruik maken van kinderopvang.

Ten tweede bevindt de kinderopvang zich thans in een overgangsfase tussen aanbod- en vraagfinanciering. De sector is nog niet in evenwicht, er is nog geen sprake van volledige marktwerking, de keuzevrijheid voor ouders is (nog) beperkt. Kinderopvang is een jonge sector die een snelle groei doormaakt. Gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld het uitvoeren van een risico-inventarisatie of de wijze waarop het pedagogische beleid wordt vormgegeven nog geen gemeengoed is binnen de sector. Recent Nederlands onderzoek laat zien dat relatief nieuwe kindercentra duidelijk minder kwaliteit leveren dan centra die al langer dan 5 jaar bestaan³. Van alle kindercentra en gastouderbureaus heeft thans ruim een kwart een certificaat conform de het HKZ-keurmerk⁴. De verwachting is wel dat dit de komende jaren zal groeien, gezien het aantal instellingen dat in het proces van certificering bezig is.

² M. Riksen Walraven: “Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang” (2000) en NICHD: “Study of early childcare and youth development” (1998).

³ Gevers Deynoot en Riksen-Walraven “Kwaliteit onder druk: de kwaliteit van opvang in Nederlandse kinderdagverblijven in 1995 en 2001” (2002).

⁴ HKZ staat voor stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector.

Ten derde moeten ouders kunnen vertrouwen op kwalitatief goede opvang indien zij vanwege arbeid-en-zorgtaken hun kinderen aan een kindercentrum of gastouder(bureau) toevertrouwen. Ouders willen zelf kunnen kiezen, maar gaan er vanuit dat een zekere basiskwaliteit bij alle door de overheid geregistreerde voorzieningen aanwezig is. Vraagtekens over de kwaliteit kunnen ertoe leiden dat ouders -als er geen formele opvang beschikbaar is en er ook geen alternatieven voorhanden zijn- minder gaan werken.

Het oordelen over kwaliteit in de kinderopvang is ten vierde nog te veel in ontwikkeling om nu al met alleen een algemene kwaliteitseis te kunnen volstaan. Kwaliteit kan worden geborgd langs drie wegen: door het meten van structuurkenmerken (“welke middelen zet de kinderopvangondernemer in?”), proceskenmerken (“wat gebeurt er met de kinderen?”) en kindkenmerken (“hoe gaat het met de kinderen?”). Een algemene eis aan de kwaliteit van de kinderopvang zou in het bijzonder slaan op proceskenmerken. Het meten van proceskenmerken aan de hand van objectieve criteria is echter, ook internationaal gezien, relatief nieuw in de kinderopvang (uitgewerkt in België en in ontwikkeling in Duitsland en in Nederland⁵). Voldoende inzicht in deze proceskenmerken is er derhalve op dit moment nog niet. Eisen stellen aan alleen kindkenmerken, hoe belangrijk ook, is in wetenschappelijke kring omstreden, omdat de ontwikkeling van kinderen afhankelijk is van meerdere factoren, zoals de invloed van de ouders. Met dit besluit worden dan ook vooral eisen gesteld aan de structuurkenmerken. Het gaat hier vooral om eenvoudig objectief vast te stellen kenmerken als het aantal gediplomeerde beroepskrachten, het aantal kinderen, het aantal vierkante meters speelruimte, etc. Belangrijke indicatoren voor kwaliteit die in internationaal en nationaal onderzoek beproefd zijn. Structuurkenmerken zijn echter weliswaar noodzakelijke, maar nog niet voldoende indicatoren voor kwaliteit. Uiteindelijk gaat het er vooral om wat er met de kinderen gebeurt, hoe de interactie is tussen beroepskrachten, kinderen en fysieke omgeving. Vanuit de wetenschap wordt gesteld dat het meten van alleen structuur- of proceskwaliteit onvoldoende is. Pas de combinatie van structuur- en proceskenmerken geeft een betrouwbaar beeld met aanknopingspunten voor kwaliteitsverbetering.⁶ Mede om die reden is er, in combinatie met de algemene eis van verantwoorde kinderopvang van de Wbk, in dit besluit vooralsnog voor gekozen uit te gaan van de voornaamste structuurkenmerken, zoals dat in de landen van de Europese Unie, in Canada en in grote delen van de Verenigde Staten gebruikelijk is.

De regering heeft er vertrouwen in dat de kinderopvangsector via evenwichtige zelfregulering uiteindelijk zelf verantwoordelijk kan worden gesteld kwalitatief goede kinderopvang aan te bieden. Bij zelfregulering denkt de regering bijvoorbeeld aan afspraken in CAO's, algemene voorwaarden en certificering. Ondernemers zullen in samenspraak met ouders tot een verantwoord niveau van kwaliteit moeten komen. Het stellen van de algemene eis van verantwoorde kinderopvang is dan voldoende voor kinderopvangondernemers om kwalitatief goede kinderopvang aan te bieden en voor het toezicht om hierop te kunnen controleren. De regering is derhalve voornemens per 1 januari 2007 geen eisen meer te stellen aan structuurkenmerken zoals accommodatie-eisen, leidster/kind-ratio en het opleidingsniveau van de groepsleiding, mits de uitkomsten van de evaluatie dit toelaten. Criteria waaraan de sector 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.

⁵ Verwezen zij hier naar de “Nationale studie pedagogische kwaliteit kinderopvang” van het Nederlands Consortium kinderopvang onderzoek (NCKO).

⁶ Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek: “Pedagogische kwaliteit: een conceptueel kader” (2003).

- 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid 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.

2.2. Landelijk dezelfde kwaliteitseisen: uitgangspunten

Aan de invulling van de kwaliteitseisen liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag.

Ten eerste geeft dit besluit uitwerking aan de artikelen 48, tweede lid, 51, tweede lid, 53, vierde lid, van de Wbk. Het gaat daarbij om een stelsel van basisnormen voor de voornaamste kwaliteitsbepalende onderwerpen die in aanmerking komen voor regelgeving. Uniformering van de regelgeving rondom de kwaliteit van de kinderopvang is daarbij het doel. Dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang krijgen daarin hun eigen kwaliteitseisen. Met de Wbk is een wettelijke basis gelegd in de kwaliteit die voor alle instellingen voor kinderopvang geldt. De mogelijkheid die gemeenten onder het regime van de Welzijnswet 1994 hadden om daarboven nadere kwaliteitseisen te stellen, is beëindigd. Die nadere regels leidden in de praktijk tot marktverstoring en rechtsongelijkheid. Ook het toezicht wordt onder de Wbk landelijk uniform uitgevoerd door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) aan de hand van protocollen.

Ten tweede hebben de kwaliteitseisen van het Tijdelijk besluit op die punten waarvoor een breed draagvlak in de sector bestaat, mede als referentiekader gediend.

Ten derde legt de Wbk de verantwoordelijkheid voor het bieden van verantwoorde kinderopvang bij de kinderopvangondernemers. Kinderopvang dient volgens de Wbk bij te dragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen in een veilige en gezonde omgeving. Ook in de aanvullende kwaliteitseisen van dit besluit, is dit uitgangspunt nader uitgewerkt. De grootste veranderingen zijn zichtbaar bij de domeinen veiligheid en gezondheid. Er worden niet langer gedetailleerde (product)eisen gesteld waarop de toezichthouder controleert: onder dit besluit dient de houder van een kindercentrum of gastouderbureau zelf een risico-inventarisatie uit te voeren.

Bij de nadere uitwerking van de pijler kwaliteit is voorts rekening gehouden met de volgende aspecten:

- Deregulering: mede op basis van het MDW-rapport Kinderopvang⁷ zijn bestaande regels zoveel mogelijk vereenvoudigd. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van kinderopvangondernemers. Ook verdwijnen hiermee de voor ondernemers lastige verschillen tussen gemeenten. Er ontstaat voorts meer ruimte voor zelfregulering door in te spelen op het toenemende zelfregulerend vermogen van de sector. Een voorbeeld hiervan biedt de groei van het eigen kwaliteitsstelsel van de sector met de daarbij behorende certificering (HKZ-keurmerk kinderopvang). Een ander voorbeeld biedt de ontwikkeling van de algemene leveringsvoorwaarden, waarbij het doel

⁷ Kamerstukken II, 1997-1998, 24 036, nr. 90.

is om te komen tot een standaardregeling met een landelijke geschillenregeling als sluitstuk.

- Een basisniveau van kwaliteit, waarbinnen ruimte wordt geboden voor flexibele bedrijfsvoering. Hierdoor worden mogelijkheden voor samenwerking tussen kinderopvanginstellingen en bijvoorbeeld scholen en sportvoorzieningen vergroot.
- Het wegnemen van conflicten en tegenstrijdigheden met andere regelgeving.

Samenhang met overig jeugdbeleid

Kinderopvang is onderdeel van het lokale jeugdbeleid, en als zodanig een belangrijke schakel in de keten van jeugdvoorzieningen. In het belang van het kind is het essentieel dat de verschillende jeugdvoorzieningen kunnen samenwerken teneinde een doorgaande lijn in opvoeding en opvang te creëren. Kwaliteitseisen voor dagopvang en buitenschoolse opvang mogen hierbij niet belemmerend zijn. Bij de uitwerking van bovengenoemde uitgangspunten is hiermee rekening gehouden. Verwezen wordt bijvoorbeeld naar de vereenvoudiging van regelgeving inzake veiligheid en gezondheid, naar de vereenvoudiging van regelgeving ten aanzien van accommodatie en naar het loslaten van het criterium groeps grootte voor de buitenschoolse opvang.

