

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Huidige situatie kinderopvang Caribisch Nederland
3. Doel van het wetsvoorstel en de verantwoordelijkheidsverdeling
4. Hoofdlijnen van het voorstel
5. Kwaliteitseisen kindercentra en gastouders
6. Verhouding tot nationale wetgeving
7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen) en regeldruk
8. Uitvoering
9. Toezicht en handhaving
10. Gegevens en informatie
11. Financiën en financiële gevolgen
12. Evaluatie
13. Advies en consultatie
14. Overgangsrecht en inwerkingtreding

1. Inleiding

Kinderen in Caribisch Nederland hebben volgens het kabinet recht op dezelfde kansen om zich optimaal te kunnen ontwikkelen als kinderen in Europees Nederland, en ouders moeten net als in Europees Nederland gebruik kunnen maken van kinderopvang.¹ Uit onderzoek² blijkt echter dat de armoedeproblematiek en de achterstandenproblematiek op het terrein van ontwikkelen en leren groot zijn, en dat de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland verbeterd kan worden.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond hebben de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba samen met de verantwoordelijke bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna OCW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) de ambitie uitgesproken om te komen tot een stelsel voor kwalitatief goede, veilige en betaalbare kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland. Begin 2019 zijn hiertoe met de openbare lichamen bestuurlijke afspraken gemaakt. In juni 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van het beoogde stelsel,³ en in april 2020 over de voortgang.⁴

Voor de verdere uitwerking van de afspraken hebben de bestuurscolleges en verantwoordelijke bewindslieden het programma BES(t) 4 kids ingericht. Het doel van het programma is het versterken van de kinderopvang in Caribisch Nederland. De focus ligt op het creëren van een veilige en zorgzame omgeving voor kinderen waar zij zich kunnen ontwikkelen, en die toegankelijk is voor alle gezinnen. Dat is een gezamenlijke inspanning van het Rijk en de drie openbare lichamen. Het programma is ingericht als ondersteuning bij het realiseren van deze ambitie.

Vooruitlopend op dit wetsvoorstel is door elk van de openbare lichamen een Eilandsverordening Kinderopvang tot stand gebracht en de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland is gerealiseerd (hierna: tijdelijke subsidieregeling).⁵ Ieder openbaar lichaam heeft een projectorganisatie ingericht om uitvoering te geven aan de doelstellingen van het programma. Voor het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang zijn de houders van kindercentra en gastouders primair verantwoordelijk. Zij worden daarbij zoveel als mogelijk en wenselijk ondersteund.

Met dit voorstel voor een Wet kinderopvang BES wordt beoogd een structureel kader te creëren voor de inrichting van stimulerende kinderopvang in Caribisch Nederland die goed aansluit op het primair onderwijs ten behoeve van de doorlopende ontwikkeling van kinderen. Het wetsvoorstel is voorbereid door de Minister voor Armoedebelied, Participatie en Pensioenen in overeenstemming met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering. Het wetsvoorstel is gericht op:

1. de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland en het toezicht erop; en
2. de financiering van de kinderopvang in Caribisch Nederland.

¹ Met kinderopvang wordt bedoeld de dagopvang (voor kinderen van 0 tot 4 inclusief voorschoolse educatie), de buitenschoolse opvang (voor kinderen van de basisschoolleeftijd) en gastouderopvang (voor kinderen van 0 tot en met de basisschoolleeftijd).

² Nulmeting kinderopvang Caribisch Nederland, Ecorys, Rotterdam, maart 2019.

³ Kamerstukken II 2018/19 31322, nr. 397.

⁴ Kamerstukken II 2019/20 31322, nr. 411.

⁵ Stcrt. 2020, 26622.

2. Huidige situatie kinderopvang Caribisch Nederland

Sinds de staatkundige transitie van 10 oktober 2010 is de verantwoordelijkheid voor kinderopvang in Caribisch Nederland belegd bij de openbare lichamen. De Europees Nederlandse wetgeving voor de kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid is er niet van toepassing. De kinderopvang in Caribisch Nederland verschilt mede daarom van de situatie in Europees Nederland, en heeft zich bovendien als gevolg van de lokale verantwoordelijkheid verschillend ontwikkeld.

In dit hoofdstuk wordt de situatie van de kinderopvang in Caribisch Nederland gegeven. Belangrijke bronnen hiervoor zijn de nulmeting (2019) en het vervolgonderzoek (2021) van Ecorys.⁶ Uit de nulmeting blijkt dat de staat van de kinderopvang op de openbare lichamen verschillend is. Op elk openbaar lichaam zijn er voorzieningen voor dagopvang en buitenschoolse opvang waarvan ouders in verhouding veel gebruik maken. Daarnaast is er ook nog sprake van informele opvang. In tegenstelling tot Europees Nederland gaan de kinderen vaak gedurende een hele week naar de opvang en komt 'deeltijd'-opvang (opvang gedurende enkele dagen/dagdelen per week) minder voor. Uit het onderzoek blijkt ook dat de kwaliteit van de voorzieningen wisselend is en dat er nog forse inspanningen nodig zijn om tot structureel goede en voor iedereen betaalbare kinderopvang te komen. In 2021 heeft Ecorys een vervolgonderzoek uitgevoerd dat voortbouwt op de nulmeting. Doel van dit onderzoek is om de opbrengsten van het programma in kaart te brengen en een aantal aanbevelingen te doen ten behoeve van het programma.

In paragraaf 2.1 wordt op hoofdlijnen de feitelijke situatie per openbaar lichaam beschreven. In paragraaf 2.2 wordt stilgestaan bij de sociaaleconomische situatie waarin kinderen in Caribisch Nederland opgroeien en het risico op leer- en ontwikkelachterstanden. In de paragrafen 2.3 tot en met 2.5 worden de belangrijkste inzichten en conclusies uit het onderzoek belicht langs de lijnen van dit wetsvoorstel: kwaliteit en het toezicht erop, en financiering. Paragraaf 2.6 bevat de conclusie.

2.1 De openbare lichamen

2.1.1 Eilandelijke situatie: deelname en aanbod

Bonaire

Op Bonaire wonen ongeveer 3.000 kinderen in de leeftijd van 0 tot de middelbareschoolleeftijd. Op Bonaire zijn in 2022 in totaal circa 45 aanbieders van kinderopvang actief. Daarnaast zijn er ook enkele gastouders actief die kinderen thuis opvangen. De voertaal in de kinderopvang is hoofdzakelijk Papiaments en Nederlands.

De organisaties verschillen in grootte, variërend van kleinere organisaties die aan één groep opvang bieden op een locatie in of aan het huis van de aanbieder, tot organisaties met meerdere groepen en soms meerdere locaties. Enkele organisaties nemen deel aan de ontwikkeling van integrale kindercentra (IKC) op Bonaire. Deze organisaties werken samen met scholen voor primair onderwijs en zijn soms gehuisvest in een schoolgebouw.

Een groot deel van de houders van kindercentra (40) heeft zich verenigd in de belangenorganisatie Lokaal Overleg Kinderopvang Bonaire (LOKB). LOKB treedt vooral op als gesprekspartner richting het openbaar lichaam en het Rijk.

Op Bonaire werd in 2021 door bijna 70% van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar gebruik gemaakt van dagopvang. Ten opzichte van de nulmeting (60%) zijn meer

⁶ Ecorys (2022). Evaluation and monitoring of the BES(t) 4 Kids program and the law Childcare for the Caribbean Netherlands, Rotterdam.

kinderen gebruik gaan maken van de dagopvang. Ook het aantal kinderen dat naar de buitenschoolse opvang gaat is toegenomen; van 42% naar 56% in het eerste kwartaal van 2021. Het openbaar lichaam subsidieert enkele houders van kindercentra.

Sint Eustatius

Op Sint Eustatius wonen ongeveer 480 kinderen in de leeftijd van 0 tot de middelbareschoolleeftijd. Er zijn zeven organisaties actief die opvang aanbieden. Twee particuliere organisaties bieden dagopvang aan, twee buitenschoolse opvang, en een wat grotere organisatie biedt beide vormen aan. Ook bieden twee scholen aan kinderen van drie jaar een '*early stimulation*'-programma aan. Op Sint Eustatius zijn geen gastouders actief. De voertaal in de kinderopvang is hoofdzakelijk Engels.

Op Sint Eustatius gaat bijna 80% van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar naar de dagopvang en iets meer dan de helft van de kinderen in de leeftijd van 4 tot de middelbareschoolleeftijd gaat naar de gesubsidieerde buitenschoolse opvang (56%).

Saba

Op Saba wonen ruim 250 kinderen in de leeftijd van 0 tot de middelbareschoolleeftijd. Er zijn twee aanbieders van kinderopvang, waarvan 1 dagopvang biedt, en 1 buitenschoolse opvang. Op Saba zijn geen gastouders actief. De voertaal in de kinderopvang is hoofdzakelijk Engels.

De dagopvang is op Saba onderdeel van het openbaar lichaam. Het personeel is in dienst van het openbaar lichaam. Het beleid en de financiering worden volledig aangestuurd door het openbaar lichaam. De buitenschoolse opvang ontvangt een beperkte subsidie van het openbaar lichaam.

Op Saba gaat ongeveer twee derde van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar naar de dagopvang en bijna 40% van de kinderen in de leeftijd van 4 tot de middelbareschoolleeftijd naar de buitenschoolse opvang.

Algemeen beeld

In Caribisch Nederland gaat ruim de helft van de kinderen van 0 tot 4 jaar naar de dagopvang en bijna de helft in de leeftijd van 4 tot de middelbareschoolleeftijd naar de buitenschoolse opvang. Dit gebruik ligt, ondanks de beperkte overheidsbijdrage van het Rijk en het openbaar lichaam, hoger dan in Europees Nederland. De dagopvang is in verhouding duur voor ouders, ondanks dat dit op Saba en Sint Eustatius gesubsidieerd wordt. De verwachting is dat als de ouderbijdrage lager wordt, het gebruik van de voorzieningen zal toenemen. Het hoge gebruik van de buitenschoolse opvang kan worden verklaard door de subsidies die aan deze voorzieningen worden verstrekt.

2.2 Sociaaleconomische situatie en risico op ontwikkel- en leerachterstanden

Sociaaleconomische situatie van gezinnen in Caribisch Nederland

Veel kinderen en gezinnen in Caribisch Nederland bevinden zich in een sociaaleconomisch ongunstige situatie. Een deel van de kinderen groeit op in een situatie waarin het inkomen van het huishouden onvoldoende is om te voorzien in de kosten voor levensonderhoud. Veel ouders (vaak beide) zijn genoodzaakt om meerdere banen te hebben. Ouders hebben hierdoor weinig tijd om aandacht en begeleiding te geven aan hun kinderen.

Risico op ontwikkel- en leerachterstanden

In Europees Nederland is er een CBS-indicator ontwikkeld om het risico op een onderwijsachterstand te bepalen, waarbij gekeken wordt naar het opleidingsniveau van ouders, de verblijfsduur in Europees Nederland, het land van herkomst en de vraag of ouders in de schuldhulpverlening zitten. Van een achterstand is sprake als kinderen door

een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving – met name in de thuissituatie – op school slechter starten of presteren dan zij bij een gunstiger situatie ‘zouden kunnen’ gezien hun potentieel. Een achterblijvende ontwikkeling op het gebied van taal speelt hierbij vaak een grote rol. Kinderen van 2,5 tot 4 jaar met een verhoogd risico op een achterstand worden door de gemeente gestimuleerd om deel te nemen aan voorschoolse educatie.

Een dergelijke indicator kan op dit moment in Caribisch Nederland niet worden gebruikt vanwege het ontbreken van data, maar gezien het (gemiddelde) opleidingsniveau van de ouders, de meertalige situatie waarbij de moedertaal vaak niet het Nederlands is en de armoedeproblematiek binnen gezinnen, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat het merendeel van de kinderen in Caribisch Nederland een groot risico loopt op een achterstand. Deze kinderen zouden in Europees Nederland in aanmerking komen voor voorschoolse educatie.

2.3 Situatie met betrekking tot de kwaliteit

Uit de nulmeting en het vervolgonderzoek van Ecorys komt een wisselend beeld naar voren over de kwaliteit. Dit wordt hieronder schetsmatig toegelicht.

2.3.1 Kwaliteit kinderopvang voor de start van het programma BES(t) 4 kids

Door de beperkte financiële mogelijkheden van een grote groep ouders en het vaak ontbreken van voldoende middelen bij de openbare lichamen (zie paragraaf 2.5) is er bij houders van kindercentra en gastouders een permanente druk geweest om de kosten van de opvang laag te houden. Het ligt voor de hand dat dit een van de oorzaken is dat er weinig is geïnvesteerd in de kwaliteit van de kinderopvang, de huisvesting en spelmaterialen.

Op Bonaire en Sint Eustatius waren in 2019 reeds Eilandsverordeningen voor de kinderopvang van kracht met daarin enkele kwaliteitseisen. In het geval van Sint Eustatius gold de Eilandsverordening wel voor de dagopvang, maar niet voor de buitenschoolse opvang. Op Saba was geen Eilandsverordening van kracht, maar werd de dagopvang zoals gezegd georganiseerd door het openbaar lichaam.

Er was in de kinderopvang al aandacht voor de ontwikkeling van kinderen. Het programma High Scope (op Saba en Sint Eustatius) en Kaleidoscoop⁷ (op Bonaire) is jaren geleden, voor 10-10-2010, geïntroduceerd en verschillende medewerkers zijn getraind om met die methodiek te werken. In de praktijk bleek echter dat deze programma's niet meer altijd volledig en naar behoren werden gehanteerd. De meeste mensen die destijds hiervoor waren opgeleid, zijn inmiddels vertrokken en de afgelopen jaren is slechts minimaal geïnvesteerd in het trainen van nieuwe mensen.

In de kinderdagopvang op Saba was het aantal kinderen per medewerker 1 op 6-8 en op Sint Eustatius 1 op 6-7. Op Bonaire liep dat meer uiteen, van 1 op 4 tot 1 op 12. Ook bij de buitenschoolse opvang was het beeld hiervan divers.

De opleidingsniveaus van medewerkers waren wisselend, terwijl dit samen met de groepsgröotte een belangrijke voorspeller is voor de kwaliteit van de opvang. Medewerkers hebben niet altijd een pedagogische opleiding. De meerderheid van de medewerkers heeft een opleiding op het niveau van MBO-2 of lager. De beloning van de medewerkers varieert en is laag met als gevolg dat werken in de kinderopvang als minder aantrekkelijk wordt ervaren.

⁷ Kaleidoscoop is de Nederlandse vertaling van het oorspronkelijk Engelstalige programma High Scope.

De kwaliteit van de huisvesting is ook wisselend en niet altijd toereikend. Meerdere voorzieningen zijn specifiek ingericht voor de kinderopvang. Daarnaast zijn er echter voorzieningen die zijn ingericht in voormalige woningen. Dit brengt met zich mee dat in die situatie de indeling van de gebouwen niet altijd past bij de inrichting als kindercentrum. Er is bijvoorbeeld sprake van onvoldoende ruimte binnen en onvoldoende of zelfs het ontbreken van buitenruimte. Ook het onderhoud van de huisvesting laat in bepaalde gevallen te wensen over. Naast de kwaliteit van de huisvesting is de bestaande huisvesting van de voorzieningen niet altijd toereikend om de gewenste hoeveelheid kinderen op te kunnen vangen. Om de opvang betaalbaar te houden worden soms meer kinderen opgevangen dan op basis van de Eilandsverordening is toegestaan. Daarnaast is het gebruikte meubilair en educatief speelgoed niet altijd van de gewenste kwaliteit en soms verouderd.

Uit een door Ecorys uitgevoerde enquête onder ouders in 2019 komt wel naar voren dat het merendeel van de ouders tevreden is met de kwaliteit van de kinderopvang. Zo gaf bijvoorbeeld 83% van de ondervraagde ouders aan dat kinderen voldoende nieuwe dingen leren in de kinderopvang. Uit de enquête blijkt verder dat kindercentra ouders op verschillende manieren betrekken bij de opvang.

2.3.2 Kwaliteitsverbetering vanuit het programma BES(t) 4 kids

Sinds de start van het programma BES(t) 4 kids zijn verschillende stappen gezet met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit. Allereerst zijn vanuit het programma nieuwe Eilandsverordeningen kinderopvang opgesteld, met daarin de basiskwaliteitseisen waar de houders van kindercentra en gastouders aan moeten voldoen.⁸ De Eilandsverordeningen bevatten regels over de veiligheid en gezondheid, het pedagogisch en educatief handelen, de personeelskwalificaties, de beroepskracht-kindratio, de beschikbare ruimten, en het aanstellen van een oudercommissie en klachtencommissie. Deze Eilandsverordeningen zijn in de loop van 2020 op alle eilanden, met enkele lokale verschillen, van kracht geworden. Voor sommige kwaliteitseisen gelden *grace periods*, omdat dat om zaken gaat die een investering van meerdere jaren vergen, zoals opleidingseisen.

Op basis van de Eilandsverordeningen hebben de bestaande houders van kindercentra en gastouders een exploitatievergunning aangevraagd. Alleen houders van kindercentra en gastouders met een exploitatievergunning mogen kinderopvang aanbieden. De openbare lichamen hebben de vergunningen verstrekt. De bestaande aanbieders kunnen gebruik maken van de *grace periods*. Nieuwe toetreders tot de markt moeten wel direct aan alle eisen voldoen.

Ten aanzien van de veiligheid en gezondheid wordt in de Eilandsverordeningen geregeld dat houders van kindercentra en gastouders beleid voeren dat ertoe leidt dat de veiligheid en gezondheid van de kinderen zoveel mogelijk is gewaarborgd. Belangrijke ondersteunende eisen daarbij zijn dat de houders van kindercentra een beleidsplan opstellen met daarin beschreven wat de grootste risico's zijn en welke maatregelen daarvoor getroffen zijn, en dat er altijd een volwassene aanwezig is die is gekwalificeerd in het bieden van eerste hulp aan kinderen. Wat betreft de beleidsplannen is bekend dat nog niet alle aanbieders die conform de eisen hebben. Vanuit het programma worden de aanbieders hierbij ondersteund. Daarnaast worden er vanuit het programma EHBO-cursussen aangeboden. Uit het vervolgonderzoek van Ecorys blijkt dat veel beroepskrachten de cursus al hebben gevolgd.

⁸ Afkondigingsblad Bonaire 2020, nr. 8.

Afkondigingsblad van Sint Eustatius 2019, nr. 19.

Afkondigingsblad van Saba 2020, nr. 2.

Met betrekking tot het pedagogisch en educatief handelen wordt in de Eilandsverordening geregeld dat houders van kindercentra en gastouders beleid moeten voeren dat ertoe leidt dat dit redelijkerwijs leidt tot verantwoorde kinderopvang. Belangrijke ondersteunende eisen daarbij zijn dat houders van kindercentra een pedagogisch beleidsplan moeten opstellen waarin staat beschreven wat hun pedagogische visie is en hoe wordt voldaan aan de eis voor verantwoorde kinderopvang, en dat de dagopvang moet werken met een programma voor voorschoolse educatie. Ten aanzien van het pedagogisch beleidsplan is bekend dat nog niet alle kindercentra dit voldoende hebben opgesteld. Vanuit het programma worden de aanbieders hierbij ondersteund. Sinds 2020 is vanuit het programma ingezet op het (her)implementeren van programma's voor voor- en vroegschoolse educatie. Er worden trainingen aangeboden waar beroepskrachten van veel kindercentra aan deelnemen.

Goed opgeleid personeel is van groot belang om de kwaliteit van de kinderopvang naar een hoger niveau te tillen. Wat betreft de beroepskwalificaties is de minimale eis een mbo2-opleiding op de bovenwinden en een mbo3-opleiding op Bonaire (met een overgangsperiode tot juli 2025). Sinds 2020 worden vanuit het programma opleidingen aangeboden ten behoeve van het behalen van deze eis. In juni 2021 beschikte 47% van de beroepskrachten over de gevraagde opleiding en in december 2021 53%, en op dat moment waren 131 beroepskrachten nog in opleiding. De verwachting is dat op deze wijze de meeste beroepskrachten binnen enkele jaren beschikken over de juiste opleiding. De beroepskwalificaties zullen uiteindelijk worden vastgelegd in lagere wetgeving. Gedacht wordt om voor de beroepskwalificaties een overgangsregeling van enkele jaren in te stellen, om de beroepskrachten in de gelegenheid te stellen om de opleiding te volgen.

Om ervoor te zorgen dat het opgeleide personeel ook werkzaam blijft binnen de kinderopvang, is het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden eveneens prioriteit. Op dit moment kiest goed geschoold personeel voor het onderwijs of andere sectoren, omdat de arbeidsvoorwaarden daar beter zijn. Het kabinet wil dit zo veel mogelijk voorkomen en zet in op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Een eerste belangrijke stap is gezet met het verhogen van de subsidies om te kunnen voldoen aan de wettelijke (minimum)lonen en eerste stappen te zetten in het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. In nauw overleg met de houders van kindercentra en werknemers wordt binnen het programma BES(t) 4 kids onderzocht of kan worden toegewerkt naar een CAO⁹ voor medewerkers in de kinderopvangsector.