Het wegnemen van belemmeringen die samenwerken en afstemmen van de verschillende voorzieningen verhinderen is ook één van de doelstellingen van operatie Jong. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in verschillende agendapunten van de Jeugdagenda⁸, zoals het komen tot een sluitend systeem van opvang en educatie voor kinderen van 0 tot 12 jaar, en het creëren van integraal toezicht inzake jeugd.

2.3. Reikwijdte wettelijk kwaliteitsregime

De Wbk kent een algemene kwaliteitseis. Het onderliggende besluit regelt, zoals gezegd, in aanvulling op de algemene kwaliteitseis een aantal specifieke regels voor kindercentra (dagopvang, buitenschoolse opvang), waaronder kindercentra gebaseerd op ouderparticipatie, en voor gastouderopvang.

De kwaliteitseisen die aan kindercentra en gastouderbureaus worden gesteld gelden, ongeacht of ouders al dan niet aanspraak maken op een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang, indien de opvang plaatsvindt in een kindercentrum of door een gastouder.

De Wbk heeft geen betrekking op informele kinderopvang (waarbij ouders afspraken maken over opvang door familie of bekenden en waarbij de opvang op een niet bedrijfsmatige wijze plaatsvindt). Onder de Wbk vallen evenmin: het overblijven tussen de middag op school (tussenschoolse opvang), óók niet wanneer die wordt aangeboden door een kindercentrum, vrijetijdsactiviteiten op school niet verzorgd door een kindercentrum (bijvoorbeeld de verlengde schooldag) en peuterspeelzaalwerk.

3. Nadere uitwerking kwaliteitseisen

In deze paragraaf worden de kwaliteitseisen nader uitgewerkt en toegelicht en wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen vergeleken met het regime onder de Welzijnswet 1994. Aan de orde komen eerst de eisen die voor zowel kindercentra als gastouderbureaus gelden; daarna de voor kindercentra specifieke eisen, de bepalingen voor kindercentra gebaseerd op ouderparticipatie en tot slot de eisen aan de gastouderbureaus.

3.1. Gemeenschappelijke eisen kindercentra en gastouderbureaus

⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 284, nr. 1H.

Veiligheid en gezondheid

Voldoende waarborgen voor de veiligheid en de gezondheid van kinderen zijn noodzakelijk om verantwoord kinderopvang te kunnen bieden. Dit geldt zowel voor opvang in kindercentra als voor gastouderopvang. In verband hiermee is er voor gekozen om ondernemers van kindercentra en van gastouderbureaus een risico-inventarisatie te laten uitvoeren ten aanzien van de domeinen veiligheid en gezondheid. 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. Normen zijn immers niet zaligmakend en kinderen onvoorspelbaar. De risico-inventarisatie dient als basis om de omstandigheden voor kinderen te verbeteren en om te stimuleren dat het personeel en de kinderen adequaat met risico's omgaan. De kinderopvangondernemer krijgt in deze context een meer actieve rol, die bovendien meer 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. De onder de Welzijnswet 1994 gedetailleerde en starre manier van eisen stellen ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van kindercentra is niet in lijn met de in de Wbk vastgelegde verantwoordelijkheidstoedeling.

Ter voorkoming van mogelijke misverstanden zij gewezen op eventuele raakvlakken die de risico-inventarisatie heeft met andere wetgeving.

Dit geldt in de eerste plaats voor de Arbeidsomstandighedenwet. Artikel 5 van die wet bepaalt dat een werkgever in een risico-inventarisatie en -evaluatie aandacht moet besteden aan de risico's die arbeid voor de werknemers met zich brengt. In dat artikel is geen verplichting te lezen daarin tevens aandacht te besteden aan veiligheidsrisico's voor kinderen. Van belang is verder artikel 10 van de Arbeidsomstandighedenwet. Dat artikel bepaalt dat een werkgever maatregelen neemt wanneer de arbeid gevaar voor de veiligheid en gezondheid van andere personen dan de werknemers kan opleveren. Dit is echter een vangnetbepaling, wanneer er in andere regelgeving niets of te beperkt is geregeld over de gevolgen voor derden. Dit geldt evenwel niet voor de Wbk en dit besluit.

Verder zij erop gewezen dat de risico-inventarisatie, wat betreft het domein veiligheid, de veiligheidsnormen, waaraan aan kinderopvanginstellingen op grond van andere wetgeving zijn gebonden, niet vervangt. In dat verband valt te denken aan brandveiligheidseisen, voortvloeiend uit een bouwverordening, of eisen waaraan producten voor de kinderopvang moeten voldoen, voortvloeiend uit de Warenwet of de Wet op de gevaarlijke werktuigen en haar uitvoeringsbesluiten (bijvoorbeeld het Warenwetbesluit kinderbedden en boxen of het Besluit veiligheid van attractie- en speeltoestellen).

Wat betreft het domein gezondheid zij opgemerkt dat de risico-inventarisatie toepassing van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) onverlet laat. Als gevolg van die wet zijn gemeenten verplicht te werken aan collectieve preventie door het bewaken en bevorderen van de volksgezondheid, voor zover deze samenhangt met risico's met een collectief karakter. Ter verwezenlijking daarvan houdt de gemeente onder meer een lijst bij met instellingen (waaronder kindercentra), waar een verhoogd risico bestaat op verspreiding van pathogene micro-organismen. De gemeente kan deze instellingen ook adviseren over mogelijkheden om de risico's te verkleinen, etc. (verwezen zij naar artikel 2, onder e, van de Wcpv). Hetzelfde geldt voor de Infectieziektewet. Op grond van artikel 7 van deze wet, dient het hoofd van een instelling waar groepen samenkomen die kwetsbaar zijn voor infectieziekten, de directeur van de GGD op de hoogte te stellen bij een ongewoon aantal zieken. Instellingen zijn primair verantwoordelijk voor het infectieziektenbeleid binnen de eigen instelling. De

risico-inventarisatie kan daarbij, voor het domein gezondheid, behulpzaam zijn. De meldingsplicht is vooral bedoeld voor situaties waarbij verspreiding buiten de instelling dreigt en/of bron- en contactopsporing buiten de instelling aangewezen is.

Opleidingseisen beroepskrachten

Gekwalificeerde beroepskrachten zijn essentieel voor verantwoorde kinderopvang. Werkgevers en werknemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om in afstemming met de opleidingen te bepalen welke opleidingseisen aansluiten op de vereisten van de beroepspraktijk. Onder het Tijdelijk besluit werd in de begripsbepaling voor de eisen aan de benodigde opleiding van beroepskrachten naar de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) kinderopvang verwezen. Daarmee werd het aan partijen bij de CAO-kinderopvang overgelaten invulling te geven aan de eisen voor het opleidingsniveau van beroepskrachten. Dat betekent bijvoorbeeld dat het ook mogelijk is dat, indien CAO-partijen daartoe besluiten, I(nstroom en) D(oorstroom)-medewerkers die als groepshulp worden ingezet (gedeeltelijk) kunnen worden gezien als personen met een passende beroepskwalificatie. Met artikel 12, tweede lid, heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid om zonodig zelf nader te bepalen wat een passende beroepskwalificatie is. Op deze wijze kan de minister optreden in het geval de opleidingseisen niet langer in de CAO worden vastgelegd.

Administratie van gegevens

Het onderhavige besluit verplicht de kinderopvangondernemer 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). Wat betreft het toezicht op de kinderopvang wordt aangesloten bij de bestaande praktijk.

Informatie aan ouders

Een adequate informatievoorziening is essentieel voor een goede marktwerking. Wat betreft de mogelijkheden tot oordeelsvorming van ouders worden kinderopvangondernemers verplicht ouders in de voor-contractuele fase te informeren over een aantal voor ouders, maar ook voor kinderopvangondernemers, essentiële onderwerpen. Dit betreft zaken als de pedagogische doelstellingen, de dagindeling en de wijze waarop met de kinderen wordt omgegaan, maar ook om informatie over de kosten van de opvang en de wederzijdse rechten en plichten. De vormgeving van de informatieplicht is deels ontleend aan het Tijdelijk besluit; tegelijkertijd is de vormgeving toegeschreven op de marktgerichtheid van kinderopvangondernemers en de behoeften van ouders.

Schriftelijke overeenkomsten

Voor ouders en kinderopvangondernemers is het van belang om in een overeenkomst te expliciteren wat wederzijds de rechten en plichten zijn. Bij gastouderopvang geldt dit des te meer, daar in dat geval in de regel overeenkomsten worden gesloten tussen gastouderbureau, gastouders en ouders. Immers, in overeenkomsten ligt de basis voor een zorgvuldig contact tussen partijen en een goede opvang van het kind. De aanwezigheid van overeenkomsten is mede van belang met het oog op 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 door de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders en het UWV kan worden getoetst of door een ouder terecht aanspraak is gemaakt op een overheidstegemoetkoming. Ook in dit geval wordt aangesloten bij de bestaande praktijk, zij het dat nu in verband met de uitvoeringspraktijk van de

Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders en het UWV, wordt aangegeven welke elementen van een overeenkomst van belang zijn.

Verzekeringen en invloed van het personeel

De eisen die in het Tijdelijk besluit werden gesteld aan het hebben van een aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering en aan het waarborgen van de invloed van het personeel op het beleid van de houder van een kindercentrum of gastouderbureau zijn met het onderhavige besluit vervallen. Dit wordt aan de verantwoordelijkheid van de kinderopvangondernemer overgelaten.

3.2. Kindercentra

Accommodatie

Niet langer worden gedetailleerde eisen gesteld aan de inrichting van de ruimte. Daarvoor in de plaats is in de artikelen 4 en 5 van dit besluit vastgelegd dat de houder van een kindercentrum dient te zorgen voor passend ingerichte ruimtes voor spelen en rusten in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen. De wijze waarop de houder hierin voorziet wordt niet langer voorgeschreven. Het ligt in de rede dat kinderopvangondernemers hierbij rekening zullen houden met de leeftijd en de behoeften van kinderen en de wensen van ouders.

Voldoende speelruimte binnen en buiten

Voldoende speelruimte is essentieel voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen. In de praktijk was over het meten van de binnenruimte volgens de norm uit het Tijdelijk besluit veel verwarring. De nieuwe norm in artikel 3, eerste lid, van dit besluit beoogt aan die verwarring een einde te maken. Bovendien is er rekening mee gehouden dat kindercentra ook andere ruimtes dan de eigen groepsruimte door kinderen kunnen laten gebruiken (het zogenaamde “open-deuren-beleid”). Ook hoeft in de nieuwe norm niet langer op stoelen, tafels, e.d. te worden gelet, waardoor kindercentra meer flexibiliteit krijgen voor de inrichting. Voorts kan de toezichthouder eenvoudiger meten of aan de norm wordt voldaan. De nieuwe norm leidt er toe dat bestaande kindercentra die aan de norm conform de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit voldeden, ook aan de nieuwe norm voldoen. 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. Zo heeft het kindercentrum meer mogelijkheden om te zorgen voor voldoende speelruimte buiten.

Groepsgrootte en het aantal kinderen per beroepskracht

Het Tijdelijk besluit ging uit van kinderopvang in vaste groepen die in een eigen ruimte verblijven. In aanvulling op de traditionele opvang in vaste groepen, biedt het onderhavige besluit instellingen die daarvoor kiezen, de mogelijkheid om kinderen van meerdere ruimtes gebruik te laten maken (open-deuren-beleid). Daardoor wordt bijvoorbeeld meer variëteit en maatwerk in het aanbod mogelijk. De eisen passen zo ook beter bij hedendaagse inzichten en bieden ondernemers ruimte voor flexibiliteit in overleg met ouders en beroepskrachten. Een en ander komt verder tot uitdrukking in het pedagogische beleid van de ondernemer. Daarin zal worden aangegeven in welke situaties eventueel wordt uitgegaan van open-deuren-beleid, waarbij vanzelfsprekend het uitgangspunt is dat de veiligheid en de gezondheid van de kinderen niet in het geding is en het welbevinden van de kinderen zo optimaal mogelijk wordt gediend.

Voor de opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd 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 12 jaar per beroepskracht van 1:10 naar 1:15 draagt daaraan bij.

Beroepskrachten in opleiding

Met artikel 6 van dit besluit is nadere uitwerking gegeven aan de voorwaarden waaronder de bij een kindercentrum beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvoeding van kinderen. Dit is een uitzondering op de algemene regel dat beroepskrachten aan de opleidingseisen moeten voldoen. Voorop staat een beroepskracht in opleiding slechts beperkt mag worden ingezet. Aldus kan een toename van gekwalificeerd personeel in de toekomst worden bewerkstelligd en wordt invulling gegeven aan de wens van zowel werkgevers en werknemers als van de toezichthouder. In de situatie onder de Welzijnswet 1994 was dit vaak alleen mogelijk door een systeem van ontheffingen, te verlenen door gemeentebesturen. Door dit nu uniform te regelen wordt marktverstoring voorkomen. Bovendien wordt het voor de toezichthouder mogelijk te toetsen of sprake is van de inzet van deze beroepskrachten en of de inzet voldoet aan de gestelde voorwaarden. In de CAO-kinderopvang wordt de omvang van de dienstbetrekking en de formatieve inzetbaarheid in de verschillende opleidingsfasen nader geregeld.

3.3. 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. Dit is onder de Wbk wel het geval. Daardoor kunnen ouders een dergelijke vorm van opvang verkiezen boven professionele kinderopvang. 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. De wettelijke grondslag voor deze kindercentra vormt artikel 53 van de Wbk. Om die reden is aanvullend geregeld dat deze kindercentra, gebaseerd op ouderparticipatie, onder meer zorg dragen voor een adequaat deskundigheidsniveau van de ouders die worden ingezet voor de opvang van de kinderen.

3.4. Gastouderopvang

Gastouderopvang is kinderopvang door een gastouder, in de woning waar de ouder of de gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Er worden ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wbk ten hoogste vier kinderen gelijktijdig opgevangen, waarbij de eigen kinderen van de gastouder buiten beschouwing blijven. Een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt, is, aldus artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Wbk, een gastouderbureau. Het onderhavige besluit stelt een beperkt aantal kwaliteitseisen aan de gastouderopvang. Er zijn overeenkomsten aan te wijzen met de situatie onder de Welzijnswet 1994. Zo is geregeld dat gastouderopvang plaats vindt via overeenkomsten, dat er een informatieplicht is van het gastouderbureau naar gastouders en dat de onderlinge relaties helder zijn. Tegelijkertijd is de kwaliteitswaarborging door het gastouderbureau versterkt. Zo is nieuw -net als voor kindercentra- de risico-inventarisatie met betrekking tot de onderwerpen veiligheid en gezondheid.

Bij gastouderopvang wordt onderscheid gemaakt tussen opvang via het zogenaamde bemiddelingsmodel en opvang via het zogenaamde plaatsingsmodel. Dit verschil heeft

gevolgen voor de vormgeving van de trajecten van selecteren en bemiddelen of plaatsen. In het bemiddelingsmodel zijn de gastouders verantwoordelijk voor de opvang. Zij voeren de opvang uit van een of meerdere kinderen van een vraagouder. In de opdrachtovereenkomst die vraagouder en gastouder afsluiten, staan de concrete voorwaarden waaronder de opvang van één of meerdere kinderen van de vraagouder plaats heeft. Het gastouderbureau creëert in dit verband slechts de omstandigheden om de uitvoering succesvol te laten zijn. De gastouder is in dit model werkzaam als freelancer of als zelfstandig ondernemer, waarbij de relatie tussen het gastouderbureau en de gastouder is vastgelegd in een bemiddelingsovereenkomst. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat zelfstandig ondernemerschap in dit model mogelijk is, onder de voorwaarde dat de gastouderopvang met tussenkomst van het gastouderbureau tot stand gebracht wordt. Dit geldt ook indien een gastouder via een franchiseformule opvang wil aanbieden.

In het plaatsingsmodel is de gastouder in loondienst bij het gastouderbureau en vindt de uitvoering van de opvang plaats onder verantwoordelijkheid van het gastouderbureau. In dat geval ligt een arbeidsovereenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek ten grondslag aan de werkzaamheden van de gastouder.

De eisen die in onderhavig besluit gesteld worden aan de gastouderopvang zijn op beide modellen van toepassing.

Indien een gastouder volgens het bemiddelingsmodel kinderen opvangt via een gastouderbureau, kan de vraag aan de orde komen in hoeverre er (ongewild) een gezagsrelatie ontstaat tussen de gastouder en het gastouderbureau. Het ontstaan van een dergelijke gezagsrelatie kan (vaak niet gewenste) arbeidsrechtelijke en financiële gevolgen hebben. Hierover wordt het volgende opgemerkt:

- Het gastouderbureau bemiddelt slechts indien en voor zover kinderopvang door gastouders plaatsvindt binnen de door de overheid gestelde kwaliteitsnormen.
- De kwaliteitsbeoordeling door het gastouderbureau betreft onder meer de selectie en begeleiding van gastouders en de controle van de woning.
- Binnen het bemiddelingsmodel rust op het gastouderbureau niet de verplichting om de door de gastouder verrichte arbeidsprestaties te belonen (immers de vraagouder betaalt hiervoor), zodat op die grond geen sprake is van een arbeidsovereenkomst tussen het gastouderbureau en de gastouder. Hieraan doet niet af dat de feitelijke uitbetaling aan de gastouder, namens de vraagouder, kan geschieden door het gastouderbureau in de rol van kassier.

Of er daadwerkelijk sprake is van een gezagsverhouding en daarmee van een arbeidsrelatie blijft echter uiteindelijk per geval afhankelijk van de onderling gemaakte afspraken.

4. Bedrijfseffecten

Bedrijfseffecten als gevolg van het voorliggende besluit beperken zich tot effecten voor kinderopvangondernemers. Immers, de kwaliteitsregels zijn slechts op hen van toepassing, niet op andere werkgevers. Hieronder wordt in paragraaf 4.1 ingegaan op de administratieve lasten voor kinderopvangondernemers. In paragraaf 4.2 volgt een beschrijving van de effecten op de kinderopvangmarkt (bedrijfseffectentoets). De beschrijvingen gelden voor zowel houders van kindercentra, als van gastouderbureaus.