In de Eilandsverordening zijn maximale groepsgroottes en de beroepskracht-kindratio vastgelegd. Vooral kindercentra op Bonaire hadden op dit vlak stappen te zetten. Vanuit het programma BES(t) 4 kids is bekend dat de meeste houders van kindercentra hier inmiddels aan voldoen.

Voor wat betreft huisvesting is de verwachting dat, omdat de vraag naar kinderopvang gezien de verbeterde financiële toegankelijkheid waarschijnlijk zal stijgen, de behoefte aan passende huisvesting zal toenemen. Vooral op Bonaire betekent dit dat het aantal plaatsen in de kinderopvang, zowel dagopvang als de buitenschoolse opvang, zal moeten worden uitgebreid. Daarnaast voldoet de huisvesting niet in alle gevallen aan de kwaliteitseisen die in de verordening worden gesteld. Van oudsher wordt daar door een aantal kindercentra opvang aangeboden in huurhuizen die moeilijk aan te passen zijn aan de regelgeving. Omdat houders van kindercentra en gastouders in principe zelf verantwoordelijk zijn voor de huisvesting, zijn zij zelf bezig om te investeren in betere huisvesting. Samen met het openbaar Lichaam worden de knelpunten en

⁹ Het sluiten van een CAO is in de basis een zaak tussen werkgevers en werknemers.

financieringsmogelijkheden in kaart gebracht. Daarnaast zet het openbaar lichaam in op de ontwikkeling van integrale kindcentra.

Vanuit het programma zijn op verzoek van de openbare lichamen met onder andere middelen uit de regio-envelop Caribisch Nederland, een drietal huisvestingsprojecten gestart. Op Saba gaat het om een nieuwbouwproject voor de dagopvang en buitenschoolse opvang. Op Sint Eustatius gaat het om een nieuwbouwproject voor de buitenschoolse opvang van en activiteiten voor kinderen van 6 tot en met 18 jaar. Verschillende organisaties in zullen in één gebouw van het Openbaar Lichaam worden gehuisvest. Op Bonaire bouwt het openbaar lichaam in samenwerking met de ministeries van OCW en SZW huisvesting van een integraal kindercentrum.

Voor wat betreft het aanstellen van een oudercommissie (verplicht voor kindercentra met meer dan 50 kinderen) en een klachtencommissie is bekend dat dit bij veel organisaties nog in de kinderschoenen staat. Net als in Europees Nederland blijkt het best lastig om ouders bereid te vinden om zitting te nemen in de oudercommissie. Op Saba is er daarom voor gekozen om een eilandbrede oudercommissie in te stellen. Voor de andere eilanden geldt dat dit nog een aandachtspunt is dat binnen het programma BES(t) 4 kids wordt opgepakt.

2.4 Situatie met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit

Er is in de afgelopen periode geen sprake geweest van structureel toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Op Bonaire en Sint Eustatius waren wel eilandelijke kwaliteitscommissies betrokken bij het verlenen van de vergunning. Sinds enkele jaren zijn door de openbare lichamen eerste stappen gezet op weg naar het inrichten van toezicht door enkele lokale toezichthouders in te zetten. Deze inspecteurs hebben de eerste opleidingen bij de GGD-Haaglanden gevuld en worden ingezet bij de beoordeling van de aanvragen van de aanbieders voor een exploitatievergunning.

Als onderdeel van het programma BES(t) 4 kids hebben alle openbare lichamen in 2020 een (nieuwe¹⁰) Eilandsverordening kinderopvang vastgesteld, waarin het toezicht is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie). Het is de bedoeling dat de inspectie daarbij samenwerkert met de lokale inspecteurs, en hierover samenwerkingsafspraken maakt met het openbaar lichaam. Door de situatie als gevolg van COVID-19 heeft de inspectie pas in 2021 de eerste inspectiebezoeken kunnen afleggen.

Inmiddels heeft de inspectie de meeste kinderopvanglocaties op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bezocht en op basis van de Eilandsverordening de organisaties beoordeeld. In het najaar van 2022 volgt een rapport van de inspectie over de staat van de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Dit rapport biedt belangrijke informatie over de stand van zaken en de stappen die nog gezet moeten worden ten aanzien van de kwaliteit. Op basis daarvan wordt ook nog duidelijker welke ondersteuning de houders van kindercentra en gastouders nodig hebben om de kwaliteit naar het gewenste niveau te tillen. Het voornemen is dit mee te nemen in de uitwerking van de nadere regels over kwaliteit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

2.5 Situatie met betrekking tot financiering

De financiering van de kinderopvang in Caribisch Nederland verschilt van Europees Nederland. Daar waar in Europees Nederland gewerkt wordt met een

¹⁰ Op Bonaire en Sint Eustatius waren in 2019 reeds Eilandsverordeningen voor de kinderopvang van kracht. In het geval van Sint Eustatius gold die wel voor de dagopvang, maar niet voor de buitenschoolse opvang. Op Saba was geen Eilandsverordening van kracht, maar werd de dagopvang zoals gezegd georganiseerd door het openbaar lichaam.

kinderopvangtoeslag, is dat in Caribisch Nederland niet het geval. In de situatie ten tijde van de nulmeting¹¹ hadden de openbare lichamen subsidierelaties met een aantal aanbieders van kinderopvang. Op Saba en Sint Eustatius werd een deel van de dagopvang voornamelijk door het openbaar lichaam gesubsidieerd. Op Bonaire gold dat voor de buitenschoolse opvang.

Daarnaast betalen ouders een ouderbijdrage. De openbare lichamen verstrekken voor kinderen die opgroeien in armoede kindplaatssubsidies waardoor kinderopvang voor de betreffende ouders gratis of tegen een gereduceerde ouderbijdrage wordt aangeboden. De gemiddelde ouderbijdrage voor de dagopvang bedroeg ten tijde van de nulmeting¹² zo'n \$ 400 per maand (bij vijf dagen per week) en voor de buitenschoolse opvang zo'n \$ 250 per maand (bij vijf dagen per week). De daadwerkelijke prijs die ouders betalen varieerde omdat (een deel van) de kosten soms door het openbaar lichaam worden gedragen. Ook geven aanbieders aan dat ouders niet altijd in staat zijn om de ouderbijdrage te betalen of dat de incasso van ouderbijdragen moeizaam verloopt. Zij nemen daardoor soms genoegen met een lagere ouderbijdrage.

Als de hoogte van de ouderbijdrage wordt afgezet tegen het gemiddelde huishoudinkomen, dan wordt duidelijk dat de reguliere kinderopvang voor een behoorlijk deel van de bevolking in verhouding duur is. De gemiddelde dagopvang (5 dagen per week) kost op Bonaire tussen 200 en 350 dollar per maand. Een gemiddeld besteedbaar inkomen van een huishouden op Bonaire bedraagt \$38.000.¹³ Ouders besteden derhalve gemiddeld tussen 10 en 15% van het inkomen aan kinderopvang. Voor ouders die in armoede leven zou het aandeel in het inkomen rond 15% komen te liggen. In Europees Nederland ligt dat percentage gemiddeld op zo'n 6%. Dit ligt lager omdat in Europees Nederland voor werkende ouders ongeveer twee derde van de kosten door de overheid wordt gefinancierd via de kinderopvangtoeslag. Gevolg is dat ouders in Caribisch Nederland vaker overgaan tot informele vormen van opvang of dat ouders thuisblijven.

Vanuit het Rijk werden in het verleden slechts beperkte structurele middelen voor de kinderopvang in Caribisch Nederland ter beschikking gesteld. De Minister van VWS subsidieerde de buitenschoolse activiteiten op de eilanden voor de jeugd tot 18 jaar (gemiddeld \$1,2 mln per jaar). Vanuit de bijzondere uitkering Integrale Middelen werd gebundeld budget vanuit het Rijk (BZK, OCW, SZW en VWS) voor een samenhangende aanpak in het sociale domein beschikbaar gesteld. De middelen zijn vaak op incidentele basis vrijgekomen en waren niet bedoeld om de kinderopvang structureel te financieren. Er was geen financiële basis om de kinderopvang structureel te verbeteren. Met de start van het programma BES(t) 4 kids in 2018 is budget ingezet om de kinderopvang kwalitatief te verbeteren en eerste stappen te zetten op weg naar een voor alle ouders betaalbare kinderopvang. Vanaf 1 juli 2020 is de tijdelijke subsidieregeling van kracht en ontvangen houders van kindercentra en gastouders subsidies.

Via de tijdelijke subsidieregeling is de ouderbijdrage sinds 2020 met stappen verlaagd. Per juli 2021 bedraagt de (minimale) ouderbijdrage \$ 100-125 en voor de buitenschoolse opvang is dat \$ 50. Ouders die gebruikmaken van gastouders betalen voor de dagopvang een bedrag van \$ 100 voor de buitenschoolse opvang. Met ingang van 1 januari 2022 is in het kader van koopkrachtmaatregelen de ouderbijdrage verlaagd: voor de dagopvang met \$25 voor de dagopvang en voor de buitenschoolse opvang bij volledige opvang per maand. De openbare lichamen betalen de opvang voor

¹¹ Vanaf 2020 heeft het Rijk subsidie verstrekt aan de houders van kindercentra en gastouders.

¹² Middels de subsidieregeling van het Rijk zijn deze ouderbijdragen vanaf 2020 omlaag gebracht.

¹³ Zie Ecorys (2019). Nulmeting Kinderopvang Caribisch Nederland. blz. 22. Hierbij moet worden aangemerkt dat informele inkomsten door het CBS niet worden meegenomen, maar in praktijk wel vaak voorkomen.

een aantal ouders die het niet kunnen betalen door middel van kindplaatssubsidies. Ongeveer 400 kinderen maken hiervan gebruik. Voor deze ouders is kinderopvang gratis.

2.6 Conclusie

Gelet op de sociaaleconomische omstandigheden is de noodzaak voor kinderopvang in Caribisch Nederland altijd aanwezig geweest. Er zijn verschillende vormen van kinderopvang aanwezig in Caribisch Nederland. Inspanningen van de openbare lichamen en particuliere initiatieven hebben ertoe geleid dat kinderopvang zich heeft ontwikkeld.

Het ontbreken van structurele steun van het Rijk maakte de kinderopvang duur voor ouders. Het beeld bestaat dat een groot deel van de kinderen in Caribisch Nederland een groot risico loopt op een achterstand, en dat juist voor deze kinderen de kinderopvang minder financieel toegankelijk is. Zij worden informeel opgevangen of ouders besluiten noodgedwongen niet te werken, terwijl deze kinderen juist gebaat zijn bij kwalitatief goede opvang waar zij worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Dit maakt verbetering van de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang des te urgenter.

De kwaliteit van de kinderopvang is wisselend: het gaat dan bijvoorbeeld om de huisvesting, het opleidingsniveau van medewerkers en de materialen. Op initiatief van de openbare lichamen wordt gewerkt met een ontwikkelingsgerichte methodiek die de kans op ontwikkelings- en onderwijsachterstanden verkleint. Dat vraagt om goed opgeleid personeel en een daarbij passende beloning. Medewerkers ontvangen in de regel juist een bescheiden beloning, waardoor werken in de kinderopvang niet heel aantrekkelijk is. Houders van kindercentra hebben moeite om tot een gezonde bedrijfsvoering te komen.

Daarnaast is het toezicht op de kwaliteit pas recent opgestart. Meer uitgebreid toezicht zal nodig zijn om enerzijds onveilige en onbehoorlijke situaties in de kinderopvang te voorkomen, en anderzijds om kindercentra en gastouders blijvend te stimuleren de kwaliteit te verbeteren. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor de grondslagen en kaders.

3. Doel van het wetsvoorstel en de verantwoordelijkheidsverdeling

In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op het doel van het wetsvoorstel. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de verantwoordelijkheidsverdeling (paragraaf 3.3 en 3.4) die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel toegelicht. Gerelateerd aan de verantwoordelijkheidsverdeling wordt ook stilgestaan bij de relatie met de wetgeving in Europees Nederland (paragraaf 3.2), de opbouw van het wetsvoorstel en lagere regelgeving (paragraaf 3.5) en het jaarlijkse overleg tussen het Rijk, de openbare lichamen en de toezichthouders (paragraaf 3.6).

3.1 Doel van het wetsvoorstel

De eerste levensjaren zijn bepalend voor de ontwikkelingskansen voor een kind. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat hoe eerder een kind wordt gestimuleerd, hoe positiever de effecten op de ontwikkeling van het kind zijn.¹⁴ Wanneer een kind eenmaal een achterstand heeft, bijvoorbeeld op het gebied van woordenschatontwikkeling, wordt het verschil ten opzichte van kinderen die geen achterstand hebben snel groter. Ook vanuit onderwijskundig oogpunt¹⁵ geldt: vroeg starten met het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen heeft een hoog rendement. Kinderopvang speelt in die zin een belangrijke rol in het vroegtijdig stimuleren van kinderen.

De beschrijving van de situatie in Caribisch Nederland in hoofdstuk 2 laat zien dat er sprake is van een substantiële problematiek van armoede en dat de risico's op achterstanden bij kinderen op het terrein van ontwikkelen en leren aanzienlijk zijn. Dit, in combinatie met een stelsel van kinderopvang dat voor veel ouders duur is en vaak niet toereikend is op het gebied van huisvesting en kwaliteit, maakt dat structurele verbeteringen in de kinderopvang gewenst zijn. Er is behoefte aan kinderopvang die een veilige, zorgzame en ontwikkelgerichte omgeving biedt aan kinderen, en die financieel toegankelijk is voor alle kinderen.

Vanuit het uitgangspunt dat alle kinderen in Nederland recht hebben op dezelfde mogelijkheden om zich te ontwikkelen, hebben de openbare lichamen en het Rijk samen uitgesproken dat zij willen zorgen voor een stelsel van veilige, kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang in Caribisch Nederland. Met dit wetsvoorstel worden de kaders voor dit kinderopvangstelsel structureel verankerd.

Het doel van het wetsvoorstel is het verbeteren van de kwaliteit en het verhogen van de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Een stelsel van veilige, kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang moet bijdragen aan de optimale doorlopende ontwikkeling en het reduceren van achterstanden ten behoeve van een perspectiefrijke toekomst voor kinderen. Daarnaast draagt het bij aan de lastenverlichting en ontzorging van ouders, zodat zij kunnen werken en zelf een inkomen kunnen genereren.

Het wetsvoorstel bevat kwaliteitseisen, een toezichtstelsel, en een financieringsstructuur. Daarnaast bevat het wetsvoorstel ook enkele wijzigingen in de Wet primair onderwijs BES, ten behoeve van een goede samenwerking en aansluiting tussen de kinderopvang en het primair onderwijs in Caribisch Nederland. Bovendien

¹⁴ OECD (2015). Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing.

Van Huizen, T., en Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, p. 206–222.

¹⁵ J.J. Heckman, D.V. Masterov (2007). The productivity argument for investing in young children. *Applied Economic Perspectives and Policy*, p. 446-493

Heckman, J.J. (2008). Schools, skills and synapses, *Economic Inquiry*, Vol. 46, No. 3, p. 289-324.

bevat het wetsvoorstel een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen, die meer in lijn is gebracht met de verantwoordelijkheidsverdeling in Europees Nederland (zie paragraaf 3.3 en 3.4).

3.2 Relatie tot de wetgeving in Europees Nederland

Kinderopvang is tot op heden de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen. De Wet kinderopvang die voor Europees Nederland geldt, is dan ook niet van toepassing in Caribisch Nederland. Voor het voorkomen en terugdringen van achterstanden in het onderwijs in Caribisch Nederland is momenteel de Wet primair onderwijs BES van toepassing. Er is, mede door het ontbreken van een goede kinderopvangstructuur, nog geen onderwijsachterstandenbeleid met betrekkenheid van de openbare lichamen en kinderopvang. Er ligt tot op heden geen wettelijk kader voor de inrichting van de kinderopvang en voor- en vroegschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overwogen om het stelsel voor kinderopvang en het onderwijsachterstandenbeleid zoals dat in Europees Nederland is vormgegeven ook in Caribisch Nederland in te voeren. Onder andere vanwege de Caribische context en de wens om het stelsel eenvoudig te houden is daar uiteindelijk niet voor gekozen. In de volgende alinea's wordt dit nader toegelicht.

Wetgeving Europees Nederland

In Europees Nederland schept de Wet Kinderopvang het kader voor kwalitatief goede en veilige kinderopvang. Het toezicht en de handhaving op de kinderopvang is lokaal bij de gemeenten belegd. Het toezicht laten gemeenten door de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) uitvoeren. Het onderwijsachterstandenbeleid is in de Wet primair onderwijs geregeld, die de verantwoordelijkheid voor de voorschoolse educatie binnen de wettelijke kaders bij de gemeenten, en de verantwoordelijkheid voor vroegschoolse educatie bij schoolbesturen primair onderwijs legt. Het toezicht op de educatieve kwaliteit van voorschoolse educatie is bij de Inspectie van het Onderwijs belegd.

De overheid draagt momenteel een behoorlijk deel van de financiering van de kinderopvang, vooral door middel van de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag is alleen beschikbaar voor werkenden¹⁶ en is vooral gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Het kabinet blijft de komende jaren sterk inzetten om de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van kinderopvang in Nederland, zowel in Europees als Caribisch Nederland, te verbeteren. In het coalitieakkoord heeft het kabinet besloten dat de kinderopvangtoeslag direct wordt uitgekeerd aan aanbieders zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Daarbij heeft het kabinet de ambitie opgenomen om de kinderopvangvergoeding in stappen te verhogen naar 95%, en om te bezien of in de toekomst – op basis van de praktijkervaringen en gedragseffecten – het vergoedingspercentage wordt opgehoogd naar 100%. Dit vanuit de gedachte dat ieder kind recht heeft op een goede start op de kinderopvang. Met Prinsjesdag 2022 heeft het kabinet aangekondigd de vergoeding met 1%-punt te verhogen naar 96%. Deze maatregel geldt ook voor Caribisch Nederland.

Daarnaast stelt de Rijksoverheid aan de gemeenten geld beschikbaar voor kinderopvang gericht op de ontwikkeling van het kind en het onderwijsachterstandenbeleid. Dit laatste budget gebruiken gemeenten om voorschoolse educatie te realiseren. Ouders van zogenaamde doelgroepkinderen worden door de gemeente gestimuleerd om hun kind naar de voorschoolse educatie te brengen. In veel gemeenten verloopt dit via de

¹⁶ Of ouders die een opleiding, een inburgeringscursus of een traject naar werk volgen.

jeugdgezondheidszorg. De gemeente bepaalt zelf de indicatoren voor het bepalen van de doelgroep.

Maatwerk Caribisch Nederland

In hoofdstuk 2 is beschreven dat veel kinderen in Caribisch Nederland opgroeien in een sociaaleconomisch ongunstige situatie, en dat – hoewel hier geen nader onderzoek naar heeft plaatsgevonden – verondersteld kan worden dat het merendeel van de kinderen risico loopt op leer- en ontwikkelachterstanden. Het kabinet kiest in overleg met de openbare lichamen voor een integrale benadering van het kinderopvangstelsel, waarbij de ontwikkeling van het kind voorop staat en alle kinderen van deze voorziening gebruik kunnen maken. Om die reden wordt in het wetsvoorstel in tegenstelling tot Europees Nederland geen arbeidseis opgenomen. Het stelsel is toegankelijk en wordt gefinancierd voor alle kinderen. In paragraaf 4.2.1 wordt het principe van integrale kinderopvang verder uitgewerkt.

Verder dient bedacht te worden dat in Europees Nederland het kinderopvangstelsel mede in relatie tot het onderwijsachterstandenbeleid, het daarmee samenhangende onderwijsstelsel en de positie van de gemeenten in verschillende wettelijke kaders is ondergebracht. Dat is ook terug te zien in de financiering, die daardoor gefragmenteerd is. Een Wet kinderopvang voor Caribisch Nederland die aansluit bij de Europees Nederlandse wetgeving zou daardoor behoorlijk complex worden, terwijl het kabinet en de openbare lichamen vooraf de wens hebben uitgesproken om – onder andere gezien de schaalgrootte van de eilanden – het kinderopvangstelsel en de daarmee samenhangende financiering zo eenvoudig mogelijk te houden.

Tegen deze achtergrond is besloten het kinderopvangstelsel en in samenhang daarmee de inrichting van de voor- en vroegschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland door middel van een zelfstandige wet vorm te geven en daarbij uit te gaan van een integrale benadering. Bovendien geeft dat de mogelijkheid om meer recht te doen aan de lokale omstandigheden en de wetgeving daarop te laten aansluiten.