4.1. *Administratieve lasten*

In de memorie van toelichting van de Wbk⁹ is een overzicht opgenomen van de administratieve lastendruk voor kinderopvangondernemers als gevolg van de Wbk. Dit betreft vooral een kwalitatieve uitwerking, aangezien destijds onvoldoende gegevens beschikbaar waren voor een nadere kwantificering. Als conclusie is geformuleerd dat de Wbk voor kinderopvangondernemers die ten tijde van de Welzijnswet 1994 werden gesubsidieerd naar verwachting een aanzienlijke lastenverlichting betekent en dat het nog niet geheel duidelijk is of de Wbk voor niet-gesubsidieerde instellingen een lastenverlichting of -verzwaring tot gevolg zou hebben.

Bijgaande beschrijving van de lastendruk als gevolg van onderliggend besluit is een aanvulling op de hierboven eerder uitgevoerde kwantitatieve analyse. Het betreft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse, waarbij de lasten als gevolg van dit besluit en als gevolg van onderdelen van het wetsvoorstel Wbk worden vergeleken met de administratieve lastendruk in de situatie ten tijde van de Welzijnswet 1994 en het onderliggende Tijdelijk besluit.

De administratieve lasten ten gevolge van onderhavig besluit zijn volgens de systematiek van het onderzoek naar administratieve lasten van kinderopvang, uitgevoerd door EIM¹⁰, berekend. Deze administratieve lasten betreffen verplichtingen opgelegd door het Rijk. De administratieve lasten ten gevolge van het Tijdelijk besluit, geënt op de Welzijnswet 1994, zijn in aanvulling op dit onderzoek nader berekend. Deze lasten -verplichtingen die werden opgelegd door gemeenten- bedroegen circa €1,4 miljoen¹¹. Dit is inclusief de lasten ten gevolge van het vergunningenstelsel (€160.000) en de lasten ten gevolge van de controle door de gemeente¹² (€440.000).

De volgende onderwerpen uit het onderhavige besluit komen aan de orde: risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, informatieplicht en administratie van gegevens.

Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid

Onder de Welzijnswet 1994 diende de kinderopvangondernemer conform het Tijdelijk besluit te voldoen aan gedetailleerde regelgeving voor veiligheid en gezondheid, vastgelegd op gemeentelijk niveau. Veelal waren de gemeentelijke verordeningen verder uitgewerkt in zogenaamde nadere regels, die bovendien van gemeente tot gemeente op onderdelen konden verschillen. Gemeentelijke verordeningen bevatten een groot aantal informatieverplichtingen waaraan de ondernemer moest voldoen. Vooral voor het verkrijgen van een schriftelijke vergunning en het informeren van gemeenten bij wijzigingen dienden vele gegevens te worden verstrekt. In de nadere regels werden veelal gedetailleerde normen opgenomen over de inrichting van de diverse ruimten binnen een kindercentrum.

Gezien het bovenstaande wordt voor de beheersing van veiligheid en gezondheid binnen een kindercentrum en binnen de gastouderopvang het instrument van risico-inventarisatie geïntroduceerd. Een dergelijke wijze van benaderen van risico's voldoet beter aan de uitgangspunten van deregulering en bevorderen van eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer dan een stelsel met opgelegde kwaliteitsnormen. Het geheel overlaten van

⁹ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 447, nr. 3, p. 47 e.v.

¹⁰ Administratieve lasten kinderopvang, nulmeting per eind 2002; EIM, Onderzoek voor Bedrijf & Beleid, september 2003.

¹¹ Bij de berekeningen is uitgegaan van 4.500 kinderopvanginstellingen (incl. gastouderbureaus), 325.000 kinderen die per jaar gebruik maken van kinderopvang en een jaarlijkse groei van 2% van kinderopvanginstellingen. Verder is bij het uurtarief uitgegaan van het prijspijs 2001.

¹² Het toezicht door de gemeente werd geregeld in de Welzijnswet 1994 en het vergunningenstelsel werd in het Tijdelijk besluit en de gemeentelijke verordeningen geregeld.

veiligheid- en gezondheidsbeleid aan de ondernemer is echter een stap te ver, gezien de kwetsbare doelgroep waar het bij kinderopvang om gaat.

Het werken met een instrument als risico-inventarisatie betekent, vergeleken met de gedetailleerde regelgeving onder de Welzijnswet 1994, een belangrijke omslag: de kinderopvangondernemer wordt niet beoordeeld of hij aan vastgestelde normen voldoet, maar wordt op het proces van risicomanagement aangesproken. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer hoe hij de risico-inventarisatie en -evaluatie vormgeeft en uitvoert. Als hulpmiddel hierbij heeft Stichting Consument en Veiligheid in opdracht van GGD Nederland voor het domein veiligheid een model risico-inventarisatie opgesteld. Ondernemers worden tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten en workshops die in het kader van de implementatie van de Wbk worden georganiseerd uitgebreid geïnformeerd hoe de risico-inventarisatie met behulp van het ontwikkelde model op te zetten. Tevens wordt het model risico-inventarisatie elektronisch ter beschikking gesteld. Voor het domein gezondheid wordt eveneens een model ontwikkeld. Bij betrokken partijen in het kinderopvangveld is draagvlak voor een dergelijk (model voor een) risico-management-systeem.

Bedacht dient te worden dat de werkzaamheden die het invullen van de risico-inventarisatie met zich brengt zodanig zijn, dat met een minimale tijdsinvestering het maximale kan worden bereikt, te weten opvang in een veilige en gezonde omgeving. Het wordt daarnaast voor ondernemers die zowel een kindercentrum als een gastouderbureau exploiteert eenvoudiger, aangezien voor de beide vormen van opvang hetzelfde instrument van de risico-inventarisatie geldt. Voorts zij benadrukt dat de risico-inventarisatie tot gevolg heeft dat kinderopvangondernemers niet langer behoeven te voldoen aan gedetailleerde kwaliteitsnormen. Een en ander houdt uniformering van regelgeving met betrekking tot veiligheid en gezondheid in, wat tot lastenvermindering voor landelijk opererende ondernemers leidt.

De verplichting van Rijksweg een risico-inventarisatie uit te voeren brengt zowel éénmalige als structurele lastendruk met zich mee. De eenmalige lastendruk betreft het opstellen van de risico-inventarisatie voor de ondernemers die thans niet met een dergelijk instrument werken, dan wel het aanpassen van een bestaande risico-inventarisatie. Deze lastendruk wordt geraamd op €430.000. De lastendruk voor startende ondernemers¹³ voor het opstellen van een risico-inventarisatie wordt geraamd op structureel €12.000 en voor registratie van ongevallen bij kinderen op structureel €22.000 (deze lastendruk bestond ook onder het Tijdelijk besluit). De risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid leidt aldus naar schatting tot een structurele lastendruk van €34.000 en de eenmalige kostenpost van €430.000. Daartegenover staat het voordeel van standaardisatie van de beheersing van veiligheids- en gezondheidsrisico's, evenals maatwerk bij de implementatie van het instrument, wat uiteindelijk tot lastenvermindering zal leiden.

Informatieplicht

Onder de Welzijnswet 1994 gold voor kinderopvangondernemers een schriftelijke informatieplicht aan ouders. Dit betrof het beleidsplan, de wijze waarop klachten worden behandeld, de wijze waarop de medezeggenschap van ouders is geregeld en de wijze waarop het contact met de ouders wordt onderhouden.

In plaats van de verplichting tot het opstellen van een beleidsplan wordt met onderhavig besluit een informatieplicht aan kinderopvangondernemers ten opzichte van de ouders opgelegd. Het is aan de ondernemer om te bepalen op welke wijze hij de ouders informeert.

¹³ Hierbij wordt uitgegaan van circa 2% startende kinderopvangondernemers per jaar.

Dit kan schriftelijk, maar de ondernemer kan ook voor mondelinge informatieoverdracht kiezen. De ondernemer dient de ouders te informeren over bijvoorbeeld het pedagogische beleid van het centrum, over de kenmerken van de te bieden opvang, leveringsvoorwaarden en de risico-inventarisatie. Opgemerkt dient te worden dat, indien de sector komt tot algemene leveringsvoorwaarden met een breed draagvlak, een aantal onderwerpen kan vervallen dat nu onder de informatieplicht wordt genoemd, dan wel dat de informatieplicht uit het onderhavige besluit kan worden geschrapt.

De lastendruk als gevolg van de informatieplicht –verplichting opgelegd door het Rijk- is geraamd op €220.000. Aangezien er onder de Welzijnswet 1994 - verplichting opgelegd door gemeenten- een meer uitgebreide informatieplicht gold, betekent de informatieverplichting per saldo €220.000 aan lastenvermindering. Bovendien geldt dat vergeleken met het oorspronkelijke ingediende wetsvoorstel Wbk het destijds voorziene beleidsplan en het jaarverslag zijn vervallen.

Administratie van gegevens

Op grond van de Welzijnswet 1994 stelden gemeenten verordeningen op. In de modelverordening van VNG zijn diverse verplichtingen opgenomen voor kinderopvangondernemers om gegevens te verstrekken aan het college van burgemeester en wethouders. Zo dienden gegevens verstrekt te worden in verband met huisvesting, verzorging en begeleiding van de kinderen; bij wijziging van de gegevens die zijn verstrekt bij de vergunningsaanvraag diende daarvan onmiddellijk schriftelijke mededeling gedaan te worden. Op de aanwezigheid van gegevens in het kindercentrum werd toegezien.