3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

Dit wetsvoorstel vormt het kader voor het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland. Daarbij wordt enerzijds aangesloten bij de inrichting van het stelsel van kinderopvang in Europees Nederland als het gaat om de verantwoordelijkheid ten aanzien van wet- en regelgeving en financiering. En anderzijds wordt bij de inrichting van het stelsel uitdrukkelijk rekening gehouden met de omstandigheden in Caribisch Nederland. Het gaat dan onder meer om schaalgrootte, de eilandelijke structuur waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van bovenlokale faciliteiten zoals speciaal onderwijs en specifieke medische zorg, de sociaaleconomische omstandigheden en de uitvoeringskracht van de openbare lichamen en de Rijksdienst Caribisch Nederland.

Met dit wetsvoorstel beoogt het Rijk de stelselverantwoordelijkheid voor de kinderopvang in Caribisch Nederland op zich te nemen. Dat wil zeggen dat er centraal regels aan veiligheid, kwaliteit en de financiering worden gesteld en het Rijk daarvoor ook de middelen beschikbaar stelt. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de openbare lichamen, omdat de openbare lichamen hun eigen rol en verantwoordelijkheden hebben binnen het stelsel. Bovendien kan zo rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op de verschillende eilanden. Juist vanwege deze bijzondere omstandigheden krijgen de openbare lichamen met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om binnen de wettelijke kaders een Eilandsverordening Kinderopvang op te stellen waarin eilandspecifieke elementen opgenomen kunnen worden.

3.4 Rollen en verantwoordelijkheden binnen het stelsel kinderopvang in Caribisch Nederland

De verantwoordelijkheidsverdeling die in paragraaf 3.3 op hoofdlijnen is beschreven, is door de openbare lichamen en het Rijk samen verder uitgewerkt in het kader van de bestuurlijke afspraken binnen het programma BES(t) 4 kids, die in januari 2019 zijn vastgesteld. Deze verantwoordelijkheidsverdeling ligt ook ten grondslag aan dit wetsvoorstel. In tabel 1 is de verantwoordelijkheidsverdeling weergegeven. In onderstaande alinea's worden de belangrijkste rollen en verantwoordelijkheden nader toegelicht.

Stelselverantwoordelijkheid

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (hierna: de minister) is stelselverantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel van de kinderopvang. Onder deze verantwoordelijkheid wordt de wet- en regelgeving vormgegeven. Omdat er sprake is van het inrichten van een integraal stelsel van kinderopvang doet de minister dat in nauwe samenwerking met de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (MPVO), die verantwoordelijk is voor het primair onderwijs inclusief de voor- en vroegschoolse voorzieningen, en met de Staatssecretaris van VWS, die voor de jeugdzorg verantwoordelijk is. Daarnaast is de Minister van BZK stelselverantwoordelijk voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen.

De stelselverantwoordelijkheid van de minister betekent ook dat de minister aanspreekbaar is op het uiteindelijk functioneren van het stelsel. Om die reden is er jaarlijks overleg met de bestuurscolleges van de openbare lichamen en de door de Minister aangewezen toezichthouders.

Beleidsmaker

Met dit wetsvoorstel worden de kaders voor het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland vastgelegd. De kaders gelden voor heel Caribisch Nederland. Vanwege de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland en de wens om met de *couleur locale* rekening te houden, krijgen de openbare lichamen de mogelijkheid om binnen de kaders van de wet aanvullende regels op te stellen bij of krachtens Eilandsverordening. Het gaat dan onder andere om het gewenste taalniveau, aanvullende opleidingseisen aan de beroepskrachten of invulling van het begrip gezonde voeding. Het openbaar lichaam is daarmee medebeleidsmaker. Het openbaar lichaam stelt de Eilandsverordening vast en heeft daarover in verband met mogelijk financiële gevolgen overleg met de andere openbare lichamen en het Rijk. De Eilandsraad stelt de Eilandsverordening vast binnen de kaders van dit wetsvoorstel.

Financier

Het Rijk draagt hoofdzakelijk de kosten van de kinderopvang. Het Rijk zal het stelsel financieren en zal ook de uitvoering van de financiering inclusief het toezicht op de rechtmatige inzet van de middelen op zich nemen. Het betreft dan vooral de bekostiging van de houders van kindercentra en gastouders en de bekostiging van organisaties die in het kader van de wet een taak hebben bij het functioneren van het stelsel in de openbare lichamen. Het voornemen is om de Rijksdienst Caribisch Nederland unit SZW (hierna RCN-unit SZW) te belasten met de uitvoering van de financiering.

Als het openbaar lichaam het wenselijk vindt om bij of krachtens Eilandsverordening extra eisen te stellen aan de kinderopvang, dan zal het openbaar lichaam de daarmee samenhangende kosten zelf moeten financieren. Het openbaar lichaam is daarvoor zelf verantwoordelijk. Het openbaar lichaam is in die zin medefinancier van het kinderopvangstelsel.

Het openbaar lichaam kan voor ouders die in armoede leven in het kader van het lokale armoedebeleid besluiten om de ouderbijdrage voor zijn rekening te nemen.

Vergunningverstrekker

Kinderopvang mag alleen worden aangeboden als een organisatie een exploitatievergunning heeft. Deze wordt door het bestuurscollege van het openbaar lichaam verstrekt. Alleen aanbieders die aan de geldende wet- en regelgeving voldoen, komen in aanmerking voor een exploitatievergunning. Het proces van vergunningverlening wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1.3.

Toezichthouder

Het voornemen is om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen als eindverantwoordelijke voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Redenen hiervoor zijn onder andere de onafhankelijkheid en deskundigheid van de toezichthouder. Beide zijn belangrijke vereisten voor het goed, zuiver en transparant uitvoeren van het toezicht. Daarnaast is het voornemen om ook een lokale inspecteur van het openbaar lichaam aan te wijzen als mede-toezichthouder, zodat er ook toezicht kan plaatsvinden en signalen opgepakt kunnen worden op het moment dat ambtenaren van de inspectie niet op het eiland aanwezig zijn. Op deze wijze worden ook de lokale omstandigheden in de beoordeling van de kwaliteit van het toezicht betrokken. Zie paragraaf 4.3 en hoofdstuk 9 voor een uitgebreide toelichting over het toezicht op de kwaliteit.

Het voornemen is om de RCN-unit SZW als uitvoerder van de financiering van de kinderopvang aan te wijzen als toezichthouder op de rechtmatigheid. De RCN-unit SZW zal toezien op het juist toepassen van de regelgeving die betrekking heeft op het verstrekken van de kinderopvangvergoeding aan de organisaties en op het innen van de ouderbijdrage door de houders van kindercentra en gastouders.

Handhaver

De minister is verantwoordelijk voor de handhaving, en zal daarvoor verschillende handhavingsinstrumenten ter beschikking hebben. Verderop in deze memorie van toelichting (hoofdstuk 9) is beschreven welke instrumenten dat zijn. De minister kan mandaat verlenen om handhavingsbesluiten te nemen, waarbij eraan gedacht wordt om in dat kader mandaat te verlenen aan de inspectie en het openbaar lichaam. Daarnaast zal het openbaar lichaam de bevoegdheid krijgen om de vergunning van een locatie te schorsen of in te trekken. Dit wordt in hoofdstuk 9.4 nader uitgewerkt.

Uitvoering kinderopvang

De uitvoering van de kinderopvang zal voornamelijk door houders van kindercentra en gastouders plaatsvinden. De houders van kindercentra en gastouders zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in het wetsvoorstel. Daarnaast dienen zij nauw samen te werken met scholen en andere relevante stakeholders, ten behoeve van een doorlopende ontwikkeling van kinderen in Caribisch Nederland. Het openbaar lichaam zal de ondersteuning van de kinderopvang en de samenwerking tussen kinderopvang en scholen op het eiland faciliteren.

Tabel 1: Rollen en verantwoordelijkheden van Rijk en openbaar lichaam bij de inrichting van het stelsel kinderopvang

Rijk	
BZK	Stelselverantwoordelijk voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen.
SZW/OCW/VWS	Stelselverantwoordelijk voor het stelsel kinderopvang / onderwijs (incl. voor- en vroegschoolse educatie en de aanpak van onderwijsachterstanden) / jeugdzorg, onderwijszorg en sport.
Rol	Verantwoordelijkheid
Beleidsmaker	De bewindspersonen SZW, OCW en VWS zijn verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving op het gebied van respectievelijk kinderopvang / onderwijs / (jeugd)zorg.
Financier/Bekostiger	De Minister van SZW is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de bekostiging van de kinderopvang.
Toezichthouder	Het voornemen is om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen als eindverantwoordelijke voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Het voornemen is om de RCN-unit SZW aan te wijzen als toezichthouder op de rechtmatigheid.
Uitvoerder	Het voornemen is om de RCN-unit SZW te belasten met de uitvoering van de financiering.
Handhaver	De minister is verantwoordelijk voor de handhaving en heeft hiertoe handhavingsinstrumenten tot zijn beschikking.
Openbare lichamen	Binnen de wettelijke kaders mede verantwoordelijk voor de inrichting van de kinderopvang op het eiland.
Rol	Verantwoordelijkheid
Beleidsmaker/verordening	De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een Eilandsverordening Kinderopvang. Daarnaast zijn de openbare lichamen verantwoordelijk voor het opstellen van het eilandelijk jeugdbeleid, waaronder preventie en eerstelijns jeugdzorg.
(Mede-)financier	De openbare lichamen kunnen vanuit eigen middelen bijdragen aan de uitvoering van onder meer (aanvullend) eilandspecifiek beleid en het in het kader van het lokale armoedebeleid vergoeden van de ouderbijdrage voor ouders die de kinderopvang niet kunnen betalen.
Vergunningverstrekker	De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor het inrichten en uitvoeren van het vergunningstelsel voor de kinderopvang.
Coördinator	De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de lokale afstemming met het veld (stakeholders: onder andere kinderopvang, onderwijs en andere jeugdpartners).
Uitvoerder	Het openbaar lichaam is verantwoordelijk voor de ondersteuning van de kinderopvangcentra en gastouders bij het realiseren van verantwoorde kinderopvang.

	Het Openbaar Lichaam zal in het kader van het lokale armoedebeleid toetsen of een ouder voldoet aan de criteria voor het vergoeden van de ouderbijdrage.
Toezichthouder	Het openbaar lichaam stelt een lokale toezichthouder aan die door de minister wordt aangewezen. Deze zal onder regie van de Inspectie van het Onderwijs gaan opereren.
Handhaver	De openbare lichamen kunnen, als vergunningverlener, in het uiterste geval overgaan tot schorsing of intrekking van een exploitatievergunning.

3.5 Opbouw van het wetsvoorstel en lagere regelgeving

De hierboven weergegeven verantwoordelijkheidsverdeling blijkt ook uit de opbouw van de regelgeving. Met dit wetsvoorstel wordt de minister stelselverantwoordelijk voor het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland. Voorgesteld wordt om de kaders voor de kinderopvang op het gebied van kwaliteit, financiering en toezicht op het niveau van de wet vast te leggen. Op onderdelen wordt voorgesteld om te voorzien in (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid. Het gaat daarbij om het niveau van algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, Eilandsverordening en Eilandsbesluit. Dit zal samen het pakket aan regels vormen voor het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland. Daarbij wordt, zoals eerder aangegeven, op hoofdlijnen aangesloten bij de wet- en regelgeving zoals die in Europees Nederland voor kinderopvang geldt, inclusief de wijze waarop de delegatie van bevoegdheden is vormgegeven. Hieronder wordt uiteengezet welke regels de regering voornemens is op welk niveau uit te werken.

In navolging van de Wet kinderopvang die voor Europees Nederland geldt bevat dit wetsvoorstel de kaders en uitgangspunten voor het stelsel. Een wettelijke vergunningplicht voor kindercentra en gastouders vormt de basis. Houders van kindercentra en gastouders moeten volgens het wetsvoorstel, net als in Europees Nederland, verantwoorde kinderopvang bieden. Houders van kindercentra en gastouders moeten het pedagogische beleid en het veiligheids- en gezondheidsbeleid schriftelijk vastleggen en er zorg voor dragen dat het beleid wordt uitgevoerd. Bovendien stelt dit wetsvoorstel eisen op het gebied van een verklaring omtrent het gedrag, de overleg- en aangifteplicht in geval van vermoedens van een strafbaar feit binnen de kinderopvang, en het instellen van een oudercommissie en klachtencommissie. Voor de financiering van de houders van kindercentra en de gastouders geldt dat bekostiging van de organisaties door het Rijk zal plaatsvinden en de financiële bijdrage van ouders geïnd zal worden door de houders van kindercentra en de gastouders. De kern van het voorgestelde stelsel ligt daarmee vast in de wet.

In algemene zin zal het merendeel van de regelgeving voor de kinderopvang in alle drie de openbare lichamen van toepassing zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inrichting en regels van de financiering en bekostiging en voor een belangrijk deel ook voor de kwaliteit van de kinderopvang. Daarbij staat de optimale borging van de kwaliteit voorop. Voor de kinderopvang in alle drie de openbare lichamen zullen dezelfde minimumeisen voor de kwaliteit gelden, waarbij in elk geval de eisen met betrekking tot veiligheid en gezondheid van kinderen voor de openbare lichamen gelijk zullen zijn. Dat zal ook het geval zijn voor regels over bijvoorbeeld de groepsgrootte en het aantal medewerkers op de groep, wat belangrijke factoren zijn voor de kwaliteit van de kinderopvang. Op deze onderdelen zullen daarom voor alle houders van kindercentra en gastouders in Caribisch Nederland dezelfde regels gelden, zodat zij allemaal aan dezelfde standaard voldoen. Daarom voorziet het wetsvoorstel hiervoor in de mogelijkheid tot (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of de minister. Dat sluit aan bij de keuzes die zijn gemaakt in de Wet kinderopvang in

Europees Nederland. De uitwerking vindt in beginsel plaats op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Waar het gaat om meer technische details of onderdelen die regelmatig wijzigen zal gekozen worden voor subdelegatie aan de minister. Op die wijze kan meer flexibiliteit worden bereikt en kunnen, waar nodig, op korte termijn wijzigingen door worden gevoerd.

Zowel ten aanzien van de financiering als de kwaliteit van de kinderopvang kunnen lokale omstandigheden aanleiding geven om onderscheid te maken tussen de drie openbare lichamen. Voor de financiering geldt dat er (nadere) regels gesteld kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen de openbare lichamen als dit nodig is. Met betrekking tot de kwaliteit geeft het wetsvoorstel de openbare lichamen ook de mogelijkheid om nadere regels te stellen bij of krachtens Eilandsverordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nadere specificering van de partners met wie de houders van kindercentra en de gastouders samenwerkingsafspraken dienen te maken zodat gezamenlijk de juiste ondersteuning aan kinderen kan worden geboden. De partners en de uitwerking van hun rol binnen de jeugdketen verschilt immers per openbaar lichaam. Op deze manier ontstaat er ruimte voor maatwerk en kan aansluiting bij de lokale context worden geborgd. Dat mag uiteraard niet ten koste gaan van de uitvoerbaarheid van het toezicht op die regelgeving. Maatwerk leidt immers tot meer variatie in de regelgeving tussen de openbare lichamen, waardoor er verschil moet worden gemaakt in het onderzoeks- en waarderingskader dat de toezichthouder zal hanteren. Dat wordt verder uitgewerkt in paragraaf 9.1.3.

Bij de uitwerking van de lagere regelgeving zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat de inhoudelijke regels per onderwerp (bijvoorbeeld: nadere regels over de groepsgrootte, of over gezonde voeding) zoveel mogelijk op hetzelfde niveau worden uitgewerkt. Dit komt de overzichtelijkheid voor de aanbieders van kinderopvang en andere partners binnen het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland ten goede. In sommige gevallen wordt voorgesteld van dit uitgangspunt af te wijken, vanwege de lokale omstandigheden. Een voorbeeld is de opleidingseis die aan beroepskrachten worden gesteld in relatie tot voldoende gekwalificeerde medewerkers en opleidingsmogelijkheden binnen het openbaar lichaam. Daar waar dit aan de orde is zal dit worden toegelicht.

3.6 Regelmatig overleg Rijk, openbaar lichaam en toezichthouders

Vanwege de samenhang en de verschillende verantwoordelijkheden zullen de openbare lichamen, de minister en de betrokken toezichthouders regelmatig gezamenlijk overleg voeren over de continuïteit en het functioneren van het kinderopvangstelsel. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat dit overleg minimaal een keer per jaar plaatsvindt.

Tijdens dit overleg zal onder andere de staat van de kinderopvang in Caribisch Nederland worden besproken, op basis van de periodieke rapportage van de toezichthouder over de kwaliteit van het gehele kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland (zie ook paragraaf 4.3.3 en 9.1.2). Het overleg zal plaatsvinden voorafgaand aan het moment waarop de hoogte van de kinderopvangvergoedingen en ouderbijdrage wordt vastgesteld. De openbare lichamen worden in de gelegenheid gesteld hun opvattingen daarover kenbaar te maken. Daarnaast kunnen alle partijen aandachtspunten signaleren en hierover afspraken maken. Doel van de overleggen is om in gezamenlijkheid het functioneren van het kinderopvangstelsel te monitoren, en waar nodig gezamenlijk bij te sturen. Ook wordt er in dit overleg afstemming gezocht over mogelijke experimenten.

4. Hoofdlijnen van het voorgestelde stelsel

In het vorige hoofdstuk is omschreven dat het kabinet en de openbare lichamen toewerken naar een stelsel van kwalitatief goede, veilige, betaalbare kinderopvang voor alle kinderen in Caribisch Nederland. In dit hoofdstuk worden na een algemene toelichting op de inrichting van het stelsel achtereenvolgens de hoofdlijnen van het wetsvoorstel op het gebied van kwaliteit en het toezicht erop en de financiering beschreven.

4.1 Inrichting van het stelsel

Kinderopvang is in dit wetsvoorstel net als in Europees Nederland gedefinieerd als 'het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint'. In deze paragraaf worden allereerst de verschillende soorten van kinderopvang beschreven in paragraaf 4.1.1. Vervolgens wordt het stelsel toegelicht in paragraaf 4.1.2. Tot slot wordt stilgestaan bij de vergunningsprocedure in paragraaf 4.1.3.

4.1.1 Soorten kinderopvang

Kinderopvang kan in twee organisatievormen worden aangeboden: kindercentra en gastouders. Kindercentra zijn pedagogische voorzieningen waar kinderen worden opgevangen en op programmatiche wijze in hun ontwikkeling worden gestimuleerd. Het is veelal bedrijfsmatig opgezet. Gastouderopvang is de opvang van maximaal 6 kinderen (inclusief de eventuele kinderen van de gastouder) aan huis bij de gastouder, of bij een van de ouders van de kinderen in de groep thuis.

Er valt onderscheid te maken tussen drie soorten kinderopvang: dagopvang, buitenschoolse opvang en flexibele opvang. Deze soorten opvang kunnen worden aangeboden door zowel kindercentra als gastouders. Een kind mag met uitzondering van kinderen in de flexibele opvang (nachtopvang) niet langer dan elf uren achtereenvolgens in een kindercentrum of bij een gastouder verblijven.¹⁷

Dagopvang

Dagopvang is de opvang van kinderen in de leeftijd van 0 tot het moment dat de kinderen naar de basisschool gaan (basisschoolleeftijd). In Caribisch Nederland zijn kinderen vanaf 4 jaar leerplichtig. Vanaf dat moment worden kinderen geacht onderwijs te volgen, tenzij er sprake is van een (gedeeltelijke) vrijstelling van de leerplicht op basis van de Leerplichtwet BES. Zodra een kind de basisschoolleeftijd heeft bereikt, kan het in de regel geen gebruik meer maken van de dagopvang. Dagopvang wordt op doordeweekse dagen in de ochtend en de middag aangeboden.

Buitenschoolse opvang

Buitenschoolse opvang kan enkel plaatsvinden aan kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs gaan. De opvang wordt geboden voor en na de dagelijkse schooltijd, alsmede gedurende vrije dagen, vrije middagen en in de schoolvakanties. Op het moment dat het kind naar het voortgezet onderwijs gaat, kan geen gebruik meer worden gemaakt van buitenschoolse opvang.

Flexibele opvang

In de regel zal de opvang overdag op vastgestelde dagen en tijdstippen plaatsvinden. Contracten in Caribisch Nederland zijn vaak gebaseerd op vijf hele of halve dagen per werkweek. Er zijn echter ook ouders die buiten de gebruikelijke kantooruren werken.

¹⁷ Alleen bij flexibele opvang geldt dat in de situatie van nachtopvang hiervan kan worden afgeweken.

Ook voor deze ouders moet passende opvang mogelijk zijn. Daarom is in dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid voor flexibele opvang opgenomen. Flexibele opvang is de opvang gedurende de avond en nacht en gedurende het weekend. Ook voor deze vorm van opvang geldt dat de houder van het kindercentrum of de gastouder een exploitatievergunning moet hebben. Ouders maken specifieke afspraken over de opvanguren met de houder van het kindercentrum of de gastouder.