In plaats van het verstrekken van gegevens op gedetailleerd niveau, verplicht het onderhavige besluit de kinderopvangondernemer, op verzoek, enige administratieve gegevens te kunnen overleggen. Dit betreft gegevens ten behoeve van het toezicht, de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders en het UWV.

Bij de administratieve lastendruk ten gevolge van de bepaling dat kinderopvangondernemers gegevens moeten overleggen, betekent voor gegevens ten behoeve van het toezicht dat wordt aangesloten bij de bestaande praktijk. Wel zal er sprake zijn van een lastenvermindering, aangezien er minder gedetailleerde gegevens overlegd dienen te worden.

De administratieve lastendruk in verband met de administratie van gegevens worden geraamd op structureel €310.000. Dit betreft een verplichting opgelegd door het Rijk. Aangezien de lastendruk in verband met administratie van gegevens onder het Tijdelijk besluit –verplichting opgelegd door gemeente- op een zelfde bedrag worden geraamd betekent deze verplichting per saldo geen extra lastendruk.

Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat onderhavig besluit wegens administratieve verplichtingen van Rijksweg eenmalige kosten ten gevolge van het opstellen van een risico-inventarisatie van €430.000 met zich meebrengt. Tegenover deze eenmalige kosten staan flinke voordelen door het wegvallen van (vaak tegenstrijdige) gedetailleerde kwaliteitsnormen, opgelegd door gemeenten. Daarnaast bieden de kwaliteitsbepalingen ondernemers het voordeel van standaardisatie en uniformering.

De structurele administratieve lastendruk als gevolg van het onderhavige besluit wordt geraamd op circa €560.000. Indien hierbij de lastendruk ten gevolge van de meldingsplicht (€82.000) en ten gevolge van het toezicht door de GGD¹⁴ (€440.000) wordt opgeteld, bedragen de structurele kosten naar schatting €1,1 miljoen.

¹⁴ Zowel de meldingsplicht als het toezicht door de GGD worden niet in onderhavige besluit, maar op wetsniveau (van Rijksweg) geregeld.

Zoals bovenaan paragraaf 4.1. is aangegeven, bedroeg de administratieve lastendruk onder de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit, inclusief de lasten ten gevolge van het vergunningenstelsel (€160.000) en de lasten ten gevolge van de controle door de gemeente (circa €440.000) €1.4 miljoen. Dit betreffen allemaal verplichtingen van de kant van gemeenten.

Per saldo resteert een lastenvermindering voor de structurele situatie van circa €0,3 miljoen.

Het onderhavige besluit is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Bij advies van 29 januari 2004¹⁵ concludeert Actal dat met het besluit een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de kabinetsdoelstelling om de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven met 25 procent te verminderen.

4.2. *Bedrijfseffectentoets*

Hieronder worden de effecten van het besluit op de kinderopvangmarkt weergegeven. Voor het wetsvoorstel Wbk is indertijd al een bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Voorzover ten opzichte van deze bevindingen geen veranderingen hebben plaatsgevonden, wordt verwezen naar de memorie van toelichting. Dit betreft vooral de bekostigingssystematiek van de Wbk. Met de Wbk vervalt de vergunningenplicht voor de kindercentra en daarmee ook de verplichting om leges te betalen. Bovendien neemt de overheid onder de Wbk de kosten voor het toezicht geheel voor eigen rekening en worden er derhalve geen (gedeeltelijke) toezichtkosten meer bij de kindercentra in rekening gebracht. Onder de Welzijnswet 1994 bestond daarin nog veel variatie en rechtsongelijkheid. Per saldo betekenen beide maatregelen voor de kindercentra en gastouderbureau's een besparing van naar schatting €1 miljoen. Hieronder volgt voor de volgende bepalingen uit het besluit een kwalitatieve beschrijving van de effecten op de kinderopvangmarkt: risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, flexibel gebruik van ruimtes (open-deuren-beleid, aanpassing van de leidster/kind-ratio, het inzetten van beroepskrachten in opleiding, informatieplicht, schriftelijke overeenkomst en administratie van gegevens.

Risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid

Het opstellen van een risico-inventarisatie conform het onderhavige besluit is een nieuwe bepaling die eenmalige kosten vergt; het bijhouden dan wel aanpassen zal structureel naar verwachting lagere kosten met zich meebrengen.

De baten van een risico-inventarisatie liggen in het feit dat hiermee gestructureerd aandacht wordt besteed aan veiligheid- en gezondheidsaspecten van de opvang. Het toezicht op deze aspecten vindt niet langer op basis van gedetailleerde regelgeving plaats, maar via een door de ondernemer uitgevoerde risico-inventarisatie. Met deze systematiek kunnen bovendien op een gestructureerde wijze verbeteringen worden aangebracht. De verplichting een risico inventarisatie op te stellen geldt voor alle ondernemers; deze eis belemmert dus niet de concurrentie.

Flexibel gebruik van ruimtes (open-deuren-beleid)

Onder het regime van de Welzijnswet 1994 / Tijdelijk besluit was het zogenaamde open-deuren-beleid, waarbij het kwaliteitscriterium groeps grootte wordt verlaten en de leidster/kind-ratio op centrumniveau wordt vastgesteld, in feite niet mogelijk. Niettemin werd het in een aantal gemeenten toegestaan, in het bijzonder als de kinderopvangondernemer aannemelijk kon maken dat de kwaliteit van de opvang hiermee niet wordt geschaad of zelfs verbeterd. Het onderhavige besluit maakt het open-deuren-beleid voor alle leeftijdsgroepen

¹⁵ Kenmerk RL/FvK/2004/016.

mogelijk; voor de jongste leeftijdscategorieën onder bepaalde voorwaarden. Hiermee is de kinderopvangondernemer niet meer afhankelijk van gemeentelijke variaties in de handhaving terzake. Dit bevordert de concurrentie, geeft de ondernemer meer vrijheid om naar eigen inzicht ruimte en personeel in te zetten en zich hiermee op de markt te profileren.

Aanpassing leidster/kind-ratio voor kinderen vanaf de leeftijd van 8 jaar

Voor de oudste leeftijdsgroep mogen minder beroepskrachten worden ingezet bij een gelijk aantal kinderen. Gerekend per leidster mogen in plaats van 10 kinderen, 15 kinderen vanaf 8 jaar worden opgevangen. In de praktijk zal dit kunnen leiden tot een verlaging van de loonkosten voor de buitenschoolse opvang.

Loslaten van de groepsgrootte voor de buitenschoolse opvang

Voor de opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd gelden niet langer eisen aan de maximale groepsgrootte. Samenwerking met scholen, vrijetijdscentra en sportclubs wordt daardoor veel eenvoudiger. Bedrijfseconomisch betekent dit voor de centra voor buitenschoolse opvang een belangrijk winstpunt.

Het inzetten van beroepskrachten in opleiding

Opleidingseisen zijn in de CAO kinderopvang opgenomen, ook de mogelijke inzet van beroepskrachten in opleiding, ook wel bbl-ers genoemd (personen die de beroepsbegeleidende leerweg volgen en die dus nog niet beschikken over een afgeronde opleiding), is in de CAO geregeld. Onder de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit regelden gemeenten de wijze waarop bbl-ers konden worden ingezet in hun verordening. Dit was niet op uniforme wijze geregeld. De Wbk maakt de inzet van bbl-ers wettelijk mogelijk. Hiermee wordt de concurrentie van ondernemers versterkt. Daarnaast heeft het inzetten van bbl-ers een positief effect op de loonkosten en verlicht de druk op de arbeidsmarkt. Leertrajecten worden immers aantrekkelijker gemaakt.

Informatieplicht

In dit besluit is een aantal extra onderwerpen opgenomen waarover de kinderopvangondernemer de ouder dient te informeren vergeleken met de situatie onder de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit. Dit vergt eenmalige opstartkosten voor die ondernemers die thans niet op systematische wijze ouders informeren. Daarna betekent deze bepaling structureel een (kleine) kostenpost. De baten zijn al volgt te beschrijven: informatieplicht op grond van dit besluit betreft veelal onderwerpen die van groot belang zijn voor de ouder bij het zoeken van de opvangsoort en instelling dat het beste bij zijn wensen aansluit. In de marktsituatie onder de Wbk is een adequate informatievoorziening ook van wezenlijk belang voor ouders. Met het verstrekken van informatie kan de kinderopvangondernemer zich ook positief profileren naar ouders. Aangezien de informatieplicht voor alle houders geldt, heeft dit geen oneerlijke concurrentie tot gevolg.

Schriftelijke overeenkomsten

De bepaling dat de kinderopvangondernemer met alle afzonderlijke ouders een schriftelijke overeenkomst moet sluiten, betekent extra kosten voor die ondernemers die onder de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit contracten voor groepen gebruikers afsloten. De baten van deze bepaling liggen in het feit dat er voor de betrokken partijen met een schriftelijk contract helderheid over de wederzijdse verplichtingen ontstaat. Dit betekent voor de ouder, in de zin van afnemer van een dienst, meer duidelijkheid en rechtszekerheid en een betere dienstverlening van de geleverde kinderopvang. De bepaling verschaft

kinderopvangondernemers een gelijke rechtsbasis, voorkomt oneerlijke concurrentie en biedt elke ondernemer de mogelijkheid zich te profileren met prijs, kwaliteit en soort van dienstverlening.

Administratie van gegevens

Administratie van gegevens ten behoeve van het toezicht, de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders en het UWV is noodzakelijk voor een rechtmatige uitvoering van de wet. De verplichting deze gegevens ter beschikking te stellen voor zijn voor elke kinderopvangondernemer gelijk en werken dus niet marktverstrend.

Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat de nieuwe bepalingen in dit besluit ten opzichte van de situatie onder de Welzijnswet 1994 en het daarop geënte Tijdelijk besluit een positief effect hebben op de marktwerking binnen de kinderopvangsector. Van groot belang hierbij is dat ouders adequaat worden geïnformeerd, zeker wanneer de markt nog niet volgroeid is. De informatieplicht in dit besluit voorziet daarin. Aangezien de informatieplicht voor alle houders geldt, heeft dit geen oneerlijke concurrentie tot gevolg. Met landelijke invoering van onder meer risico-inventarisatie voor de domeinen veiligheid en gezondheid in plaats van gedetailleerde regelgeving, de mogelijkheid open-deuren-beleid te voeren waarmee flexibele inzet van personeel en ruimte mogelijk is, verruiming van de leidster/kind-ratio voor de oudste kinderen met als gevolg betere samenwerkingsmogelijkheden met bijvoorbeeld brede scholen of sportvoorzieningen en tenslotte met de mogelijkheid beroepskrachten in opleiding in te zetten kunnen ondernemers in de kinderopvang en gastouderopvang beter inspelen op de vraag van ouders en kinderen. Bovendien wordt met deze maatregelen de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers versterkt, wat eveneens een positief effect heeft op de marktwerking binnen de kinderopvangsector.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Uit de aanhef van artikel 1 van de Wbk blijkt dat de in die wet al gedefinieerde begrippen ook voor de toepassing van dit besluit gelden. Zij hoeven dus in het besluit niet opnieuw gedefinieerd te worden.

Onderdeel b

Onder het begrip dagopvang wordt hele of halve dagopvang begrepen. Het gegeven dat de opvang gedurende de dag dient plaats te vinden betekent dat 24-uursopvang (opvang zowel overdag als 's-avonds en/of 's-nachts) niet onder de reikwijdte van dit besluit valt; wel is er enige ruimte voor opvang wat eerder in de ochtend en wat later aan het einde van de dag. 24-uursopvang wordt vooralsnog vastgelegd in het kader van een experimenteerregeling op basis van hoofdstuk 5a van de wet.

Onderdeel c

Buitenschoolse opvang wordt verzorgd door een kindercentrum en kan bestaan uit voorschoolse opvang, naschoolse opvang en opvang tijdens de schoolvakanties of een combinatie van deze mogelijkheden. Tussenschoolse opvang, ook wel overblijven genoemd, valt hier niet onder. Dit is in artikel 1, tweede lid, van de Wbk, uitgesloten. Indien het kindercentrum in overleg met de school opvang organiseert tussen schooltijden, niet zijnde

tussenschoolse opvang - bijvoorbeeld gedurende de eerste helft van de middag met daarna weer school - dan is dat wel buitenschoolse opvang in de zin van dit besluit. Overigens kan ook buitenschoolse opvang niet verder gaan dan opvang gedurende de dag.

Onderdeel e

De stichting Landelijke Orgaan voor het Beroepsonderwijs Gezondheidszorg, Dienstverlening, Welzijn en Sport (OVDB) is het landelijke orgaan beroepsonderwijs in de sectoren gezondheidszorg, dienstverlening, welzijn en sport. Dit orgaan houdt zich bezig met het verbeteren van de afstemming tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. De activiteiten van de OVDB richten zich kort gezegd op de ontwikkeling en het onderhoud van de kwalificatiestructuur, kwaliteitsbevordering en -bewaking van examens, erkenning en begeleiding van leerbedrijven, advies aan en ondersteuning van opleidingsinstellingen en leerbedrijven evenals samenwerking en kennisontwikkeling.

Artikel 2

Een kindercentrum dient voldoende veilig te zijn en een voor kinderen gezonde omgeving te bieden. Dit artikel verplicht kinderopvangondernemers een beleid te voeren, dat ertoe leidt dat de veiligheid en de gezondheid van de opgevangen kinderen zoveel mogelijk gewaarborgd is. Om tot een weldoordacht beleid te komen, moet de ondernemer inzicht hebben in alle risico's die zich in een kindercentrum (inclusief de buitenruimte) kunnen voordoen en maatregelen te treffen die deze risico's afdoende beperken. Dit kan per kindercentrum verschillend zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebruik van voor kinderen veilige materialen, het afschermen van voor kinderen gevaarlijke zaken, het hanteren en regelmatig oefenen van een calamiteitenplan, instructies hoe om te gaan met ingrijpende gebeurtenissen die het kind betreffen, het zorgdragen voor voldoende beroepskrachten met een EHBO-bevoegdheid en het veilig opbergen van medicijnen. Zonder dat inzicht zal een dergelijk beleid niet veel meer zijn dan een beleid, gebaseerd op incidenten, waarbij geen prioriteiten worden gesteld of planmatig wordt gewerkt aan structurele oplossingen voor gesignaleerde problemen. Om tot een dergelijk beleid te komen biedt dit artikel een aantal opdrachten aan de ondernemer. Zo moet elke ondernemer de risico's vastleggen in een schriftelijk document (de risico-inventarisatie) en bijhouden welke ongelukken zich voordoen.

Verder legt de ondernemer in een plan van aanpak, als onderdeel van de risico-inventarisatie, vast welke maatregelen binnen welke termijn genomen worden in verband met die risico's (tweede lid). Deze bepaling is opgenomen om te voorkomen dat deze maatregelen kunnen worden uitgesteld. Ofschoon de bewoordingen van dit artikel lijken te zijn toegesneden op grotere kinderopvangorganisaties, wil dit niet zeggen dat dit artikel niet door kleinere ondernemers kan worden toegepast. Behoudens het schriftelijke karakter van de risico-inventarisatie en het bijbehorende plan van aanpak gelden voor de beleidsvoering immers geen vormvereisten. Als handreiking kunnen de ondernemers voor het onderwerp veiligheid gebruik maken van een model risico-inventarisatie ontwikkeld door Consument en Veiligheid, dat ook elektronisch ter beschikking zal worden gesteld. Voor het onderwerp gezondheid wordt als handreiking voor de ondernemers eveneens een model ontwikkeld. Bovendien zal aan de ondernemers als onderdeel van de implementatie van de Wbk gratis ondersteuning worden geboden bij de invoering van de risico-inventarisatie.

Het ligt in de rede dat een houder geregeld beziet of het beleid en de risico-inventarisatie moet worden aangepast. Voorkomen moet worden dat het beleid en de risico-inventarisatie een statisch karakter krijgen. Zo ligt het voor de hand dat de houder na een ingrijpende

verbouwing, herinrichting, verhuizing of uitbreiding van het kindercentrum opnieuw een risico-inventarisatie uitvoert. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de houder. De overheid verbindt daaraan geen nadere regels.

Gezien het belang van de risico-inventarisatie voor de gehele organisatie is in het vierde lid bepaald dat elk personeelslid van dit document kennis moet kunnen nemen. De houder kan dit op vele manieren doen. Hoewel dit niet expliciet in dit artikel is vermeld, geldt dit uiteraard ook voor iedere wijziging van de risico-inventarisatie. De ondernemer wordt voorts vrijgelaten in de wijze waarop hij het personeel betreft bij de risico-inventarisatie.

Over de rol van de oudercommissie bij de risico-inventarisatie is in dit artikel geen aparte bepaling opgenomen, aangezien de rol van commissie is vastgelegd in artikel 56 van de wet. Op grond van het vijfde lid kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nadere regels stellen ten aanzien van de inrichting van de risico-inventarisatie. Het kan wenselijk zijn de hoofdelementen daarvan vast te leggen, zodat het kinderopvangondernemers bij de uitvoering van de risico-inventarisatie behulpzaam kan zijn.

Artikel 3

De binnenspeelruimte is binnenruimte die als hoofdfunctie spelen heeft. Dit betekent dat de ruimte voornamelijk bestemd en ingericht is voor spelactiviteiten. Bij de inrichting van de ruimte dient rekening te worden gehouden met het aantal kinderen dat van een ruimte gebruik maakt en met de leeftijd van de kinderen. ‘Voor elk kind’ betekent dat ieder kind ook daadwerkelijk over minimaal 3,5 m² speelruimte kan beschikken. Voor nadere informatie hierover zij verwezen naar paragraaf 9 van de eindrapportage “Oppervlaktenorm kindercentra in het kader van de Wet basisvoorziening kinderopvang”¹⁶.

Zowel de minimaal beschikbare binnenruimte als de buitenruimte dienen te worden berekend op basis van de totale capaciteit kindplaatsen van het kindercentrum.

Het tweede lid geeft aan dat de buitenspeelruimte voor kinderen te bereiken dient te zijn. Dat houdt in dat 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. Evenals de binnenruimte dient de buitenruimte om voor spel geschikt te zijn, te zijn ingericht in overeenstemming met de behoeften en mogelijkheden van de kinderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het aantal kinderen dat van een ruimte gebruik maakt en met de leeftijd van de kinderen.