Opvang door kindercentra geniet de voorkeur

Opvang in een kindercentrum heeft vanwege de opbouw van de expertise en de continuïteit van de opvang in het algemeen de voorkeur boven gastouderopvang. Het kabinet maakt in dit wetsvoorstel echter ook gastouderopvang mogelijk. Gastouderopvang is kleinschalig en vindt in een huiselijke omgeving plaats, en kan om die reden voor sommige kinderen, bijvoorbeeld kinderen die gebaat zijn bij beperkte prikkels, een goed alternatief zijn. Daarnaast kan gastouderopvang een bescheiden bijdrage leveren aan het vergroten van het aantal kinderopvangplekken. Op Bonaire zijn al gastouders actief, en de openbare lichamen van Sint Eustatius en Saba hebben aangegeven om deze redenen niet uit te sluiten dat gastouderopvang in de toekomst een oplossing kan bieden op het eiland. Daarnaast wordt hiermee aangesloten bij Europees Nederland, waar gastouderopvang ook mogelijk is. Op basis van dit wetsvoorstel worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de gastouderopvang en zal hierop toezicht worden gehouden.

Het openbaar lichaam heeft de mogelijkheid om het Rijk te adviseren over de financiering van gastouderopvang door de overheid en om nadere regels te stellen aan het pedagogische beleid en de pedagogische praktijk binnen de gastouderopvang, zodat het openbaar lichaam kan sturen op de rol de gastouderopvang op het eiland in het stelsel heeft.

4.1.2 Kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland

Publiek stelsel, privaat uitgevoerd

Bij de uitwerking van de inrichting van het stelsel speelt de lokale context een belangrijke rol. Niet alleen de schaalgrootte, maar ook de wijze van organisatie in de kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland is anders dan de Europees Nederlandse situatie. Voor de inrichting van de kinderopvang in Caribisch Nederland heeft dit tot gevolg dat niet zonder meer alle elementen uit het stelsel in Europees Nederland kunnen worden overgenomen. Uitgangspunt is dat in Caribisch Nederland vergelijkbare kwaliteits- en veiligheidsvoorschriften gelden als in Europees Nederland.

In het Europees Nederlandse stelsel zijn keuzevrijheid voor ouders, marktwerking en vrije toetreding tot die markt van natuurlijke personen of rechtspersonen die kinderopvang aanbieden belangrijke pijlers. Aan de rechtspersoon van het kindercentrum of gastouderschap worden er vanuit deze optiek geen nadere voorwaarden gesteld. In Caribisch Nederland is de markt daarentegen zo klein dat de marktwerking als regulerend mechanisme aanzienlijk beperkter zal zijn. Bovendien kan de toetreding tot de door het Rijk gefinancierde opvang worden gelimiteerd. Daarom is aanvullende regelgeving nodig. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Keuzevrijheid ouders

Het uitgangspunt blijft dat ouders de vrijheid hebben om zo mogelijk de kinderopvang van hun eerste voorkeur te kiezen. Kindercentra kunnen onder andere qua pedagogisch beleid, activiteitenprogramma en dagritme van elkaar verschillen. Duidelijke kwaliteitseisen en goed extern toezicht moeten ervoor zorgen dat alle houders van kindercentra en gastouders kwalitatief goede kinderopvang aanbieden.

Marktwerking

Houders van kindercentra en gastouders hebben, als ze in aanmerking willen komen voor een kinderopvangvergoeding, niet de vrijheid om zelf hun tarieven vast te stellen. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat kinderopvang voor alle kinderen gelijk toegankelijk is en segregatie in de opvang zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarom zal de bekostiging van de kinderopvang voor het grootste deel direct vanuit de overheid naar de houders van kindercentra en gastouders plaatsvinden.

Op basis van het feitelijk aantal opgevangen kinderen zal de overheid een uniforme vergoeding aan de kindercentra en gastouders uitbetalen. Een gevolg is dat er geen concurrentie plaats zal vinden op basis van de prijs van de kinderopvang, maar dat ouders op basis van andere overwegingen (bijvoorbeeld het pedagogisch beleid van een aanbieder, of de locatie van de opvang) hun keuze voor een bepaalde kinderopvang zullen maken. Dit betekent dat houders van kindercentra en gastouders ervoor moeten zorgen dat hun aanbod ouders aanspreekt. Daarmee blijft de prikkel voor hen om goede opvang te bieden bestaan.

Wel wordt van ouders een ouderbijdrage gevraagd. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de ouders een door de overheid vastgestelde ouderbijdrage aan de kinderopvang betalen. Houders van kindercentra en gastouders mogen geen andere (vrijwillige) ouderbijdrage vragen en in de regel geen kinderen weigeren. Tot op zekere hoogte is de beoogde bekostiging te vergelijken met de bekostiging van het onderwijs. Er is sprake van een grotendeels publiek bekostigde voorziening die privaat wordt uitgevoerd.

Beperking van het aantal te bekostigen kindplaatsen

In samenspraak met de houders van kindercentra en gastouders zullen het openbaar lichaam en het kabinet bekijken hoe voldoende capaciteit op het eiland kan worden gerealiseerd. De overheid zal ook de houders van kindercentra en gastouders stimuleren om goede kwaliteit te blijven leveren. Goede huisvesting en een adequate bekostiging zijn noodzakelijke voorwaarden om dat te realiseren. Iedere houder van een kindercentrum of gastouder die voldoet aan de criteria kan daarom in aanmerking komen voor een exploitatievergunning (zie paragraaf 4.1.3). Dat betekent niet automatisch dat deze ook in aanmerking komt voor bekostiging van de kinderopvang.

Een vrije toetreding van kindercentra en gastouders is in principe van belang om ouders een keuze te bieden en aanbieders te blijven stimuleren om goede kwaliteit te leveren. Voor kwalitatief goede kinderopvang is een zeker aantal kinderen nodig om betaalbare opvang te kunnen bieden. Er zijn bedrijfseconomische risico's aan vrije toetreding verbonden. Dat kan ertoe leiden dat er een te groot aanbod van plaatsen wordt gerealiseerd en de gemiddelde bezettingsgraad van de opvang zal gaan dalen. Zeker op de kleinere eilanden Saba en Sint Eustatius kan dat tot gevolg hebben dat ouders gebruik maken van nieuwe aanbieders waardoor de bestaande kindercentra in financiële problemen kunnen komen. Als dit als gevolg heeft dat kinderen van aanbieder wisselen, dan zullen de gemiddelde kosten per kind gaan stijgen bij kindercentra en gastouders waar de kinderen vertrekken. Hierdoor kan de exploitatie van sommige houders onder druk komen te staan. De druk op de overheid om de vergoeding voor de opvang te verhogen zal daardoor toenemen met als gevolg dat de totale kosten voor de opvang voor de overheid zullen stijgen. Dat is een ongewenst effect en om die reden krijgt het Rijk op advies van het openbaar lichaam de bevoegdheid het aantal door het Rijk te bekostigen kindplaatsen in de opvang op het eiland te limiteren. In lagere regelgeving worden hier regels over gesteld. In de afweging van het openbaar lichaam bij dit advies zal ook aandacht moeten zijn voor het eventueel inperken van de keuzemogelijkheden van ouders mede ook in relatie tot de geboden kwaliteit van de opvang.

Het voornemen is om met gebruikmaking van voornoemde delegatiegrondslag te regelen dat het advies op basis van een eilandelijk besluit en onderbouwd op basis van demografie en beschikbaar aanbod van plaatsen (inclusief de kwaliteit van de opvang bijvoorbeeld op basis van de rapporten van de toezichthouder) zal worden vastgelegd. In het besluit zou het openbaar lichaam ook een voorstel dienen te doen voor de procedure voor het toekennen van te financieren plaatsen in de kinderopvang.

Uitgangspunt bij de toekenning van kinderopvangvergoeding is dat eenmaal aan een houder toegekende reguliere plaatsen door de overheid gefinancierd zullen blijven worden totdat de exploitatievergunning wordt ingetrokken. Toewijzing van vrijgekomen plaatsen en van uitbreiding van het aantal plaatsen zal op basis van datum van aanvraag plaatsvinden.

Verwachte effecten voor het aanbod van kinderopvang op de eilanden

Voor de bestaande aanbieders geldt dat zij in aanmerking komen voor de kinderopvangvergoeding. Als een nieuwe aanbieder wil toetreden en er geldt een limiet aan het aantal te financieren plaatsen en het maximum is al bereikt, dan zal de nieuwe aanbieder zonder overheidsvergoeding kinderopvang moeten aanbieden. De aanbieder zal dan naar verwachting de gehele kostprijs aan de ouders in rekening brengen. Het is te verwachten dat niet veel ouders van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Feitelijk wordt daarmee de toetreding van nieuwe organisaties tot het eiland beperkt.

Het is de verwachting dat in elk geval de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba het Rijk zullen adviseren over een limitering van het aantal te financieren plaatsen in de opvang. Het openbaar lichaam Bonaire heeft aangegeven de ontwikkelingen op het eiland te willen afwachten.

4.1.3 Vergunningsprocedure

Om de kwaliteit van de opvang te kunnen borgen, voorziet dit wetsvoorstel erin dat een exploitatievergunning nodig is om kinderopvang te kunnen aanbieden. Houders van kindercentra en gastouders mogen alleen hun diensten aanbieden als aan hen een exploitatievergunning is verleend. Het bestuurscollege is bevoegd om een exploitatievergunning te verlenen, te schorsen of in te trekken.

Een natuurlijke persoon of organisatie (rechtspersoon) die voornemens is kinderopvang aan te bieden, dient hiervoor een aanvraag in bij het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam heeft de taak om te onderzoeken of de aanvrager redelijkerwijze in staat is om aan de vereisten in de wet- en regelgeving te voldoen. Het bestuurscollege besluit op basis van het onderzoek om een exploitatievergunning af te geven of niet. Als het aantal te bekostigen opvangplaatsen is gelimiteerd dan zal de betreffende persoon of rechtspersoon om voor financiering in aanmerking te komen op een wachtlijst worden geplaatst.

Om een afgewogen besluit te kunnen nemen schrijft het wetsvoorstel voor dat het bestuurscollege advies inwint bij de kwaliteitscommissie. De kwaliteitscommissie is een door het openbaar lichaam ingestelde commissie, die als taak heeft om het bestuurscollege te adviseren over een aanvraag voor een exploitatievergunning. Het openbaar lichaam verzoekt bovendien de toezichthouder¹⁸ om te onderzoeken of de organisatie redelijkerwijze kan voldoen aan de basiskwaliteitseisen die gelden in of op grond van de wet. Door de toezichthouder in dit stadium al te betrekken, wordt de kans kleiner dat na het verstrekken van een exploitatievergunning de toezichthouder tot de

¹⁸ Zie voor een verdere toelichting van de rol van de toezichthouder hoofdstuk 9.

conclusie komt dat een exploitatievergunning niet had mogen worden verstrekt.¹⁹ Op basis van de bevindingen stelt de toezichthouder een rapport op en biedt dit rapport aan het openbaar lichaam aan.

De kwaliteitscommissie stelt, mede op basis van het rapport van de toezichthouder, het advies op aan het bestuurscollege over het al dan niet verstrekken van een vergunning. De kwaliteitscommissie zal in dit advies alle relevantie feiten betrekken. Zo moet zij de lokale context meewegen, bijvoorbeeld ten aanzien van de locatiekeuze. Ook moet de kwaliteitscommissie bijvoorbeeld in het advies meenemen of de aanvrager al eerder – al dan niet met succes – een aanvraag voor een exploitatievergunning heeft ingediend. De kwaliteitscommissie zal het bestuurscollege eventueel ook adviseren ten aanzien van het aantal benodigde plaatsen in de kinderopvang op het eiland. Op basis van het advies neemt het bestuurscollege het besluit ten aanzien van het verstrekken van de exploitatievergunning aan de aanvrager. De kwaliteitscommissie heeft geen rol in het toezicht op de kinderopvang.

4.2 Kwaliteit

In deze paragraaf worden de uitgangspunten van de kwaliteitseisen beschreven die aan de kinderopvang worden gesteld. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de kwaliteitseisen in Europees Nederland, maar wel met oog voor de Caribische context. De uitgangspunten zijn: 1) kinderopvang is een integrale voorziening; 2) alle kindercentra en gastouders moeten verantwoorde kinderopvang aanbieden; en 3) kinderen moeten zich doorlopend kunnen ontwikkelen. In hoofdstuk 5 worden de specifieke kwaliteitseisen voor kindercentra en gastouders nader beschreven.

4.2.1 Kinderopvang als integrale voorziening

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat veel kinderen in Caribisch Nederland opgroeien in een sociaaleconomisch ongunstige situatie, en dat kan worden aangenomen dat het merendeel van de kinderen in Caribisch Nederland een groot risico loopt op een achterstand. Daarom wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van kinderopvang als integrale voorziening: opvang die toegankelijk is voor alle kinderen en waar kinderen spelenderwijs en gericht worden gestimuleerd in hun ontwikkeling ten behoeve van het voorkomen en bestrijden ontwikkel- en leerachterstanden. Dit moet mede bijdragen aan een voorspoedige en doorlopende ontwikkeling van het kind en een goede doorstroom in het basisonderwijs. Dit betekent dat, anders dan in Europees Nederland, alle organisatievormen en opvangsoorten van kinderopvang in Caribisch Nederland zich moeten richten op het stimuleren van taalvaardigheden, rekenvaardigheden, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Bovendien wordt nagestreefd om zoveel mogelijk kinderen deel te laten nemen aan de kinderopvang.

Voor de kindercentra met dagopvang is gespecificeerd dat zij door middel van een programma voor voorschoolse educatie moeten voorzien in het voorkomen en bestrijden van ontwikkel- en leerachterstanden. Door dit programma worden kinderen op een spelende wijze gericht uitgedaagd in de ontwikkeling van hun taal-, reken-, motorische en sociaal-emotionele vaardigheden. Een houder van een kindercentrum is vrij in de keuze voor welk programma voor voorschoolse educatie hij aanbiedt, zolang het programma voldoet aan de eisen in de geldende wet- en regelgeving.

Voor de kindercentra die buitenschoolse opvang en flexibele opvang bieden en voor gastouders geldt dat zij aantoonbaar moeten maken dat hun aanbod ook is gericht op

¹⁹ Dit geldt voor de aanvragen voor exploitatievergunningen die na de inwerkingtreding van de wet zijn gedaan. De toezichthouder heeft geen rol gespeeld in de vergunningprocedure voor de inwerkingtreding van de wet. Aanbieders van kinderopvang die voor de inwerkingtreding van de wet al een exploitatievergunning hebben verkregen, zijn destijds dus niet bezocht door de inspectie.

het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen. Dit kan bijvoorbeeld door in het activiteitenprogramma inzichtelijk te maken dat er educatieve activiteiten plaatsvinden, zoals voorlezen en begeleid spelen.

Voor flexibele opvang geldt wel dat moet worden voorkomen dat kinderen op deze afwijkende tijden worden “belast” met educatieve activiteiten. De nadruk van flexibele opvang mag dan ook liggen op het aanbieden van een veilige, hygiënische en prettige omgeving waar kinderen kunnen ontspannen. Met leuke activiteiten zoals voorlezen voor het slapengaan en sport en spel in het weekend, kan toch de ontwikkeling worden gestimuleerd.

De balans tussen educatieve activiteiten en ontspanning kan dus verschillen per opvangsoort. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om in lagere regelgeving onderscheid te maken in de verschillende opvangsoorten en organisatievormen met betrekking tot nadere eisen.

4.2.2 Verantwoorde kinderopvang

Een houder van een kindercentrum of gastouder dient de kinderopvang op zodanige wijze te organiseren dat dit redelijkerwijs leidt tot verantwoorde kinderopvang. In het wetsvoorstel worden hiertoe verschillende kwaliteitseisen gesteld, en op onderdelen wordt de mogelijkheid geschept om nadere regels te stellen in lagere regelgeving. Zie voor een toelichting op de verhouding tussen het wetsvoorstel en lagere regelgeving paragraaf 3.5.

Onder verantwoorde kinderopvang wordt verstaan “het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen, de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen, en het spelenderwijs en doelgericht stimuleren van taalvaardigheden, rekenvaardigheden, motorische vaardigheden en sociaal-emotionele vaardigheden ten behoeve van een doorlopend ontwikkelingsproces voor kinderen.”

Het eerste deel van de definitie: “het in een veilige [...] waarden en normen,” komt overeen met de definitie van verantwoorde kinderopvang in Europees Nederland, zoals is opgenomen in de Wet kinderopvang. Hieraan liggen de vier pedagogische doelen²⁰ van Marianne Riksen-Walraven ten grondslag:

1. Het bieden van een veilige basis, zowel emotioneel als fysiek;
2. Het stimuleren van persoonlijke competentie;
3. Het bevorderen van sociale competentie;
4. Het overdragen van normen en waarden.

Door de focus te leggen op deze doelen, wordt er in de kinderopvang een pedagogisch klimaat georganiseerd dat ten goede komt aan het welzijn en de ontwikkeling van de kinderen. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen ten aanzien van het pedagogisch klimaat. Gedacht wordt aan de volgende regels, overeenkomstig de regels zoals die in Europees Nederland gelden:

- Een houder van een kindercentrum of gastouder houdt rekening met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden;
- Een houder van een kindercentrum of gastouder dient er zorg voor te dragen dat binnen de kinderopvang op een sensitieve en responsieve manier met kinderen

²⁰ Riksen-Walraven, M. (2000). Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang (oratie), Amsterdam, Vossiuspers AUP.

- wordt omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen;
- Kinderen dienen begeleid te worden in hun interacties, waarbij hen spelenderwijs sociale kennis en vaardigheden worden bijgebracht, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger relaties met anderen op te bouwen en te onderhouden;
 - Kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij;
 - Een houder van een kindercentrum of gastouder dient een activiteitenprogramma en een dagritme aan te bieden.

Het tweede deel van de definitie: ‘en het spelenderwijs [...] voor kinderen.’ is een aanvulling op de definitie die in Europees Nederland geldt. Doel is om met deze aanvulling het belang van een gerichte aanpak voor het spelenderwijs stimuleren van de ontwikkeling van kinderen ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van ontwikkel- en leerachterstanden en ter bevordering van een goede doorstroom in het basisonderwijs te onderstrepen. Aansluiten bij de ontwikkelfase van het kind is daarbij van groot belang. Voor jonge kinderen gaat het bijvoorbeeld om ontluikende geletterdheid en gecijferdheid.

4.2.3 Doorlopende ontwikkeling

Het derde uitgangspunt is dat er voor kinderen in Caribisch Nederland sprake moet zijn van een doorlopende ontwikkel- en leerlijn, die start in de dagopvang en doorloopt in – in ieder geval – het primair onderwijs en de buitenschoolse opvang. Het kind staat daarbij centraal. Dat betekent dat kinderopvang, scholen, ouders en andere partijen in de jeugdketen samen zullen moeten werken om die lijn te borgen.



Figuur 1 Aansluiting kinderopvangstelsel en primair onderwijs

In het wetsvoorstel wordt de aansluiting tussen het kinderopvangstelsel en het primair onderwijs langs vier lijnen gecreëerd: de taal, het tweemaal jaarlijks overleg, een doorlopende lijn van voor- naar vroegschoolse educatie, en een goede overdracht tussen kinderopvang en de basisschool. In onderstaande alinea’s worden deze lijnen nader toegelicht.

Taal

Op de eilanden worden verschillende talen gesproken. Op Bonaire wordt hoofdzakelijk Nederlands en Papiaments gesproken. Op Sint Eustatius en Saba voornamelijk Engels, en soms ook Nederlands. Op alle drie de eilanden wordt ook Spaans gesproken.

In de Wet primair onderwijs BES zijn de mogelijke instructietalen voor het basisonderwijs in Caribisch Nederland vastgelegd. Op Bonaire wordt in groepen 1 en 2 lesgegeven in het Papiaments, met Nederlands als ‘sterke vreemde taal’. Vanaf groep 3 krijgen de leerlingen les in het Nederlands. Op Saba en Sint Eustatius is de instructietaal in alle groepen van het primair onderwijs Engels en wordt Nederlands aangeboden als sterke vreemde taal. Het doel is dat de voertaal in de kinderopvang aansluit bij de doorlopende ontwikkeling van het kind en dat deze bijdraagt aan een goede doorlopende lijn met het basisonderwijs. Daarom is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de talen die

worden gehanteerd in het basisonderwijs. Dat betekent dat in de kinderopvang op Bonaire Papiaments en Nederlands als voertaal kan worden gebezigd, en op Saba en Sint Eustatius uit Engels en Nederlands. Het wetsvoorstel biedt voorts ruimte aan de beroepskrachten om met kinderen te communiceren in een andere taal als de ontwikkeling of de situatie van het kind daarom vraagt.

Het voornemen is om in lagere regelgeving voor te schrijven dat een houder van een kindercentrum of gastouder in het pedagogisch beleidsplan moet opnemen welke taal of talen op de locatie worden gebezigd.