Artikel 4

Van oudsher vindt de kinderopvang plaats in vaste groepen die in eigen ruimtes verblijven. De ruimtes die door kinderen worden gebruikt, dienen te zijn ingericht in overeenstemming met de behoeften en mogelijkheden van de kinderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het aantal kinderen dat van een ruimte gebruik maakt en met de leeftijd van de kinderen. Het gaat dan onder meer om voldoende spel- en leermogelijkheden (bijvoorbeeld gevarieerd spelmateriaal en een aantrekkelijke indeling van de ruimte) en om geschikte ruimtes om te rusten. Het ligt daarbij in de rede dat de allerjongste kinderen tot circa 1,5 jaar beschikken over een aparte slaapruiimte en dat er een rustige ruimte is voor kinderen van circa 1,5 tot circa 4 jaar. In de praktijk kan, wanneer over aantallen kinderen wordt gesproken, onderscheid worden gemaakt in de bezetting op papier en het aantal aanwezige kinderen, aan wie op enig moment feitelijk verzorging en opvoeding wordt geboden. Dit besluit spreekt

¹⁶ AKTA, onderzoeks- en adviesbureau voor ruimtegebruik en Technische Universiteit Eindhoven, december 2003. Deze rapportage is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht.

wanneer het om het aantal kinderen gaat over het aantal feitelijk aanwezige kinderen. Hierdoor is een flexibele bedrijfsvoering mogelijk.

Voor groepen van kinderen van verschillende leeftijden wordt het aantal kinderen per beroepskracht bepaald aan de hand van het rekenkundig gemiddelde van de voor de aanwezige leeftijdscategorieën geldende maximale aantallen kinderen, zoals aangegeven in het derde lid. Afronden naar boven is daarbij toegestaan op het totale aantal beroepskrachten per groep, echter niet per individuele beroepskracht (behalve wanneer die beroepskracht alleen voor de groep staat). Bij voorbeeld: voor een groep van 0- en 1-jarigen geldt een gemiddelde van 4,5 kind per beroepskracht. In dat geval kan gekozen worden voor:

- 1 beroepskracht met 5 kinderen (de groep telt dan niet meer dan 5 kinderen);
- 2 beroepskrachten met 9 kinderen;
- 3 beroepskrachten met 14 kinderen.

Daarbij geldt ook in gemengde groepen dat er voor 8 0-1 jarigen altijd 2 beroepskrachten moeten zijn. Is de groep groter dan 8, dan zal er altijd evenredig (een) extra beroepskracht(en) moeten worden ingezet rekening houdend met de leeftijd en het aantal van de (extra) kinderen.

In aanvulling op de meer traditionele opvang in vaste groepen, biedt het tweede lid kinderdagverblijven die daarvoor kiezen de mogelijkheid om kinderen van meerdere (groeps)ruimtes tegelijk gebruik te laten maken (open-deuren-beleid). Ook gangen, hallen, e.d. kunnen dan worden gebruikt, mits deze voor gebruik door kinderen zijn ingericht. Het open-deuren-beleid houdt in dat de leidster/kind-ratio op centrumniveau kan worden vastgesteld. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de maximale groeps grootte gedurende de periodes dat de kinderen in hun vaste groep bij elkaar komen. Het is immers voor jonge kinderen van belang dat er voldoende rustmomenten zijn, doordat de kinderen gedurende vaste perioden op de dag bij elkaar komen in een eigen vertrouwde ruimte met een vaste groep bekende kinderen en vaste beroepskrachten (bijvoorbeeld in zogenaamde stamgroepen).

Het vijfde lid biedt ouders van kindercentra de mogelijkheid aan het begin of aan einde van de dag, of tijdens de middagpauze, gedurende ten hoogste twee uur per dag minder beroepskrachten in te zetten dan volgens het derde of vierde lid is voorgeschreven. Aan de inzet van minder beroepskrachten zit vanzelfsprekend een grens. Ten minste de helft van het aantal beroepskrachten dient gedurende deze twee uur ingezet te worden. Houders van kindercentra kunnen deze twee uur naar eigen inzicht over de dag verdelen. Enkele voorbeelden. Kiest een houder van een kindercentrum ervoor om één uur aan het begin en één uur aan het einde van dag met minder beroepskrachten te werken, terwijl toch (bijna) alle kinderen aanwezig zijn, dan zal het betreffende kindercentrum voor de middagpauze vervangers moeten zoeken. Een houder kan er ook voor kiezen om één uur tijdens de middagpauze minder beroepskrachten in te zetten en een half uur aan het begin en aan het einde van de dag.

Opgemerkt dient te worden dat bij beduidend minder kinderen -bijvoorbeeld aan het begin of aan het eind van de dag- het uiteraard ook is toegestaan met een leidster minder te werken, mits dit conform de leidster/kind-ratio is.

Wanneer slechts één beroepskracht in het kindercentrum, wordt ingezet, dient als gevolg van het zesde lid ten minste een volwassene ter ondersteuning van deze beroepskracht aanwezig te zijn. Deze eis heeft te maken met de veiligheid van de kinderen bijvoorbeeld om bij calamiteiten direct vervanging te kunnen bieden.

Artikel 5

De ruimte(s) die door kinderen worden gebruikt dienen, net als bij de dagopvang, te zijn ingericht in overeenstemming met de behoeften en mogelijkheden van de kinderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het aantal kinderen dat van een ruimte gebruik maakt en met de leeftijd van de kinderen. Het gaat dan onder meer om voldoende spel- en leermogelijkheden (bijvoorbeeld gevarieerd spelmateriaal en een aantrekkelijke indeling van de ruimte) en om (een) rustige plek(ken) waar kinderen zich op eigen gelegenheid kunnen terugtrekken.

Voor de opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd gelden niet langer eisen aan de maximale groeps grootte. Hierdoor heeft de houder van een kindercentrum meer vrijheid voor de inzet van ruimtes en personeel, waardoor aan de kinderen gevarieerde activiteiten kunnen worden geboden. Dit houdt in dat de leidster/kind-ratio op centrumniveau kan worden vastgesteld. Wel geldt voor de jongste leeftijdsgroep kinderen op de buitenschoolse opvang de eis dat men ten minste gedurende één of meerdere vaste periodes in de eigen vertrouwde groep bij elkaar komt. Deze groep kinderen heeft behoefte aan een eigen vertrouwde ruimte, waar bijvoorbeeld als eerste opvang na school wat meer rust en extra individuele aandacht kan worden geboden. Voor de oudste groep kinderen biedt het derde lid de garantie dat er voldoende verschillende ruimtes zijn, zodat de kinderen uit verschillende ruimtes kunnen kiezen. Dit artikel regelt dus niet een maximale groeps grootte van 20 kinderen voor buitenschoolse opvang, maar regelt dat het aantal ruimtes afhangt van het aantal kinderen. Dit aantal wordt op centrumniveau berekend. Wanneer bijvoorbeeld 30 kinderen worden opgevangen, dan dienen er ten minste twee ruimtes beschikbaar te zijn.

Het zesde lid biedt kindercentra die buitenschoolse opvang bieden in schoolvakanties of tijdens vrije dagen de mogelijkheid aan het begin of aan einde van de dag, of tijdens de middagpauze, minder beroepskrachten in te zetten dan volgens het derde of vierde lid is voorgeschreven. Vindt de buitenschoolse opvang voor of na schooltijd dan wel op vrije middag plaats dan mag de houder van kindercentrum slechts gedurende een half uur minder beroepskrachten inzetten, aangezien de buitenschoolse opvang in die gevallen in uren beperkt is.

Wanneer slechts één beroepskracht wordt ingezet, bepaalt het zevende lid dat in het kindercentrum ten minste een volwassene ter ondersteuning van deze beroepskracht aanwezig dient te zijn. Deze eis heeft te maken met de veiligheid van de kinderen.

Artikel 6

Dit artikel maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk dat de in een kindercentrum werkzame personen die de beroepsbegeleidende leerweg volgen (bbl-ers), kunnen worden ingezet als beroepskracht, belast met de verzorging en opvoeding van een groep kinderen. Hiervoor is het noodzakelijk dat een kindercentrum dat deze beroepskrachten in opleiding in dienst wil nemen fungeert als leerbedrijf in de zin van de OVDB en in organisatorische zin in staat moet zijn op een verantwoorde wijze personen die de beroepsbegeleidende leerweg volgen in te zetten. Een en ander zal inzichtelijk moeten worden gemaakt, waardoor het voor de toezichthouder mogelijk wordt om te toetsen of sprake is van de inzet van bbl-ers als beroepskrachten en of de inzet voldoet aan de gestelde voorwaarden. Een scholings- en loopbaanbeleid of een opleidingsplan kan daarvoor een goede basis vormen. Daarin kunnen de opleidingsplaatsen worden aangegeven en kan inzichtelijk worden gemaakt wie op welke positie een opleidingsplaats bezet en wie vanuit welke functie als praktijkopleider en wie als opleidingsbegeleider fungeert. Bbl-ers die formatief worden ingezet, worden gekoppeld aan een gekwalificeerde beroepskracht die in de groep aanwezig is als de leerling in de groep

werkt. Zo is er tijd ter beschikking voor reflectie en rapportage over de leerling in het kader van de opleiding, naast de eigen taken als beroepskracht. Voorop staat dat bbl-ers slechts beperkt ingezet mogen worden, aangezien de personen in kwestie nog in opleiding zijn. De formatieve inzetbaarheid van bbl-ers hangt uiteindelijk af van de ontwikkeling van de persoon in kwestie en van de begeleiding die hij ontvangt.