Voor- en vroegschoolse educatie

In paragraaf 4.2.1 wordt voorgesteld dat alle vormen van kinderopvang zich moeten richten op het voorkomen en bestrijden van ontwikkel- en leerachterstanden. In de Wet primair onderwijs BES is eenzelfde soort bepaling opgenomen voor de basisscholen; Artikel 10, achtste lid, van de Wet primair onderwijs BES luidt: 'Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden in het bijzonder van taalachterstanden.'

In paragraaf 4.2.1 wordt daarnaast voorgesteld dat de kindercentra met dagopvang moeten voorzien in een programma voor voorschoolse educatie. Met dit programma worden kinderen spelenderwijs en gericht uitgedaagd in de ontwikkeling van hun motorische, cognitieve, taal- en creatieve vaardigheden. Dergelijke programma's zijn voor kinderen tot circa zes jaar en kunnen daarmee in de dagopvang worden ingezet, maar ook in de eerste jaren van het basisonderwijs. Met betrekking tot de dagopvang wordt dan gesproken van voorschoolse educatie, en met betrekking tot het basisonderwijs van vroegschoolse educatie.

Overeenkomstig de Europees Nederlandse situatie wordt voorgesteld om een programma voor vroegschoolse educatie ook te implementeren in groep 1 en 2 van het basisonderwijs. Om dezelfde reden als voor de dagopvang, namelijk dat een aanzienlijk deel van de kinderen in Caribisch Nederland risico loopt op een achterstand, wordt voorgesteld dat alle basisscholen voorzien in een programma van vroegschoolse educatie. Dit wetsvoorstel regelt dat de Wet primair onderwijs BES op dit punt wordt aangepast. Net als een kindercentrum kan een basisschool zelf bepalen welk programma voor vroegschoolse educatie wordt aangeboden, zolang het programma voldoet aan de eisen in de geldende wet- en regelgeving.

Dit resulteert in de situatie dat kinderen in Caribisch Nederland tot hun vierde voor gerichte stimulering van hun ontwikkeling door middel van een programma voor voorschoolse educatie terecht kunnen in de dagopvang, en dit wordt voortgezet door middel van een programma voor vroegschoolse educatie als kinderen vanaf hun vierde levensjaar instromen in het basisonderwijs. Dit draagt bij aan het voorkomen en bestrijden van ontwikkel- en leerachterstanden, en zorgt bovendien voor een soepele overgang van de dagopvang naar het basisonderwijs voor kinderen.

Afspraken over overdracht van gegevens

Uit figuur 1 blijkt dat het kinderopvangstelsel en het primair onderwijs elkaar op twee momenten raken: 1) bij de overgang van dagopvang naar basisonderwijs, en 2) gedurende de basisschoolperiode indien een leerling ook naar de buitenschoolse opvang gaat. Ten behoeve van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn van kinderen is het wenselijk dat houders van kindercentra en gastouders en basisscholen gegevens over de ontwikkeling van een kind bij de instroom naar het basisonderwijs (moment 1) of gedurende de basisschoolperiode (moment 2) kunnen overdragen aan de basisschool. Voorwaarde voor het overdragen van gegevens tussen kinderopvang en scholen is dat wordt voldaan aan de Wet bijzondere persoonsgegevens BES.

Met betrekking tot moment 1 is in dit wetsvoorstel opgenomen dat de dagopvang en de basisschool, met instemming van de ouders, een “warmer overdracht” organiseren in de vorm van een gesprek. Indien mogelijk sluiten ook de ouders daarbij aan. Het wetsvoorstel bevat de wettelijke grondslag voor deze gegevensoverdracht. Hierbij is instemming van ouders opgenomen als extra waarborg, vanuit het uitgangspunt dat de ouder bij uitstek waakt over de gegevens van het kind. Tijdens dit gesprek worden relevante gegevens gedeeld over de ontwikkeling van het kind. Mede op basis van de informatie uit dit gesprek kan de basisschool de instroom van het kind in de basisschool goed organiseren. Indien het kind ook de overstap maakt naar buitenschoolse opvang, dan kan de aanbieder van buitenschoolse opvang ook aansluiten bij dit gesprek. Basisscholen en kinderopvang dienen afspraken te maken over de organisatie van dit gesprek. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk opstellen van een overdrachtsformulier.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in lagere regelgeving nadere eisen te stellen aan de gegevensoverdracht tussen kinderopvang en scholen tijdens het gesprek. Gedacht wordt om te specificeren om welke gegevens het kan gaan: ontwikkelingsgegevens op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet om gezondheidsgegevens. Deze kan de ouder indien gewenst zelf delen met de kinderopvang dan wel met de basisschool.

Indien een ouder geen instemming verleent voor het gesprek, kan een houder van een kindercentrum of gastouder op basis van artikel 8, onderdeel a, in samenhang met artikel 5 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES wel aan de ouders om toestemming vragen om ontwikkelgegevens schriftelijk met de basisschool te delen. Ouders zullen hiervoor schriftelijk om uitdrukkelijke en ondubbelzinnige toestemming worden gevraagd. Het niet geven van toestemming door een ouder mag niet leiden tot geen dienstverlening: ook als een basisschool bij de instroom geen gegevens over de ontwikkeling van een kind van de dagopvang ontvangt, zal de basisschool een zo goed mogelijke start voor de leerling moeten organiseren. Dit is immers ook het geval voor kinderen die niet deel hebben genomen aan de dagopvang.

Met betrekking tot afstemming tussen school en buitenschoolse opvang (moment 2) is het uitgangspunt dat er, met uitdrukkelijke en ondubbelzinnige toestemming van de ouders op grond van artikel 8, onderdeel a, in samenhang met artikel 5 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES, gegevens worden overgedragen indien de situatie daarom vraagt. Ouders zullen gevraagd worden om een schriftelijke verklaring te ondertekenen over het toestaan van de specifieke ontwikkelgegevens. Bovendien mag het niet geven van toestemming of het intrekken van toestemming niet leiden tot een andere behandeling van het kind door de buitenschoolse opvang dan wel de basisschool. De kinderopvang en de basisschool zullen zich altijd moeten inzetten voor het bieden van een aanbod dat aansluit op de ontwikkeling van het kind. Onderlinge gegevensdeling draagt echter wel bij aan het optimaal vormgeven van het aanbod en aan de onderlinge afstemming van het aanbod ten behoeve van de doorlopende ontwikkellijn.

Tweemaal jaarlijks overleg

De doorlopende ontwikkel- en leerlijn vergt een goede samenwerking tussen – in ieder geval – de kinderopvang en het basisonderwijs. Om de onderlinge samenwerking en daarmee de kwaliteit van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn te bevorderen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de houders van kindercentra, gastouders (of vertegenwoordigers van gastouders) en de bevoegd gezagsorganen van alle basisscholen van het betreffende eiland hiertoe minimaal twee keer per jaar in overleg treden. De overlegplicht komt overeen met de situatie in Europees Nederland, waar gemeenten – als verantwoordelijke voor de voorschoolse educatie – en schoolbesturen

primair onderwijs – als verantwoordelijke voor de vroegschoolse educatie – jaarlijks op overeenstemming gericht overleg dienen te voeren over de voor- en vroegschoolse educatie.

Alle partners dienen bij te dragen aan het maken van de afspraken over de doorlopende ontwikkel- en leerlijn. Het kan daarbij gaan over het maken van afspraken over de warme overdracht van de dagopvang naar de basisschool, het samen werken aan het verhogen van de ouderbetrokkenheid, het afstemmen van het aanbod en de activiteiten, en de samenwerking tussen de basisscholen en de buitenschoolse opvang aangaande huiswerk en huiswerkbegeleiding.

Het wetsvoorstel bevat een faciliterende rol voor het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam kan de integraliteit bewaken en waar nodig ook andere partners betrekken. Het openbaar lichaam dient het overleg te initiëren.

4.3 Toezicht op de kwaliteit

In de voorgaande paragraaf zijn op hoofdlijnen de kwaliteitseisen opgenomen waaraan de houders van kindercentra en gastouderopvang in Caribisch Nederland moeten voldoen. De houders zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de kwaliteitseisen en het continu verbeteren van de kwaliteit. Handhaving van de kwaliteitseisen en een adequaat toezicht daarop is van essentieel belang voor het bewaken en het stimuleren van het verbeteren van de kwaliteit. Deze paragraaf gaat op hoofdlijnen in op de wijze waarop het toezicht op de naleving van de kwaliteit wordt ingericht. In hoofdstuk 9 wordt dit nader toegelicht, en wordt ook ingegaan op het toezicht op de rechtmatigheid.

Bij de inrichting van het toezicht wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten: het toezicht is (1) onafhankelijk en transparant, (2) gericht op het voldoen van de locatie aan de gestelde kwaliteitseisen en het stimuleren van verdere kwaliteitsverbetering, en (3) zo eenvoudig mogelijk en zoveel mogelijk gelijk voor de drie openbare lichamen. In de volgende paragrafen worden deze uitgangspunten nader toegelicht.

4.3.1 Onafhankelijk en transparant

Om het toezicht zuiver en gedegen plaats te laten vinden, is noodzakelijk dat de toezichthouder onafhankelijk toezicht kan houden. In de brief van juni 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat – in overleg met de openbare lichamen – het voornemen is om de Inspectie van het Onderwijs te belasten met het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Als externe toezichthouder kan de inspectie onafhankelijk het toezicht uitvoeren. Daarnaast heeft de inspectie al ervaring op de eilanden gezien hun verantwoordelijkheid aangaande het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland, en bovendien heeft de inspectie al expertise met betrekking tot het uitvoeren van het toezicht op de voorschoolse educatie in Europees Nederland. De inspectie kan daarmee voortbouwen op bestaande expertise die binnen de organisatie aanwezig is. Voor een lokale partij zou het opbouwen en onderhouden van de expertise gezien de grootte van de eilanden niet in verhouding staan tot de feitelijk benodigde inspectiecapaciteit. Om te voorkomen dat de afstand te groot wordt, kan de inspectie samenwerken met lokale ambtenaren van het openbaar lichaam. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 9.

Het toezicht wordt transparant ingericht langs de volgende drie elementen: (1) informatieverzameling: het vaststellen van de stand van zaken; (2) oordeelsvorming: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan, en (3) eventuele interventie: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel te handhaven met als doel ervoor te zorgen dat de organisatie structureel aan de gestelde eisen voldoet. In hoofdstuk 9 is de werkwijze nader uitgewerkt.

4.3.2 Gericht op het voldoen van de locatie aan de gestelde kwaliteitseisen en het stimuleren van verdere kwaliteitsverbetering

Het toezicht zal op locatieniveau plaatsvinden. Dat betekent dat de locatie het object van toezicht is, en niet de houder of de overkoepelende organisatie. De kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel kunnen immers het beste op locatieniveau worden getoetst. Per locatie wordt vastgesteld of er krachtens de regels in dit wetsvoorstel en lagere regelgeving gehandeld wordt. Er wordt een onderzoeks- waarderingskader opgesteld per opvangvorm, waarin de verschillende kwaliteitseisen zijn opgenomen. De bevindingen worden vastgelegd in een rapport. Het rapport wordt met de houder besproken, en indien nodig worden er nadere afspraken gemaakt. Indien een houder van een kindercentrum meerdere locaties heeft, zal voor iedere locatie dus een afzonderlijk rapport worden opgesteld. In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op het onderzoeks- en waarderingskader en het rapport.

Indien een locatie aan alle kwaliteitseisen voldoet, dan zal in het eindoordeel in het rapport worden aangegeven dat de locatie voldoende basiskwaliteit levert. Indien een locatie niet voldoet aan de kwaliteitseisen, dan zal de toezichthouder hierover in overleg treden met de houder en hiervan melding maken in het rapport. In het rapport wordt duidelijk aangegeven op welke onderdelen de locatie onvoldoende kwaliteit levert. Bij het rapport wordt dan ook een herstelopdracht (of herstelopdrachten) bijgevoegd, die de houder van een kindercentrum of de gastouder binnen een afgesproken termijn moet uitvoeren. De herstelopdracht is erop gericht dat als de houder van een kindercentrum of de gastouder de opdracht goed uitvoert, de locatie dan (weer) voldoet aan de kwaliteitseisen. Het toezicht is vooral stimulerend van aard: gericht op het verbeteren van de kwaliteit. De handhavingsinstrumenten worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 9.

Het streven is dat op een locatie een niveau van professionaliteit aanwezig is waarbij continu wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit en een goed en veilig pedagogisch klimaat. Ook als een locatie al voldoet aan de basiskwaliteit zoals wordt geregeld in dit wetsvoorstel, kan een locatie de kwaliteit blijven ontwikkelen. Houders van kindercentra en gastouders worden daarom gestimuleerd om eigen ambities te formuleren, bovenop de basiskwaliteitseisen in dit wetsvoorstel.

4.3.3 Zo eenvoudig mogelijk

Om het toezichtstelsel helder te houden en niet noodloos belastend voor de kinderopvang, is gestreefd naar een zo eenvoudig mogelijk stelsel. Ook gezien de schaalgrootte van de eilanden ligt een eenvoudig toezichtstelsel voor de hand. Langs drie lijnen wordt de eenvoudigheid van het stelsel zo goed mogelijk gerealiseerd.

Allereerst zal de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van alle soorten kinderopvang bij één organisatie liggen. Dat is anders dan in Europees Nederland, waar onderscheid wordt gemaakt tussen het toezicht op de 'reguliere' kinderopvang (gemeente, uitgevoerd door de GGD), de basisvoorwaarden voorschoolse educatie (gemeente, uitgevoerd door de GGD) en het toezicht op de gehele voorschoolse educatie (Inspectie van het Onderwijs). Daarbij helpt het dat de voorschoolse educatie volledig is geïntegreerd in de dagopvang.

Ten tweede zal het toezicht alleen op locatieniveau plaatsvinden, en niet op organisatieniveau of interbestuurlijk niveau. Wel zal de inspectie gevraagd worden om regelmatig te rapporteren over de staat van de kwaliteit van het gehele kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland. De bevindingen worden besproken in het jaarlijkse overleg met de minister en de openbare lichamen, zoals beschreven in paragraaf 3.6. Uit dit overleg kunnen bestuurlijke afspraken voortvloeien om het kinderopvangstelsel als geheel te verbeteren.

Ten derde zal het toezicht zo veel mogelijk gelijk zijn voor de drie openbare lichamen. Aangezien in dit wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving de belangrijkste kwaliteitseisen zijn of worden opgenomen, zal het onderzoeks- en waarderingskader voor de openbare lichamen ook grotendeels overeenkomen. Alleen de nadere regels in de Eilandsverordeningen kunnen verschillen tussen de drie eilanden opleveren. Deze zullen worden verwerkt in het onderzoeks- en waarderingskader.

4.4 Financiering

Voor een structurele verbetering van de kinderopvang en het tegelijkertijd financieel toegankelijk houden van de kinderopvang in Caribisch Nederland is de financiering van belang. In paragraaf 4.1.2 is aangegeven dat er een publiek (gefinancierd) stelsel komt waarbij aanvullende regels worden gesteld. In deze paragraaf wordt de financiering verder uitgewerkt. Het stelsel dat voor de structurele bekostiging van de kinderopvang wordt voorgesteld, is gebaseerd op drie belangrijke pijlers: (1) de Rijksoverheid bekostigt houders van kindercentra en gastouders rechtstreeks, (2) er wordt gebruik gemaakt van gegevens over het gebruik van de kinderopvang, en (3) ouders betalen een inkomensonafhankelijke ouderbijdrage aan de houder van het kindercentrum of de gastouder.

Voor gastouderopvang en flexibele opvang kunnen aanvullende afspraken ten aanzien van de financiering worden gemaakt. Dit wordt in 4.4.4 afzonderlijk toegelicht. In onderstaande tekst wordt daarom alleen gesproken over de financiering van de kindercentra. In hoofdstuk 8 wordt de uitvoering van het stelsel waaronder het nieuwe financieringsstelsel nader toegelicht.

4.4.1 Directe financieringsrelatie

Het kabinet en de openbare lichamen vinden het van groot belang om de financiële toegankelijkheid van het stelsel te waarborgen. Om ervoor te zorgen dat kinderopvang voor alle kinderen toegankelijk is, zullen houders van kindercentra en gastouders per kind vergoedingen ontvangen die voor de verschillende vormen van kinderopvang worden vastgesteld.²¹ Zij krijgen de kinderopvangvergoeding direct van de Rijksoverheid. Binnen dit stelsel betalen de ouders een ouderbijdrage, die wordt geïnd door de houder van het kindercentrum of de gastouder, conform de huidige situatie in de openbare lichamen.

Het is het voornemen om de RCN-unit SZW te belasten met de taak om betaling van de kinderopvangvergoeding uit te voeren. De RCN-unit SZW is op alle eilanden aanwezig en voert op de eilanden de verschillende regelingen van het ministerie van SZW uit. Het ligt daarom voor de hand dat de RCN-unit SZW deze taak gaat vervullen wanneer de wet in werking treedt.

Omdat de kinderopvang voor alle ouders financieel toegankelijk moet blijven, mogen kindercentra en gastouders geen andere dan door de overheid vastgestelde ouderbijdrage vragen, ook geen vrijwillige, en is er een acceptatieplicht voor houders van kindercentra en gastouders.²² Zij mogen geen kinderen weigeren, tenzij sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen omstandigheid. Achtergrond is dat op deze wijze selectie van kinderen door een houder van een kindercentrum of gastouder wordt voorkomen en daarmee het risico op segregatie kan worden teruggedrongen.

²¹ De hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld op basis van een kostprijsonderzoek dat een vervolg krijgt in 2022.

²² Houders van kindercentra en gastouders mogen wel donaties ontvangen, maar dat mag er niet toe leiden dat kinderen worden geweigerd.

Er zijn omstandigheden dat een houder van een kindercentra of een gastouder kinderen wel kunnen weigeren. Dat geldt bijvoorbeeld als de maximale opvangcapaciteit is bereikt. Er zijn ook situaties denkbaar waarin duidelijk wordt dat een kindercentrum voor het betreffende kind niet de juiste plek is, bijvoorbeeld als het kind specifieke ondersteuning nodig heeft, waarvoor het kindercentrum of de gastouder niet de deskundigheid of faciliteiten in huis heeft. In zo'n situatie kan het kindercentrum besluiten het kind niet toe te laten en geen overeenkomst met de ouder af te sluiten. Als een ouder het niet eens is met het besluit van de houder van het kindercentrum of de gastouder, dan kan de ouder dit voorleggen aan een door het openbaar lichaam ingestelde onafhankelijke organisatie voor bemiddeling.

Houders van kindercentra en gastouders zullen per kind een vastgestelde vergoeding ontvangen. Die vergoeding moet hen redelijkerwijs in staat stellen om een rendabele exploitatie te realiseren en daarbij ook te werken aan de verbetering van de kwaliteit van de opvang. Het kabinet overlegt jaarlijks met de openbare lichamen over de hoogte van de vergoeding per kind.

Kindercentra en gastouders kunnen, zoals beschreven in paragraaf 4.1.2, dus niet concurreren op prijs. Een stelsel waarin sprake is van vastgestelde vergoedingen maakt dat directe bekostiging van kindercentra meer voor de hand ligt dan bekostiging via de ouders van kinderen die naar de kinderopvang gaan. Bij directe bekostiging is sprake van een directe financiële relatie met kindercentra waardoor de administratieve lasten voor ouders en kindercentra worden beperkt. Bovendien krijgen de ouders niet zelf de beschikking over het geld, zodat zij niet verantwoordelijk zijn voor de betaling aan het kindercentrum.

In het wetsvoorstel worden de kaders van het financieringsstelsel vastgesteld. Op basis daarvan zullen in lagere regelgeving de nadere regels over de kinderopvangvergoeding en de hoogte van de ouderbijdragen worden opgenomen. Daarmee wordt de uitvoering meer gedetailleerd vormgegeven en blijft tegelijkertijd de flexibiliteit behouden. Zo wordt bijvoorbeeld de jaarlijkse bepaling van de hoogte en indexering van de kinderopvangvergoeding bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld, en zullen de exacte vergoedingen jaarlijks op basis van de beschreven methodiek door de minister worden bepaald.

Omdat de kindercentra een door de Rijksoverheid vastgestelde ouderbijdrage vragen, zal de kinderopvangvergoeding samen met de ouderbijdrage de kosten van de opvang volledig moeten dekken. Ook gelet op het budgettaire belang van het Rijk zal de kinderopvangvergoeding en de hoogte van de ouderbijdrage op basis van onafhankelijk onderzoek en na overleg met de openbare lichamen worden vastgesteld. Het is het voornemen om elke vijf jaar een onafhankelijk onderzoek te laten plaatsvinden om te beoordelen of de hoogte van de vergoeding nog in overeenstemming is met de feitelijke kostenontwikkeling binnen de kinderopvang op het eiland.

Bij de bekostiging wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de eilanden en de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud. Ook zal worden bezien of op basis van objectieve criteria bekostigingsmaatstaven kunnen worden gehanteerd. Omdat de grootte van de groepen en het daarvoor benodigde aantal medewerkers mede afhankelijk is van de leeftijd van de kinderen is de leeftijd van het kind bijvoorbeeld een objectief criterium dat kan worden gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding. De vergoeding zal jaarlijks op basis van de kostenontwikkeling worden aangepast (indexering). Belangrijk aandachtspunt bij de vaststelling van de vergoeding is dat rekening wordt gehouden met kostenverhogingen als gevolg van de in de Eilandsverordening vastgelegde kwaliteitsverbeteringen.

Ouders blijven de ouderbijdrage betalen aan het kindercentrum of de gastouder. Hier zijn zij aan gewend. Het kabinet ziet geen reden om de inning van de ouderbijdrage door een uitvoeringsorganisatie te laten geschieden. Inning door een uitvoeringsorganisatie levert extra kosten op die nauwelijks opwegen tegen de opbrengsten van de ouderbijdrage.

4.4.2 Betalen op basis van gebruik

In de overeenkomst tussen het kindercentrum of de gastouder en de ouder wordt vastgelegd hoe vaak een kind naar de opvang gaat en welke dagen het betreft. Deze gegevens samen vormen het "gebruik" van de kinderopvang door het gezin. Ook is er in de overeenkomst opgenomen hoe met vakanties wordt omgegaan. Verder zal in de overeenkomst de duur van de overeenkomst en de opzegtermijn worden opgenomen.

Op basis van informatie verkregen naar aanleiding van de tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland blijkt dat het grootste deel van de kinderen in Caribisch Nederland gebruik maakt van 5 dagen opvang in de week. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat ouders naar rato van het gebruik, zoals in de overeenkomst is opgenomen, betalen. Dit principe komt overeen met de situatie in Europees Nederland.

In Caribisch Nederland wordt het gebruik in de huidige situatie in de regel vastgelegd in een aantal dagdelen per week. Daarop zal in de toekomstige situatie worden aangesloten. Een week heeft tien dagdelen. Dus een kind dat 3 dagen naar de opvang gaat, betaalt 60% van de vastgestelde ouderbijdrage voor 5 dagen opvang in de week. De ouder betaalt daarmee per maand de ouderbijdrage naar rato van het gebruik.

De kinderopvangvergoeding wordt alleen verstrekt aan kindercentra en gastouderopvang voor kinderen die daadwerkelijk gebruik maken van de kinderopvang. Het voornemen is om daartoe met gebruikmaking van de delegatiegrondslag van het voorgestelde artikel 4.7 bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de houder van een kindercentrum of gastouder een aanwezigheidsregistratie aan de minister verstrekt. Als een kind structureel niet aanwezig is, dan zal de kinderopvangvergoeding niet meer worden uitgekeerd en zal het kindercentrum of de gastouder – indien de ouder wist of behoorde te weten dat de kinderopvangvergoeding te hoog was vastgesteld – het teveel ontvangen bedrag moeten terugbetalen. Is er sprake van bewust handelen, dan kan er zelfs een bestuurlijke boete worden opgelegd, zie hiervoor hoofdstuk 9. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de voorwaarde dat gebruik gemaakt wordt van de kinderopvang. Het voornemen is om hierbij onder andere te regelen dat normale vakantieperiodes en ziekte niet maken dat niet aan deze voorwaarde wordt voldaan. Bij langdurige ziekte kan de uitvoeringsorganisatie om een verklaring vragen en op basis daarvan oordelen of er sprake is van structurele afwezigheid die niet voor financiering in aanmerking komt. Afwezigheid van meerdere maanden, bijvoorbeeld door verblijf in het buitenland, wordt niet vergoed.

Soms hebben ouders behoefte om op incidentele basis kinderen naar de opvang te sturen. Als er kindercentra of gastouders zijn die deze dienstverlening willen aanbieden dan is ook in dat geval het bezit van een exploitatievergunning een vereiste. Incidentele opvang zal niet worden gefinancierd door de overheid omdat voor verstreken van de kinderopvangvergoeding structurele kinderopvang een vereiste is. Een regelmatig gebruik van de kinderopvang is in het belang van de ontwikkeling van het kind. Bovendien compliceert het de uitvoering van het stelsel zowel bij het kindercentrum als de uitvoeringsorganisatie. Als het kindercentrum of de gastouder gebruik maakt van

overheidsfinanciering zal de ouderbijdrage die de organisatie in rekening brengt voor incidenteel gebruik goedkeuring behoeven van de uitvoeringsorganisatie.

Het openbaar lichaam kan het Rijk adviseren om uitzonderingen te maken op het uitgangspunt dat de ouder moet betalen bij gebruik. Bijvoorbeeld als het gaat om calamiteiten die naar het oordeel van het openbaar lichaam incidentele opvang noodzakelijk maken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie gedurende de COVID-19 pandemie, waarbij voor ouders die werken in vitale beroepen de kinderopvang tijdelijk ter beschikking wordt gesteld.

Om de uitvoering zo eenvoudig mogelijk te houden en de houders van kindercentra en gastouders enige zekerheid met betrekking tot de inkomsten te geven, wordt de kinderopvangvergoeding op kwartaalbasis toegekend. In hoofdstuk 8 wordt dit verder uitgewerkt.

4.4.3 Ouderbijdrage

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat uit de nulmeting kinderopvang Caribisch Nederland is gebleken dat de kosten van kinderopvang voor ouders van kinderen van 0 tot en met de basisschoolleeftijd, gerelateerd aan het besteedbare inkomen, hoog zijn. Om alle kinderen de mogelijkheid te bieden om naar de kinderopvang te gaan, zullen de kosten voor de opvang voor alle ouders in Caribisch Nederland aanzienlijk moeten worden verlaagd. Met de tijdelijke subsidieregeling zijn al eerste (belangrijke) stappen gezet.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de ambitie opgenomen om de kinderopvangvergoeding in Nederland – zowel in Europees als Caribisch Nederland – (zo mogelijk in stappen) te verhogen naar 95%. Op Prinsjesdag 2022 heeft het kabinet aangekondigd dat de vergoeding bij invoering van het nieuwe stelsel met 1%-punt naar 96% zal worden verhoogd en dat als gevolg daarvan de ouderbijdrage 4% van de kosten van de kinderopvang zal gaan bedragen.

Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om die ambitie in Caribisch Nederland door te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen de hoogte van de kinderopvangvergoeding en het tarief per dagdeel van de ouderbijdrage jaarlijks worden bepaald. Op basis van de eerste twee fasen van het kostprijsonderzoek²³ is de verwachting dat de ouderbijdrage tussen \$16 en \$28 per maand voor de dagopvang en tussen \$12 en \$20 per maand voor de buitenschoolse opvang gaat bedragen. Deze ambitie zal gelijktijdig met Europees Nederland in werking treden, op zijn vroegst op 1 januari 2025.

Geen gratis kinderopvang voor elk kind

Het kabinet heeft op verzoek van het openbaar lichaam en vragen vanuit de Tweede Kamer onderzocht of gratis kinderopvang voor alle kinderen op de eilanden in de rede ligt. Het kabinet heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de te verwachten uitvoeringskosten en verwachten inkomsten uit ouderbijdragen van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Op basis van een aantal aannames kan worden aangenomen dat tegenover een derving aan niet ontvangen ouderbijdragen besparingen op de kosten aannemelijk zijn waardoor een deel van de gederfde opbrengsten kan worden gecompenseerd.²⁴

²³ SEO Economisch Onderzoek (2021). Bekostiging Kinderopvang Caribisch Nederland fase 1: Voorlopig advies voor een bekostigingssystematiek en plan van aanpak voor verzameling van kostengegevens februari 2021) en fase 2: Voorlopige kostprijs en implementatieplan.

²⁴ Kamerstuk 36.200 XV, nr. 9.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om ouders een geringe ouderbijdrage te laten betalen. Hoewel het kabinet het belang van goede kinderopvang onderschrijft, is er geen verplichting tot deelname aan kinderopvang. Het is de ouder die deze keuze bewust maakt. Door een ouderbijdrage te vragen wordt die keuze nadrukkelijker genomen en worden ouders bewust gemaakt van de waarde van kinderopvang.

Daarnaast hecht het kabinet veel waarde aan 'evidence-based' beleid. Met andere woorden: voordat een besluit tot gratis kinderopvang wordt genomen, is het van belang om eerst te bezien wat de effecten zijn van het verder verlagen van de ouderbijdrage, de wijze waarop ouders daarmee omgaan en welk effect dat heeft op het gebruik van kinderopvang en de bedrijfsvoering. Het is de verwachting dat het gebruik van kinderopvang toeneemt als het gratis is. De omstandigheden in Caribisch Nederland, met momenteel tekorten aan goed opgeleid personeel en goede huisvesting, zijn van dien aard dat het kabinet van mening is dat het ook vanuit deze optiek niet opportuun is om op dit moment gratis kinderopvang voor elk kind aan te bieden (zie verder hoofdstuk 11.5).

Wel financiële ondersteuning in het kader van lokaal armoedebeleid

Wel krijgt het openbare lichaam, als verantwoordelijke voor het eilandelijke armoedebeleid, de ruimte om voor ouders die de ouderbijdrage niet kunnen betalen, de ouderbijdrage volledig te voldoen aan de houder van het kindercentrum of de gastouder. Voor deze ouders wordt de kinderopvang gratis. Het openbaar lichaam stelt daarvoor bij eilandsbesluit nadere regels op. Daarin wordt opgenomen wat de voorwaarden hiervoor zijn. Het openbaar lichaam is bij uitstek in staat om op basis van vastgestelde criteria tot een zorgvuldige beoordeling op individuele basis te komen. Op gezette tijden zal het beleid ten aanzien van de betaling van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam worden beoordeeld. Het is aan het openbaar lichaam om de criteria te bepalen wie voor compensatie van de ouderbijdrage in het kader van het lokale armoedebeleid in aanmerking komt.

4.4.4 Financiering gastouderopvang en flexibele opvang

Gastouderopvang en flexibele opvang zijn in principe mogelijk. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de financiering van deze vormen van opvang.

Uiteraard moet de aanbieder van gastouderopvang of flexibele opvang in het bezit zijn van een exploitatievergunning. Gastouderopvang kan in aanmerking komen voor een kinderopvangvergoeding via de eerder omschreven directe financiering. Het gaat dan om opvang op de reguliere tijden. Als het gaat om flexibele opvang is het voornemen om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat het openbaar lichaam het Rijk kan adviseren over de voorwaarden voor financiering. In dat geval zullen het Rijk en het openbaar lichaam nadere afspraken hierover maken.

Net als een kindercentrum zal de gastouder op basis van een overeenkomst met de ouder de kinderopvangvergoeding bij de uitvoeringsorganisatie aanvragen. De hoogte van de kinderopvangvergoeding voor gastouderopvang zal op basis van een onafhankelijk onderzoek worden vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat de gastouder een kinderopvangvergoeding krijgt die een reële vergoeding is voor de verrichte werkzaamheden en kosten die worden gemaakt.

Bij gastouderopvang is sprake van een bijzondere vorm van opvang waarbij het lastiger is om op professionele wijze de kwaliteit van de zorg te kunnen borgen. Voor de meeste kinderen wordt daarom de opvang in de professionele setting van kindercentra geprefereerd. Tegen deze achtergrond heeft het openbaar lichaam de mogelijkheid om het Rijk te adviseren om het aantal te financieren (gastouderopvang)plaatsen te beperken.

Omdat de gastouderopvang in het stelsel aanvullend is op de reguliere kindercentra, mag de hoogte van de kinderopvangvergoeding geen extra financiële prikkel uitgaan om gastouderschap financieel aantrekkelijker te laten zijn dan het reguliere kindercentrum. Daarom zal de ouderbijdrage tenminste gelijk zijn aan de ouderbijdrage die ouders voor de kinderopvang in een kindercentrum dienen te betalen.

Kinderopvang vindt in de regel overdag plaats. Voor ouders die op onregelmatige tijden werken kan opvang in de weekend-, avond- en nachturen een ontlasting van hun zorgen zijn. Als het openbaar lichaam flexibele opvang tot de financiering op het eiland wil toelaten en daarover overeenstemming is met het Rijk, kunnen ouders voor aanvullende financiering in aanmerking komen. Voorwaarde is wel dat de ouders kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk werken of in opleiding zijn op deze afwijkende tijdstippen. Voor de flexibele opvang geldt dus wél een arbeidseis. De toetsing zal door het openbaar lichaam plaatsvinden en die zal de uitvoeringsorganisatie daarover adviseren. De hoogte van de ouderbijdrage wordt door het Rijk in overleg met het openbaar lichaam bepaald. De uitvoering van de financiering van de flexibele opvang gebeurt door de uitvoeringsorganisatie.

Omdat het van belang is dat kinderen in hun ontwikkeling worden gestimuleerd kunnen deze kinderen normaal gebruik maken van de reguliere opvang. De ouders betalen daarvoor de ouderbijdrage die voor hen van toepassing is. Het aantal uren flexibele opvang dat wordt afgerekend, gaat niet ten koste van het maximale aantal uren kinderopvang dat tijdens kantooruren kan worden afgerekend.

5. Kwaliteitseisen kindercentra en gastouders

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de kwaliteitseisen die bij dit wetsvoorstel worden gesteld aan respectievelijk kindercentra (paragraaf 5.1) en gastouders (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 worden nog enkele overige punten aangestipt die relatie hebben met de kwaliteitseisen, te weten de kinderopvang aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, de gevolgen van calamiteiten zoals orkanen, en de mogelijkheid tot experimenteren.

5.1 Kwaliteitseisen kindercentra

De houder van een kindercentrum is verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen zoals gesteld in en op grond van dit wetsvoorstel. Houders van kindercentra kunnen dagopvang bieden, buitenschoolse opvang, flexibele opvang, of een combinatie van deze drie vormen. Als een houder meerdere vormen aanbiedt, dan wordt de houder als één aanbieder beschouwd. Dat betekent dat een houder bijvoorbeeld niet zowel voor de dagopvang als voor de buitenschoolse opvang een apart veiligheidsbeleidsplan hoeft op te stellen, maar dat er één veiligheidsbeleidsplan voor het gehele kindercentrum kan worden opgesteld, waarbij er uiteraard wel rekening moet worden gehouden met de leeftijd en de ontwikkelfase van de verschillende aanwezige kinderen. Ook moet er rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de locatie van de opvang in het geval dat de opvang op verschillende locaties wordt aangeboden. Indien er specifieke eisen voor een van de vormen van kinderopvang worden gesteld, dan dient dit wel apart terug te komen in de documenten van de houder.

Aan houders van kindercentra worden verschillende eisen gesteld in het kader van verantwoorde kinderopvang. Het gaat om eisen omtrent het pedagogisch en educatief handelen, eisen met betrekking tot de veiligheid en gezondheid, en randvoorwaardelijke eisen zoals het personeel, de groepsgrootte en de ruimtes. Naast deze eisen is er nog een aantal andere zaken waar de houder in moet voorzien. Het gaat hier om de meld-, overleg- en aangifteplicht bij vermoedens van een (seksueel) misdrijf in de kinderopvang, en het aanstellen van een oudercommissie en een klachtencommissie. In onderstaande alinea's worden deze eisen nader toegelicht.

Pedagogisch en educatief handelen

In paragraaf 4.2.2 is de definitie van verantwoorde kinderopvang toegelicht. Houders van kindercentra dienen, net zoals in Europees Nederland, te beschikken over een pedagogisch beleidsplan, waarin staat beschreven hoe de houder invulling geeft aan de aspecten van verantwoorde kinderopvang. Daarmee is het pedagogisch beleidsplan een van de belangrijkste documenten met betrekking tot de kwaliteit, en een belangrijke informatiebron voor de toezichthouder bij het uitoefenen van het toezicht. Het plan moet openbaar zijn voor ouders, zodat ook voor hen de informatie inzichtelijk is. De houder van een kindercentrum moet er tevens zorg voor dragen dat er conform het pedagogisch beleidsplan wordt gehandeld. Bovendien dient de houder continu te werken aan kwaliteitsverbetering en professionalisering, en daartoe dient het plan regelmatig geëvalueerd en geactualiseerd te worden.

Het wetsvoorstel schept, net als de Wet kinderopvang voor Europees Nederland, de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels op te stellen voor een aantal van de hierna aangegeven onderwerpen. De nadere regels zullen een detaillering zijn van de in het wetsvoorstel opgenomen algemene uitgangspunten en voorwaarden. Zo wordt eraan gedacht om nader te specificeren welke elementen aan bod moeten komen in het pedagogisch en educatief beleidsplan, zoals:

- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aspecten van verantwoorde kinderopvang;

- de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd, en van welk gestandaardiseerd observatie-instrument hiertoe gebruik wordt gemaakt;
- de wijze waarop gewerkt wordt aan een doorlopende ontwikkel- en leerlijn met het basisonderwijs;
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de sociale veiligheid van de kinderen en het personeel;
- het activiteitenprogramma en het dagritme;
- de wijze waarop ontwikkel- en leerachterstanden worden voorkomen en bestreden en in het geval van dagopvang het programma dat wordt gebruikt voor voorschoolse educatie;
- de taken die beroepskrachten in opleiding, stagiairs en vrijwilligers in de kinderopvang kunnen uitvoeren en de wijze waarop zij hierbij worden begeleid en ingezet, waarbij het uitgangspunt is dat vrijwilligers altijd boventallig zijn;
- de wijze waarop wordt omgegaan met kinderen die een extra ondersteuningsbehoefte hebben en welke afspraken hieromtrent zijn gemaakt met ketenpartners;
- de wijze waarop ouders worden betrokken bij de ontwikkeling van hun kind op de kinderopvang;
- de voertaal die in het kindercentrum gebezigd wordt.

Uitgangspunt is dat kindercentra een gevarieerd aanbod bieden waarin zowel ruimte is voor het spelenderwijs stimuleren van de ontwikkeling van kinderen als voor ontspanning. Het activiteitenprogramma moet dus gevarieerd en in balans zijn. Buitenschoolse opvang mag bijvoorbeeld niet alleen of vooral uit huiswerkbegeleiding bestaan.

In het wetsvoorstel is daarnaast de eis opgenomen dat de houder van een kindercentrum aantoonbaar aandacht moet besteden aan het volgen van de ontwikkeling van kinderen en het signaleren van bijzonderheden. Op basis daarvan moet de houder van een kindercentrum het programma afstemmen op wat het kind nodig heeft. Op deze manier moet het kinderopvangstelsel ook plek bieden voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, zie hierover verder paragraaf 5.3.1 over inclusief kinderopvangstelsel als uitgangspunt.

Bovendien is het wenselijk dat de houder van een kindercentrum aandacht besteedt aan ouderbetrokkenheid. Het voornemen is om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen dat ouderbetrokkenheid onderdeel uitmaakt van het pedagogisch en educatief beleidsplan. Uit onderzoek²⁵ blijkt immers dat ouderbetrokkenheid een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen. Ouders hebben veel kennis over hun kind die relevant is voor de kinderopvang. En de kinderopvang heeft groot belang bij goede samenwerking met de ouders en een stimulerend en ondersteunend gezinsklimaat. Beroepskrachten kunnen advies en informatie aan de ouders geven over het kind en vice versa. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen ouderparticipatie en ouderbetrokkenheid.²⁶ Bij ouderparticipatie gaat het om de deelname van ouders bij de organisatie, bijvoorbeeld door bij activiteiten te ondersteunen of door zitting te nemen in de oudercommissie. Bij ouderbetrokkenheid gaat het om de betrokkenheid van de ouders bij de ontwikkeling van hun kind op de kinderopvang of de school, bijvoorbeeld door thuis verder te oefenen met taal. Bij een hoge mate van ouderbetrokkenheid ontstaat er ‘educatief partnerschap’ tussen ouders en de kinderopvang. Met betrekking

²⁵ Bakker e.a. (2013). Leraren en ouderbetrokkenheid. Een reviewstudie naar de effectiviteit van ouderbetrokkenheid en de rol die leraren daarbij kunnen vervullen, Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen.

²⁶ Onderwijsraad (2010). Ouders als partners. Den Haag.

tot ouderparticipatie is in het wetsvoorstel opgenomen dat een kindercentrum een oudercommissie en een klachtocommissie dient te hebben (zie toelichting verderop in deze paragraaf). Beide commissies dragen bij aan de dialoog tussen het kindercentrum en de ouder op organisatieniveau. Met betrekking tot ouderbetrokkenheid wordt er, zoals eerder aangegeven, aan gedacht om voor te schrijven dat een houder van een kindercentrum in het pedagogisch beleidsplan moet opnemen hoe ouders worden betrokken bij de ontwikkeling van hun kind.