Artikel 7

Goede informatie is essentieel voor marktwerking. Het is voor ouders van belang dat zij zowel van tevoren als tijdens de opvang over een aantal relevante onderwerpen worden geïnformeerd. Het gaat daarbij in eerste instantie om het begrijpen, verifiëren en definiëren van de vraag van de ouder en het omzetten van de vraag in een aanbod. Van belang is dat in die oriënterende fase een aantal voor ouders en ondernemers relevante onderwerpen de revue passeert. Het gaat dan om informatie over zaken als de plaatsingsprocedure (zoals de aanmelding en inschrijvingsprocedure en de plaatsingscriteria), de leveringsvoorwaarden (zoals de kosten van kinderopvang, de wijze van betaling en de verdeling van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van de kinderopvangondernemer en de ouder (zoals over het vervoer van de kinderen buiten het kindercentrum), alsmede informatie over de gang van zaken na de aanmelding/inschrijving. Maar ook het te voeren beleid. Deze informatie heeft in ieder geval betrekking op het beleid inzake veiligheid en gezondheid en het pedagogische beleid, maar kan tevens betrekking hebben op bijvoorbeeld samenwerkingsrelaties met andere jeugdvoorzieningen of het toedienen van geneesmiddelen aan kinderen.

Artikel 9

Net zoals bij kindercentra krijgen ondernemers die een gastouderbureau exploiteren een actieve rol bij het controleren van de veiligheids- en gezondheidsrisico's aan de hand van een inventarisatie van de risico's die kinderen lopen in woningen waar gastouderopvang plaatsvindt. Dit kan de woning van de vraagouder of de woning van de gastouder zijn. Om die reden wordt in dit artikel in algemene bewoordingen gesproken over de woning waar gastouderopvang plaatsvindt.

De opzet van de risico-inventarisatie lijkt op die voor kindercentra, maar is toegespitst op het gegeven dat woningen geïnspecteerd worden door gastouderbureaus. Daardoor is het mogelijk dat de GGD de veiligheid en de gezondheid van de woning waar de gastouderopvang plaatsvindt, kan beoordelen op basis van de door het gastouderbureau uitgevoerde risico-inventarisatie. Om zeker te zijn dat een gastouder of een vraagouder zijn medewerking verleent aan de risico-inventarisatie, wordt dit vastgelegd in de overeenkomst die een gastouder/vraagouder sluit met de houder van een gastouderbureau. In welke overeenkomst één en ander wordt vastgelegd, hangt af van de plaats waar de opvang plaatsvindt, ofwel in de woning van de gastouder ofwel in die van de vraagouder. Verwezen zij verder naar artikel 11.

Artikel 10

Het gastouderbureau draagt zorg voor adequate informatie aan de individuele vraagouder. Hierbij komen, net zoals bij kinderopvang, een aantal essentiële onderwerpen aan de orde. De wijze waarop gastouderbureaus hun diensten aanbieden heeft gevolgen voor de informatieverstrekking aan een vraagouder. In het bemiddelingsmodel voert de gastouder de opvang onder eigen verantwoordelijkheid uit en zorgt daarmee vaak ook zelf voor de werving en de selectie van vraagouders. In het plaatsingsmodel gebeurt dit onder verantwoordelijkheid

van het gastouderbureau. Daarom wordt in het eerste lid, onder a, van dit artikel een onderscheid gemaakt tussen het plaatsings- of bemiddelingsbeleid van het gastouderbureau. Voor het overige is de informatieverstrekking aan vraagouders identiek.

Vanzelfsprekend draag het gastouderbureau ook zorg voor adequate informatie aan gastouders, zij het dat dit in de context van dit besluit geen nadere regeling behoeft. Er zij overigens op gewezen dat gastouderbureaus veelal een intakeprocedure kennen, waarbij in algemene zin wordt beoordeeld of een persoon geschikt is om als gastouder te fungeren en of deze persoon bemiddelbaar is.

Artikel 11

Het eerste lid van dit artikel geeft aan dat gastouderopvang geschiedt op basis van schriftelijke overeenkomsten. Bij gastouderopvang waar drie partijen bij betrokken zijn (het gastouderbureau, de gastouder en de vraagouder) zijn drie niveaus van overeenkomsten te onderscheiden, te weten:

- tussen gastouderbureau en vraagouder (bijvoorbeeld een overeenkomst voor bemiddeling in geval gastouders de opvang bieden als freelancers of zelfstandige ondernemers of een plaatsingsovereenkomst bij gastouders in loondienst bij het gastouderbureau);
- tussen gastouderbureau en gastouder (bijvoorbeeld een overeenkomst voor bemiddeling bij freelancers of zelfstandig ondernemers of een arbeidsovereenkomst bij gastouders in loondienst bij het gastouderbureau);
- tussen gastouder en vraagouder (bijvoorbeeld een overeenkomst van opdracht bij freelancers of zelfstandig ondernemers of een arbeidsovereenkomst tussen gastouder en vraagouder, al dan niet via de Regeling Huispersoneel). Bij deze laatste overeenkomst is het gastouderbureau op geen enkele wijze partij. De overeenkomst wordt rechtstreeks door de vraagouder met de gastouder gesloten.

Bij de wijze waarop de relatie tussen de partijen in de gastouderopvang wordt geregeld is essentieel dat alle partijen ten opzichte van elkaar expliciteren wat wederzijds rechten en plichten zijn. Van belang is dat de wijze waarop de verschillende genoemde relaties geregeld zijn, inzichtelijk is.

Het tweede lid geeft aan dat in de overeenkomst met de vraagouder (in welke vorm dan ook) ten minste de genoemde onderwerpen opgenomen dienen te worden. Deze bepaling is mede van belang voor de aanspraak van de vraagouder op een overheidstegemoetkoming.

Het derde lid benoemt enkele kwaliteitsitems die een gastouderbureau in de overeenkomst met de gastouder moet opnemen. Zo moeten gastouders in de overeenkomst aangeven mee te zullen werken aan de risico-inventarisatie, aan de ondersteunende activiteiten (deskundigheidsbevordering) en aan de huisbezoeken door een medewerker van het gastouderbureau. Deze bepaling moet worden bezien in het licht van de rol van het gastouderbureau. Het gastouderbureau dient voorwaarden te scheppen voor een kwalitatief goede opvang. De werkzaamheden van een gastouderbureau hebben betrekking op de totstandbrenging en begeleiding van de gastouderopvang. Daarbij gaat het om het resultaat van die werkzaamheden, namelijk dat die werkzaamheden moeten leiden tot gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind.

Artikel 13

Deze voorschriften dienen ertoe het toezicht te vergemakkelijken. Het is zaak dat de administratie zodanig wordt ingericht dat, op het moment dat de GGD-inspecteur zich meldt bij een kindercentrum of een gastouderbureau, ter plekke gecontroleerd kan worden of de daar werkzame personen voldoen aan de bij of krachtens de Wbk gestelde eisen. Dit sluit

overigens niet uit dat de houder zijn gegevens centraal beheert; waar het om gaat is dat deze gegevens desgewenst op de locatie kunnen worden ingezien, dat kan ook elektronisch, per fax of anderszins. Dat betekent bijvoorbeeld dat de houder, zodra de GGD-inspecteur daarom verzoekt, moet kunnen aantonen dat ten gunste van een bepaalde beroepskracht een verklaring omtrent het gedrag is afgegeven of dat deze de juiste opleiding heeft gevolgd. Hetzelfde geldt voor de Belastingdienst, het UWV of het college van burgemeester en wethouders. Deze organen zullen steekproefsgewijs willen nagaan of ouders hun kind onderbrengen bij een geregistreerd kindercentrum of gastouderbureau. Alleen in dat geval hebben ouders immers aanspraak op een tegemoetkoming van de overheid in de kosten van kinderopvang.

Artikel 14

Bij een kindercentrum, gebaseerd op ouderparticipatie, geschiedt de kinderopvang door een groep ouders die bij toerbeurt de kinderen opvangen. Het principe is dat (één van) de ouders in ruil voor opvang van hun eigen kinderen, minimaal een aantal dagdelen meewerken aan de opvang van alle kinderen in het kindercentrum. Van betaalde beroepskrachten is geen sprake. Van opleidingseisen zijn zij dan ook vrijgesteld. Hetzelfde geldt voor de regels met betrekking tot oudercommissies. Alle overige kwaliteitseisen gelden wel.

In dit artikel zijn enkele aanvullende regels gesteld om de kwaliteit in deze specifiek georganiseerde kindercentra toch voldoende te kunnen waarborgen.

Het komt erop neer dat kindercentra, gebaseerd op ouderparticipatie, een omschreven beleid moeten hebben, waaruit in de eerste plaats blijkt hoe de opvang wordt georganiseerd. Hierbij kan gedacht worden aan het openbaar, inzichtelijk en controleerbaar maken van de taken en functies van ouders die op de groepen meedraaien en de besluitvormingsstructuur in het kindercentrum. Ten tweede is het van belang dat de deskundigheid van ouders aantoonbaar wordt bevorderd. Hierbij kan worden gedacht aan het met enige regelmaat bijwonen door ouders van vergaderingen, thema-avonden en bijvoorbeeld het behalen van een EHBO diploma. Daarnaast valt te denken aan de introductie, het inwerken en de begeleiding van nieuwe ouders die de verantwoordelijkheid krijgen voor de verzorging en opvoeding van een groep kinderen.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(A.J. de Geus)

De Staatssecretaris van Financiën,

(J.G. Wijn)

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

(C.I.J.M. Ross-van Dorp)