Tot slot schept het wetsvoorstel de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan de kwaliteitszorg en de professionele kwaliteitscultuur binnen het kindercentrum. Het is de bedoeling dat de houder en de medewerkers van een kindercentrum samen continu werken aan het verbeteren van de kwaliteit van (de dienstverlening van) het kindercentrum. Met kwaliteitszorg wordt bedoeld het op een systematische en gestructureerde wijze continu werken aan kwaliteitsverbetering. Een kindercentrum kan daar verschillende instrumenten en processen voor inzetten, zoals een kwaliteitsplan met concrete doelen, een evaluatiecyclus, en bekwaamheidsbeleid. Kwaliteitszorg is dus een expliciete manier van het organiseren van kwaliteitsverbetering. Naast kwaliteitszorg is ook een professionele kwaliteitscultuur van belang. De professionele kwaliteitscultuur is ten opzichte van de kwaliteitszorg meer impliciet: het is de voedingsbodem waarop de kwaliteit in een kindercentrum tot bloei kan komen. Het gaat onder andere om de gedeelde waarden binnen het kindercentrum, en de houding en het gedrag binnen het kindercentrum dat als normaal wordt gezien. Daardoor kan een sfeer ontstaan waarin het veilig is om te leren, en waarin er een collectieve gemotiveerdheid is om samen continu te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van het kindercentrum.

Veiligheid en gezondheid

Ten aanzien van veiligheid en gezondheid wordt een aantal eisen gesteld. Houders van kindercentra dienen, net zoals in Europees Nederland, te beschikken over een veiligheids- en gezondheidsbeleidsplan, waarin staat beschreven hoe de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen wordt gewaarborgd. Het gaat daarbij om zaken als hygiëne, brandveiligheid en emotionele veiligheid. Dit beleidsplan dient regelmatig te worden geëvalueerd en geactualiseerd. Houders van kindercentra dienen er tevens zorg voor te dragen dat er conform het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt gehandeld.

Over aspecten van veiligheid en gezondheid worden nadere regels gesteld. Er wordt aan gedacht om – overeenkomstig het Besluit kwaliteit kinderopvang dat voor Europees Nederland geldt – nader te specificeren welke elementen aan bod moeten komen in het veiligheids- en gezondheidsbeleidsplan, zoals:

- een beschrijving van de wijze waarop de houder van een kindercentrum er zorg voor draagt dat het veiligheids- en gezondheidsbeleid samen met de beroepskrachten een continue proces is van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren;
- een beschrijving van de risico's die de opvang van kinderen van het desbetreffende kindercentrum met zich brengt, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
 - de voornaamste risico's met grote gevolgen voor de veiligheid van kinderen;
 - de voornaamste risico's met grote gevolgen voor de gezondheid van kinderen; en
 - het risico op grensoverschrijdend gedrag door beroepskrachten, beroepskrachten in opleiding, stagiairs, vrijwilligers, overige aanwezige volwassenen en kinderen;

- een plan van aanpak waarin in concrete termen is aangegeven welke maatregelen binnen welke termijn zijn genomen teneinde de eerdergenoemde risico's in te perken en de handelwijze indien deze risico's zich verwezenlijken;
- een beschrijving in algemene zin van de wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met risico's waarvan de gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van kinderen beperkt zijn;
- een beschrijving van de wijze waarop de houder van een kindercentrum zorgdraagt dat het actuele veiligheids- en gezondheidsbeleid en de evaluaties daarvan inzichtelijk zijn voor de beroepskrachten, beroepskrachten in opleiding, stagiairs, vrijwilligers en ouders; en
- een beschrijving van de wijze waarop wordt omgegaan met de inrichting, brandveiligheid, hygiënische toestand en veiligheid van het kindercentrum voor zover deze voorschriften noodzakelijk zijn voor de kinderopvang.

Daarnaast schept dit wetsvoorstel de mogelijkheid voor de openbare lichamen om via de eilandsverordening nadere regels te stellen aan gezonde voeding. Er is voor gekozen om deze bevoegdheid aan de openbare lichamen toe te kennen, omdat veel houders van kindercentra gebruik maken van een externe cateraar. Het openbaar lichaam kan dan lokale afspraken hierover maken met de juiste partijen, en daarbij binnen de algemene uitgangspunten rekening houden met de producten die op de eilanden beschikbaar zijn.

Tot slot dienen, overeenkomstig met de eisen voor kinderopvang in Europees Nederland en conform de aanbeveling uit het Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam van april 2011, alle medewerkers van een kindercentrum en andere personen die geregd aanwezig zijn tijdens opvanguren te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag. Specifiek gaat het om de volgende personen:

- de houder of voorgenomen houder, zijnde de directeur en bestuurders, van een kindercentrum;
- de personen die in dienst zijn van de houder of met een uitzendorganisatie tijdens opvanguren werkzaam zijn, dan wel zullen zijn, op de locatie waar de houder een kindercentrum exploiteert en waar kinderen worden opgevangen;
- de personen die op basis van een andere overeenkomst met de houder structureel tijdens opvanguren werkzaam zijn of zullen zijn op de locatie waar de houder een kindercentrum exploiteert en waar kinderen worden opgevangen;
- de personen die op vrijwillige basis structureel tijdens opvanguren werkzaam zijn of zullen zijn op de locatie van waar de houder een kindercentrum exploiteert en waar kinderen worden opgevangen;
- de personen die uit hoofde van hun functie toegang hebben of zullen hebben tot informatie over de kinderen die worden opgevangen.

Het voldoen aan deze eis is een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning. De verklaring omtrent het gedrag mag op het tijdstip van overlegging niet ouder zijn dan drie maanden en dient tweejaarlijks te worden geactualiseerd.

Tot slot krijgt de toezichthouder de mogelijkheid om van een houder van een kindercentrum te verlangen dat een verklaring omtrent het gedrag kan worden overlegd van een persoon van 12 jaar of ouder die ten tijde van de opvang structureel aanwezig is, indien de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat deze persoon niet voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Dit komt overeen met de situatie in Europees Nederland. De achtergrond van dit voorschrift is dat het wenselijk is dat ten aanzien van personen van 12 jaar of ouder die op het opvangadres ten tijde van de opvang aanwezig zijn, ook overlegging van een VOG geëist kan worden als de toezichthouder een redelijk vermoeden heeft van een ernstig strafbaar feit, zoals een geweld- of zedendelict. Het zal dan vaak om signalen gaan die de toezichthouder

van andere instanties heeft ontvangen, aan de hand waarvan kan worden geconcludeerd dat sprake kan zijn van direct gevaar voor een opgevangen kind. Het kan inwonende personen, zoals de 15-jarige zoon van de houder van een aan huis gevestigd kindercentrum betreffen. Daarnaast kan het gaan om niet-inwonende personen, zoals de partner van de houder die niet woonachtig is op het adres waar wordt opgevangen, maar daar wel op bezoek komt ten tijde van de opvang. Ook kan het gaan om personen van 12 jaar of ouder die in het kindercentrum komen.

Randvoorwaardelijke eisen

De houder van een kindercentrum dient aan een aantal randvoorwaarden te voldoen, ten behoeve van het bieden van verantwoorde kinderopvang. Deze randvoorwaarden hangen ook samen met de eerder beschreven eisen met betrekking tot het pedagogisch en educatief handelen, en de veiligheid en gezondheid. Het gaat om randvoorwaarden op het gebied van opleiding en kwalificatie, de groeps grootte en het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de beschikbare ruimte voor kinderen, en de inrichting en herkenbaarheid van de ruimtes. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat de houder van een kindercentrum hier aantoonbaar aandacht aan moet besteden. Net als in Europees Nederland kunnen hier nadere regels over worden gesteld. Gedacht wordt aan onder meer de volgende regels:

- **Beschikbare ruimtes, inrichting en herkenbaarheid:** De binnen- en buitenruimtes waar kinderen verblijven gedurende de tijd dat zij worden opgevangen in een kindercentrum, zijn veilig, toegankelijk en passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen. Alle ruimtes in een kindercentrum dienen voor een gezond binnenmilieu voorzien te zijn van goede ventilatie. Een kindercentrum beschikt over een nader te bepalen minimaal aantal vierkante meter binnenspeelruimte per in het kindercentrum aanwezig kind. Een kindercentrum beschikt over een nader te bepalen minimaal aantal vierkante meter gedeeltelijk overdekte of schaduwrijke buitenspeelruimte per in het kindercentrum aanwezig kind. Na signalen van houders van kindercentra wordt eraan gedacht om toe te staan dat zogenaamde "porches" (structureel overdekte buitenruimten) onder voorwaarden mee te laten tellen als binnenruimten, omdat in Caribisch Nederland vaak buiten geleefd wordt. De buitenspeelruimte is bij voorkeur aangrenzend aan het kindercentrum. In het geval een buitenspeelruimte niet aangrenzend is, is deze gelegen in de directe nabijheid van het kindercentrum en voor kinderen toegankelijk en veilig bereikbaar. Een kindercentrum beschikt voor kinderen tot de leeftijd
- **Minimale opleidingseisen:** Beroepskrachten in het kindercentrum beschikken minimaal over een pedagogische opleiding op MBO-2/CVQ-2 niveau. Daarnaast dient binnen het kindercentrum minimaal één beroepskracht werkzaam te zijn die beschikt over een opleiding op MBO-3/CVQ-3 niveau die specifiek gericht is op de signalering van leer- en ontwikkelingsachterstanden. De beroepskrachten die beschikken over een opleiding op MBO-3/CVQ-3 niveau dienen minimaal drie dagen per week werkzaam te zijn.
Het wetsvoorstel schept daarnaast de mogelijkheid voor openbare lichamen om bij Eilandsverordening nog aanvullende opleidingseisen te stellen, alsmede eisen aangaande het taalniveau van de beroepskrachten. Er is voor gekozen om deze bevoegdheid aan de openbare lichamen toe te kennen, omdat de mogelijkheden hiervoor, onder andere gezien de beschikbaarheid van opleidingen en beroepskrachten, per openbaar lichaam verschillen.
De houder van een kindercentrum dient er daarnaast zorg voor te dragen dat er gedurende de kinderopvang te allen tijde ten minste één volwassene aanwezig is die gekwalificeerd is voor het verlenen van eerste hulp aan kinderen. Ten behoeve van het bijhouden van kennis en vaardigheden dient er jaarlijks kinder-EHBO-training gevuld te worden. Ook dienen de beroepskrachten in de

dagopvang geschoold te zijn in het werken met een programma voor voorschoolse educatie.

- Maximale groepsgrootte: De maximale groepsgrootte wordt afgestemd op de leeftijd van de kinderen in de groep, waarbij naarmate de kinderen in de groep ouder zijn, de groep uit meer kinderen mag bestaan. Daarbij zal rekening gehouden worden met de lokale context (waaronder de demografische kenmerken) van de openbare lichamen.
- Aantal beroepskrachten: Het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten op een groep wordt afgestemd op het aantal aanwezige kinderen in de groep, waarbij naarmate de kinderen ouder zijn, minder beroepskrachten hoeven te worden ingezet. Per stamgroep wordt er zoveel mogelijk gewerkt met vaste beroepskrachten.
- Inzet beroepskrachten in opleiding en stagiairs: Bij de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs wordt rekening gehouden met de opleidingsfase waarin zij zich op dat moment bevinden.

Beschermisscode huiselijk geweld en kindermishandeling

De regering is voornemens om regelgeving op te stellen voor Caribisch Nederland over hoe te handelen in het geval van vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Er is hiervoor een ontwerp²⁷ van een algemene maatregel van bestuur in internetconsultatie gegaan. Deze zal ook gaan gelden voor de kinderopvang.

Vanuit het Ministerie van VWS is in 2019 al een handreiking beschikbaar gekomen waarin de stappen met betrekking tot het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling worden toegelicht. De openbare lichamen kunnen op basis van de handreiking hier nader beleid op ontwikkelen. De openbare lichamen zijn bovendien volgens het train-de-trainer-principe hierin getraind, zodat vanuit de openbare lichamen ook andere organisaties in de (jeugd)keten, zoals de kinderopvang, kunnen worden getraind.

Meld-, overleg- en aangifteplicht bij vermoedens mishandeling of zedenmisdrijf

Dit wetsvoorstel bevat een handelswijze voor situaties waarbij een houder of een medewerker van een kindercentrum vermoedens heeft dat er sprake is van een misdrijf binnen het desbetreffende kindercentrum, gepleegd door een bij het kindercentrum "werkzaam persoon". Daaronder vallen ook stagiairs, vrijwilligers en bestuurders. De handelswijze komt overeen met de handelswijze die in Europees Nederland geldt voor de kinderopvang. Indien een houder van een kindercentrum of een medewerker van een kindercentrum op enigerlei wijze bekend is geworden met een (seksueel) misdrijf binnen het kindercentrum, dient deze persoon te handelen volgens deze handelswijze. Dit geldt voor alle medewerkers van een kindercentrum.

Als een medewerker seksueel misbruik, seksuele intimidatie, of geweld tegen kinderen vermoedt, moet hij dit onmiddellijk bekend maken bij de houder. Deze meldplicht geldt voor alle medewerkers. De houder moet na een melding direct in overleg treden met een bij ministeriële regeling aan te wijzen onafhankelijke deskundige. Dit is de overlegplicht. De deskundige stelt vast of er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. In het geval een strafbaar feit wordt vermoed, dan is de houder altijd verplicht om aangifte hiervan te doen bij de politie. De houder informeert ook de betrokkenen over de aangifte. De aangewezen deskundige is vrijgesteld van de verplichting om aangifte te doen van seksueel misbruik of seksuele intimidatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de

²⁷ [Overheid.nl | Consultatie Besluit maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling BES \(internetconsultatie.nl\)](https://www.overheid.nl/Consultatie-Besluit-maatschappelijke-ondersteuning-en-bestrijding-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-BES/internetconsultatie.nl)

deskundige. Er wordt in elk geval voorzien in een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht.

De deskundige kan ook benaderd worden voor advies ten aanzien van eventueel te nemen stappen, en voor begeleiding bij het zoeken naar een oplossing dan wel bij het indienen van een klacht of aangifte.

Oudercommissie

Overeenkomstig met Europees Nederland wordt voorgesteld om kindercentra met meer dan 50 kinderen te verplichten zich in te spannen om een oudercommissie in te stellen. De oudercommissie heeft de taak het bestuur van het kindercentrum te adviseren over het beleid dat gevoerd wordt aangaande de aspecten van verantwoorde kinderopvang.

Middels deze verplichting wordt de dialoog tussen het kindercentrum en de ouders van de op te vangen kinderen gestimuleerd. Ouders kunnen zitting nemen in de oudercommissie en via deze weg inspraak hebben in het beleid van het kindercentrum. Het openbaar lichaam kan bij Eilandsverordening nadere regels stellen ten aanzien van de oudercommissie, zodat recht gedaan kan worden aan de lokale context.

Klachtencommissie, klachtenprocedure en onafhankelijke bemiddeling

Indien een ouder ontevreden is over een gedraging jegens een ouder of een kind door een medewerker van het kindercentrum, of over de overeenkomst tussen de ouder en de houder van het kindercentrum, dan is het van belang dat de ouder hierover een klacht kan indienen bij het kindercentrum. Daarom is in dit wetsvoorstel opgenomen dat een houder van een kindercentrum, net als in Europees Nederland, een klachtenprocedure vaststelt en deze inzichtelijk maakt voor ouders. Voor het behandelen van klachten stelt de houder een klachtencommissie in. Op basis van de klachtenprocedure worden de klachten zorgvuldig behandeld door de klachtencommissie. Het openbaar lichaam kan bij Eilandsverordening nadere regels stellen ten aanzien van de klachtenprocedure en klachtencommissie, zodat recht gedaan kan worden aan de lokale context.

In Europees Nederland hebben ouders ook de mogelijkheid om bij klachten zich te wenden tot de Geschillencommissie Kinderopvang. Deze commissie is echter niet actief in Caribisch Nederland. Desalniettemin is het wenselijk dat ouders voor, tijdens of na een klachtenprocedure ook advies of ondersteuning kunnen inwinnen bij een onafhankelijke partij. Het kan bijvoorbeeld gaan om de situatie dat ouders hun kind aanmelden bij een kindercentrum, en dat de houder van het kindercentrum het kind om een bepaalde reden niet toelaat. De onafhankelijke partij kan eventueel ook bemiddelen tussen ouders en (de klachtencommissie van) het kindercentrum. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat het openbaar lichaam zorg moet dragen voor de aanwezigheid van onafhankelijke partij waar ouders bij terecht kunnen voor advies, begeleiding en onafhankelijke bemiddeling, met de ruimte om hier door het openbaar lichaam bij Eilandsverordening nadere invulling aan te geven.

5.2 Kwaliteitseisen gastouderopvang

Op dit moment zijn er in Caribisch Nederland alleen op Bonaire enkele gastouders actief. Zoals beschreven in paragraaf 4.1.1. kunnen gastouders bijdragen aan de flexibiliteit en diversiteit van het kinderopvangstelsel. Voor gastoudervang gelden de kwaliteitseisen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel.

In Europees Nederland wordt gastouderopvang aangeboden via gastouderbureaus. Het gastouderbureau is verantwoordelijk voor het pedagogisch beleid en het gezondheids- en veiligheidsbeleid van de gastouderopvang, en ondersteunt en begeleidt de individuele gastouders hierin. Gezien de schaalgrootte van de eilanden ligt het niet voor de hand om aparte gastouderbureaus op te richten. Het is daarentegen wel van belang dat

gastouders worden ondersteund en begeleid, zeker omdat gastouders zich – anders dan in Europees Nederland – ook moeten richten op het spelenderwijs en doelgericht stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en het voorkomen en bestrijden van ontwikkel- en leerachterstanden. Daarom is, in overleg met de openbare lichamen, in het wetsvoorstel opgenomen dat het openbaar lichaam ook zorg moet dragen voor de begeleiding en ondersteuning van de gastouders. Het gaat dan bijvoorbeeld om begeleiding bij het opstellen van de benodigde beleidsplannen, en het efficiënt organiseren van bijscholingscursussen. Het openbaar lichaam kan zelf deze rol vervullen, maar kan hierover ook afspraken maken met een andere organisatie, bijvoorbeeld een kindercentrum. De gastouder zelf blijft verantwoordelijk voor het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals gesteld in dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving. Zie hierover verder paragraaf 5.3.2.

Pedagogisch en educatief handelen

De definitie van verantwoorde kinderopvang, inclusief het gedeelte met betrekking tot het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, geldt ook voor gastouderopvang. Gastouders dienen een dusdanig pedagogisch beleid te voeren dat dit redelijkerwijs resulteert in verantwoorde kinderopvang. De gastouder dient dit beleid schriftelijk vast te leggen. Dit is een belangrijke informatiebron voor de toezichthouder op de kwaliteit voor het uitoefenen van het toezicht. Daarnaast dienen gastouders de ontwikkeling van kinderen te volgen.

Het wetsvoorstel schept de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan gastouderopvang met betrekking tot de minimale opleidingseisen, de inrichting van een ondersteuningsstructuur binnen de kinderopvang, en het activiteitenprogramma. Dit komt overeen met de mogelijkheid die hier voor voor kindercentra wordt geschept.

Het wetsvoorstel schept daarnaast de mogelijkheid voor de openbare lichamen om bij Eilandsverordening nadere regels te stellen aan het pedagogisch beleid van de gastouderopvang. Echter, omdat gastouderopvang zeer kleine organisaties zijn, is de intentie om het in eerste instantie te laten bij de algemene eis uit dit wetsvoorstel: uit het schriftelijk vastgestelde beleid moet blijken hoe gewerkt wordt aan verantwoorde kinderopvang. De reden om dit voor gastouderopvang te regelen bij Eilandsverordening, is omdat de specifieke lokale context bepalend kan zijn voor de invulling van het gastouderschap. Zoals eerder gesteld moet een gastouder in ieder geval voldoen aan de volledige definitie van verantwoorde kinderopvang.

Tot slot kunnen de openbare lichamen net als voor kindercentra ook nadere regels stellen voor gastouderopvang aangaande gezonde voeding, en de lokale partners met wie de gastouder afspraken maakt ten behoeve van de optimale ontwikkeling van kinderen. Dat geldt ook voor het taalniveau van de gastouders.

Veiligheid en gezondheid

Gastouders dienen een dusdanig veiligheids- en gezondheidsbeleid te voeren dat dit redelijkerwijs resulteert in verantwoerde kinderopvang. De gastouder dient dit beleid, net als het pedagogisch beleid, schriftelijk vast te leggen.

Gedacht wordt om, net als voor houders van kindercentra te specificeren uit welke elementen het veiligheids- en gezondheidsbeleid minimaal dient te bestaan. Aangezien de setting en de omvang (en daarmee vaak ook de organisatiekracht) van een gastouderopvang anders is dan van een kindercentrum, dient hier rekening mee te worden gehouden bij het opstellen van de nadere eisen aangaande veiligheid en gezondheid. Voor de houders van een kindercentra bestaat al een beeld van deze regels (zie paragraaf 5.1). Het ligt niet voor de hand om deze eventuele nadere regels een-op-een over te nemen voor de gastouderopvang. Indien wordt gekozen voor nadere

regelgeving, zullen de eisen worden opgesteld in overleg met de stakeholders, zodat deze aansluiten bij de omvang van de gastouderopvang en de Caribische context.

Daarnaast dienen, overeenkomstig met de eisen voor kinderopvang in Europees Nederland en conform de aanbeveling uit het Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam van april 2011, ook de gastouder en personen die op structurele basis aanwezig zijn tijdens opvanguren te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag. Specifiek gaat het om de personen van 18 jaar en ouder die op het woonadres waar gastouderopvang plaatsvindt hun hoofdverblijf hebben of zullen hebben dan wel die structureel tijdens opvanguren aanwezig zijn. Bovendien krijgt de toezichthouder de mogelijkheid om, net als van houders van kindercentra, van een gastouder te verlangen dat een verklaring omtrent gedrag kan worden overlegd van een persoon van 12 jaar of ouder die ten tijde van de opvang structureel aanwezig is, indien de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat deze persoon niet voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Dit komt overeen met de situatie in Europees Nederland. Hier kan het gaan om inwonende personen, zoals het 15-jarige kind van de gastouder, of niet-inwonende personen, zoals de partner van de gastouder die elders woont maar wel op bezoek komt ten tijde van de opvang of de achterwacht van de gastouder die in geval van een calamiteit de opvang van de gastouder tijdelijk overneemt. Ook kan het gaan om personen van 12 jaar of ouder die anders dan incidenteel in de voorziening voor gastouderopvang komen.

Randvoorwaardelijke eisen

De houder van een gastouderopvang dient aan een aantal randvoorwaarden te voldoen, ten behoeve van het bieden van verantwoorde kinderopvang. Deze randvoorwaarden hangen ook samen met de eerder beschreven eisen met betrekking tot het pedagogisch en educatief handelen, en de veiligheid en gezondheid.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een gastouder achttien jaar of ouder dient te zijn. Volwassenen van wie een of meer kinderen onderworpen zijn aan ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling²⁸, volwassenen die met betrekking tot een of meer van zijn kinderen zijn ontheven uit het ouderlijk gezag²⁹, of volwassenen die met betrekking tot een of meer van zijn kinderen zijn ontzet van het gezag³⁰ mogen geen gastouderopvang bieden.

Daarnaast gaat het om randvoorwaarden op het gebied van opleiding en kwalificatie, de beschikbare ruimte en de inrichting ervan. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat de gastouder hier aantoonbaar aandacht aan moet besteden. Hierover kunnen nadere regels worden gesteld. Gedacht wordt in ieder geval aan de volgende regels:

- **Opleidingseisen:** Gastouders beschikken minimaal over een pedagogische opleiding op MBO-2/CVQ-2 niveau en moeten aantoonbaar in staat zijn om ontwikkel- en leer achterstanden te voorkomen en te bestrijden, en om de ontwikkeling van kinderen te kunnen volgen. Voor een gastouder die kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte ontvangt, geldt dat aanvullende eisen aan de opleiding van de gastouder kunnen worden gesteld.
De gastouder moet daarnaast in staat zijn om eerste hulp aan kinderen te kunnen bieden. Ten behoeve van het bijhouden van kennis en vaardigheden dient er periodiek een kinder-EHBO-training gevuld te worden.
- **Beschikbare ruimtes en inrichting:** De binnen- en buitenruimtes waar kinderen verblijven gedurende de tijd dat zij worden opgevangen in een

²⁸ Artikel 254 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.

²⁹ Artikel 266 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.

³⁰ Artikel 269 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek BES.

gastouderopvang, zijn veilig, toegankelijk en passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen. Alle ruimtes in een gastouderopvang dienen voor een gezond binnenmilieu voorzien te zijn van goede ventilatie. Een gastouderopvang beschikt over voldoende speel- en slaapruimte voor kinderen, waaronder begrepen een voor kinderen tot de leeftijd van anderhalf jaar op het aantal kinderen afgestemde afzonderlijke slaapruimte. Een gastouderopvang beschikt over voldoende buitenspeelmogelijkheden, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen. Zoals eerder gesteld kan de specifieke lokale context bepalend zijn voor de invulling van het gastouderschap. Daarom kunnen de openbare lichamen bij of krachtens Eilandsverordening nadere regels stellen aan de accommodatie, de beschikbare ruimte voor kinderen en de inrichting van de ruimte die bestemd is voor de gastouderopvang.

Beschermingscode huiselijk geweld en kindermishandeling

Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht is de regering voornemens regelgeving op te stellen aangaande hoe te handelen bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Naar verwachting zal deze regelgeving ook gaan gelden voor de gastouders in Caribisch Nederland.

Overlegplicht vermoedens strafbaar feit

Net als voor houders van kindercentra wordt in dit wetsvoorstel een handelwijze vastgelegd voor gastouders indien zij vermoedens hebben van een geweld- of zedendelict binnen de gastouderopvang. Zoals eerder vermeld zijn er in Caribisch Nederland geen gastouderbureaus. In Europees Nederland geldt de overleg- en aangifteplicht voor de houder van het gastouderbureau. Op het moment dat de houder van het gastouderbureau vermoedens heeft van een geweld- of zedendelict binnen de gastouderopvang – mogelijk gepleegd door de gastouder dan wel een ander persoon van 18 jaar of ouder die structureel aanwezig is op de opvang, bijvoorbeeld de partner van de gastouder – is de houder verplicht om in overleg te treden met de daarvoor aangewezen deskundige.³¹ Op het moment dat de deskundige in het gesprek vaststelt dat de vermoedens gegrond zijn, moet de houder aangifte doen bij de politie.

Door het ontbreken van gastouderbureaus is deze handelwijze voor de gastouderopvang in Caribisch Nederland niet mogelijk. Het kabinet acht het in verband met de veiligheid van de kinderen op de gastouderopvang echter noodzakelijk dat er ook een handelwijze voor de gastouderopvang in Caribisch Nederland is. Daarom wordt voorgesteld om de overlegplicht direct op te leggen aan de gastouders. Dat betekent dat als een gastouder een geweld- of zedendelict jegens de opgevangen kinderen vermoedt binnen de gastouderopvang – mogelijk gepleegd door iemand anders die structureel aanwezig is op de opvang, zoals de partner of een familielid van de gastouder – de gastouder in overleg moet treden met de bij ministeriële regeling aangewezen deskundige. Deze verplichting geldt ook als een gastouder dergelijke vermoedens heeft die betrekking hebben op de situatie bij een andere gastouder. De deskundige stelt vast of er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Indien dat het geval is, adviseert de deskundige wat de gastouder moet doen, bijvoorbeeld het tijdelijk sluiten van de opvang en een melding maken bij de politie. Het opleggen van een aangifteplicht aan de gastouder is niet mogelijk, omdat dit in strijd kan zijn met het verschoningsrecht ten aanzien van de verplichting om aangifte te doen tegen familieleden. Daarom vervult de deskundige na vaststelling van een redelijk vermoeden

³¹ In Europees Nederland zijn speciale “vertrouwensinspecteurs” van de Inspectie van het Onderwijs hiervoor aangewezen.

van een strafbaar feit een adviserende en begeleidende rol. Vanuit die rol kan de deskundige de gastouder bewegen om de juiste acties te ondernemen.

5.3 Overige punten

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens stilgestaan bij kinderopvang aan kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, de gevolgen van calamiteiten, en experimenten.

5.3.1 Een inclusief kinderopvangstelsel: de ondersteuningsstructuur

Zoals eerder beschreven is een van de doelen van dit wetsvoorstel het verbeteren van de toegankelijkheid van de kinderopvang. In dat kader is het kabinet van mening dat het kinderopvangstelsel ook een passende plek moet bieden voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het kabinet streeft daarom naar een inclusief kinderopvangstelsel: een kinderopvangstelsel dat in principe toegankelijk is voor alle kinderen, voor zover dat vanuit medisch, pedagogisch, psychologisch en organisatorisch oogpunt verantwoord is.

Vanuit het programma BES(t) 4 kids is op ieder eiland door middel van pilots geëxperimenteerd met het vormgeven van een ondersteuningsstructuur binnen de kinderopvang, teneinde de juiste opvang te bieden aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte en een inclusief kinderopvangstelsel te realiseren. Op basis van de ervaringen uit de pilots zijn in dit wetsvoorstel de kaders van een gelaagde ondersteuningsstructuur opgenomen, waarin verantwoordelijkheden worden belegd bij de houders van kindercentra en gastouders, het openbaar lichaam en het expertisecentrum onderwijszorg (hierna: EOZ). Deze partijen stellen de behoefte van het kind centraal, en stemmen hun (beoogde) inzet altijd af met de ouders. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (nadere) regels te stellen over de ondersteuningsstructuur, te weten over voorwaarden voor de opvang van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte (plusopvang), de taken van het EOZ en de te verwerken gezondheidsgegevens.

In de volgende alinea's wordt de gelaagde ondersteuningsstructuur toegelicht. Daarna wordt dieper ingegaan op de organisatie die extra ondersteuning bij kinderen gaat geven, het maken van afspraken over regie, gegevensdeling, toezicht, en de situatie wanneer zorg nodig is in plaats van opvang.

Gelaagde ondersteuningsstructuur

In onderstaande figuur 2 zijn de hoofdlijnen van de ondersteuningsstructuur in de kinderopvang op hoofdlijnen geschetst.

	0^e lijn	1^e lijn	2^e lijn	3^e lijn	
Rol	<i>Opvang</i>	<i>Pedagogische ondersteuning</i>	<i>Expertise</i>	<i>Specialistische ondersteuning</i>	<i>Plusopvang</i>
Taak	<i>Signaleren en aanpassen aanbod</i>	<i>Eerste aanspreekpunt voor de kinderopvang t.b.v. pedagogisch advies en ondersteuning.</i>	<i>Adviseert op begeleidingsplan; Organiseert zorg op basis van diagnose/observatie; Verwijzer plusopvang.</i>	<i>Bieden van specialistische ondersteuning in de kinderopvang</i>	<i>Extra ondersteuning aan zorgkinderen, eventueel d.m.v. een plusgroep.</i>
Verantwoordelijk	<i>Kinderopvang</i>	<i>Openbaar lichaam</i>	<i>Expertisecentra onderwijszorg</i>	<i>Zorgaanbieders</i>	<i>Door OL aangewezen kinderopvang/BSO</i>

Figuur 2: De gelaagde ondersteuningsstructuur

De basis van de ondersteuningsstructuur is dat kinderen, ook kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, zoveel mogelijk binnen reguliere groepen worden opgevangen. Van belang daarbij is dat het een passende en verantwoorde plek is voor het kind en dat houders van kindercentra en gastouders blijven voldoen aan hun verplichtingen in het kader van verantwoorde kinderopvang. Verschillende kwaliteitseisen zoals beschreven in paragraaf 5.1 en 5.2 zijn hierbij belangrijk: houders van kindercentra en gastouders moeten aantoonbaar aandacht besteden aan het volgen van de ontwikkeling van kinderen en het signaleren van bijzonderheden, waaronder door middel van een begeleidingsplan indien bijzonderheden worden gesigneerd. Daarnaast moeten houders van kindercentra en gastouders het programma afstemmen op wat kinderen nodig hebben.

Op het moment dat houders van een kindercentrum of gastouders bijzonderheden signaleren, moeten zij een begeleidingsplan opstellen. Dat zal in de praktijk gebeuren in samenspraak met andere betrokken partners rondom het kind om ervoor te zorgen dat het begeleidingsplan is afgestemd op de ondersteuning en zorg die het kind in de thuis- en schoolsituatie nodig heeft. Zij gaan daarover in overleg met de ouders, waarbij zij de ouders eventueel kunnen wijzen op de mogelijkheid om ondersteuning te ontvangen in de thuissituatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het begeleidingsplan.

Ter versterking van de kwaliteit van pedagogisch medewerkers op de reguliere groepen draagt het bestuurscollege van ieder openbaar lichaam ervoor zorg dat pedagogische ondersteuning en advies wordt verleend voor houders van kindercentra en gastouders. Dit betreft de zogenoemde 1^e lijn. De pedagogische ondersteuning adviseert en ondersteunt ambulant en op afroep pedagogisch medewerkers. Het gaat hier om laagdrempelige advisering: een sparringpartner die meekijkt met pedagogisch medewerkers. In eerste instantie richt de pedagogische ondersteuning zich op de relatie tussen de pedagogisch medewerker en het kind en/of de groep. Daarbij gaat het met name om hoe de pedagogisch medewerker diens handelen kan aanpassen om het kind of de groep beter te stimuleren in de ontwikkeling. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de onderwerpen en taken waarvoor het bestuurscollege zorgdraagt voor de verlening van pedagogische ondersteuning en advies. Het voornemen is hierin te regelen dat de pedagogische ondersteuning en advies wordt verleend in samenhang met de eerstelijns opvoedondersteuning en de jeugdgezondheidszorg, omdat de bestuurscolleges ook zorgdragen voor deze diensten. Er is ruimte voor maatwerk om per eiland te bezien welke partij deze rol het beste kan vervullen.

Regie

Voor het realiseren van een inclusief kinderopvangstelsel werken verschillende organisaties samen. Dat zal in de praktijk gebeuren op het niveau van het kind in een multidisciplinair overleg. Daarbij is het van belang dat deze organisaties hun werkwijze goed op elkaar afstemmen. Daarom is in dit wetsvoorstel opgenomen dat er tweemaal jaarlijks overleg plaats moet vinden tussen het EOZ, de verlener van pedagogische ondersteuning en advies en de houders van kindercentra en gastouders over de lokale werking van de ondersteuningsstructuur, onder aanvoering van het bestuurscollege van het openbaar lichaam. Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van afspraken in dit overleg. Dit zullen in de praktijk in ieder geval algemene afspraken betreffen over de regie. Regie is nodig om te zorgen dat de uitvoering van de plannen op elkaar aansluit en dat het bestuurscollege het geheel overziet.

Advies voor extra ondersteuning voor het kind

Als de behoefte van het kind de mogelijkheden van de pedagogische ondersteuning overstijgt, kan er worden opgeschaald naar het EOZ: de 2^e lijn. In dit wetsvoorstel is het EOZ onder meer belast met de taak de houder van een kindercentrum of de gastouder te adviseren over het begeleidingsplan. Het EOZ heeft ook tot taak diagnostiek te verrichten. Het EOZ kan het kind en de ouders in de praktijk ook verwijzen naar specialistische ondersteuning. Dit zal het EOZ in samenspraak doen met andere lokale partners. Op ieder eiland worden al multidisciplinaire overleggen georganiseerd, waar bijvoorbeeld ook de jeugdgezondheidszorg aan deelneemt. In dit overleg kan een integrale aanpak worden afgestemd. Nota bene: een kind kan alleen in een multidisciplinair overleg worden besproken als de ouder hier toestemming voor geeft. Idealiter neemt de ouder deel aan het overleg.

De specialistische ondersteuning kan inhouden dat er via de zorgverzekeraar specifieke zorg wordt geregeld voor een kind in de kinderopvang. Een andere mogelijkheid is dat via bijvoorbeeld de kinderopvang of een van de zorgpartners namens de ouders het EOZ wordt verzocht om een advies uit te brengen of een kind voor extra ondersteuning in een plusopvang in aanmerking komt.

plusopvang

Onder plusopvang wordt verstaan dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang waarin ook of alleen opvang wordt geboden voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit kan bijvoorbeeld passend zijn vanwege een verstandelijke of fysieke handicap, ontwikkelachterstand of gedragsproblemen.

In het geval dat het EOZ positief adviseert, kan de ouder een geschikte plusopvang benaderen voor opvang van het kind. Ouder en plusopvang sluiten een kinderopvangovereenkomst. Zoals toegelicht in paragraaf 4.4.1 hebben houders van kindercentra en gastouders in principe een acceptatieplicht, zo ook aanbieders van plusopvang. Het voornemen is om onder meer te regelen dat de acceptatieplicht niet geldt als de houder van een kindercentrum of de gastouder geen plekken meer heeft. Ook is het voornemen te regelen dat kinderen met een positief advies van het EOZ voorrang krijgen op een beschikbare extra ondersteuningsplaats. In de situatie dat een plusopvang een kind zonder advies van het EOZ op een extra ondersteuningsplaats heeft geplaatst, kan dit consequenties hebben voor de financiering van de plusopvang. Het is aan de houders van kindercentra en de gastouders om contractueel te regelen dat in het uiterste geval de kinderopvangovereenkomst met de ouders van een 'regulier' kind kan worden opgezegd om plaats te maken voor een kind met extra ondersteuningsbehoefte.

Hoewel het advies van het EOZ niet dwingend is, kan het voor de ouders en mogelijk ook de opvangaanbieder gevolgen hebben, bijvoorbeeld of een kind met bijbehorende financiering terecht kan bij een plusopvang. Daarom staan bezwaar en beroep open tegen het advies van het EOZ. Daarvoor gelden de procedures op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES (zie ook paragraaf 8.2.7).

Aanwijzen plusopvang

Onderdeel van de ondersteuningsstructuur is de plusopvang. De plusopvang zal dusdanig moeten worden ingericht dat de ondersteuningsvraag van de op te vangen kinderen kan worden beantwoord. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen de aanvullende eisen aan de plusopvang worden vastgelegd. Gedacht wordt aan aanvullende regels over de beschikbare ruimte, de groeps grootte en aanvullende eisen

omtrent opleiding, scholing en ervaring voor beroepskrachten. Het wetsvoorstel voorziet in een delegatiegrondslag daarvoor.

Een houder van een kindercentrum of gastouder die plusopvang wil gaan aanbieden moet hiervoor een aanvraag indienen bij het openbaar lichaam voor een vergunning voor plusopvang. In de praktijk zal dit naar verwachting veelal een aanvraag zijn tot wijziging³² van de exploitatievergunning. Bij of krachtens eilandsverordening worden onder meer nadere regels gesteld met betrekking tot de aanvraag, registratie en verlenging van deze vergunning. Het is te verwachten dat in de aanvraag onder andere moet worden aangegeven:

- Voor welke groep kinderen extra ondersteuning wordt aangeboden;
- Het aantal kinderen dat maximaal door de plusopvang kan worden opgevangen;
- De aanpassingen die worden gedaan om aan de aanvullende eisen te voldoen.

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam beoordeelt de aanvraag, en vraagt hierbij advies aan de kwaliteitscommissie. Ten behoeve van deze advisering verzoekt het bestuurscollege de Inspectie van het Onderwijs als beoogd toezichthouder op de kwaliteit en het EOZ onderzoek te doen. De inspectie onderzoekt of de exploitatie van de reguliere kinderopvang en de plusopvang redelijkerwijs plaatsvindt of zal plaatsvinden in overeenstemming met de bij of krachtens het wetsvoorstel opgenomen kwaliteitseisen voor reguliere kinderopvang en de aanvullende kwaliteitseisen voor de plusopvang. Het EOZ adviseert over of de voorgestelde aanpassingen ten behoeve van plusopvang voldoende aansluiten bij de behoefte van de beoogde doelgroep, en of voor de betreffende specifieke groep kinderen die de plusorganisatie wil oppangen op het eiland voldoende behoefte bestaat (doelmatigheid voor de toegankelijkheid van het kinderopvangstelsel).

Indien het openbaar lichaam de aanvraag op basis van de adviezen positief beoordeelt, dan kan het openbaar lichaam via de vergunning toestaan dat de houder van het kindercentrum of de gastouder voor een bepaalde termijn plusopvang mag aanbieden. Deze termijn zal in aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in overleg met de openbare lichamen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Na die termijn vervalt de vergunning voor plusopvang. De houder van het kindercentrum of de gastouder kan een verlenging van het betreffende onderdeel van de vergunning aanvragen.

In bepaalde gevallen kan het openbaar lichaam de vergunning voor plusopvang intrekken. Dit zal in de praktijk veelal gebeuren door de vergunning voor exploitatie van kinderopvang zo te wijzigen dat het deel over de plusopvang vervalt. Dit kan alleen als er gedurende een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen periode geen plaatsen zijn bezet door kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, of als de plusopvang herhaaldelijk niet voldoet aan de aanvullende kwaliteitseisen voor plusopvang.

Financiering plusopvang

Houders van kindercentra en gastouders die plusopvang aanbieden maken waarschijnlijk extra kosten. Er wordt immers aan gedacht om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende eisen te stellen aan de plusopvang, onder andere op het gebied van personeelskwalificaties en groepsgrootte. Dat kan ertoe leiden dat de loonkosten van de plusopvang hoger zullen zijn dan in de reguliere kinderopvang. Daarnaast kan het zijn dat de houder van het kindercentrum of de gastouder aanpassingen moet doen in de

³² Of als onderdeel van een nieuw aangevraagde exploitatievergunning.

huisvesting (bijvoorbeeld prikkelarme ruimtes, aangepaste toiletten etc.). Dat betekent dat de plusopvang in dergelijke voorzieningen zal moeten investeren.

De basis voor de financiering van de plusopvang is de reguliere financiering voor de kinderopvang door middel van de kinderopvangvergoeding. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de hoogte van de kinderopvangvergoeding per kind aan te passen voor de plusopvang. Gedacht wordt aan een algemene aanpassing van de kinderopvangvergoeding per kind met een extra ondersteuningsbehoefte, waarbij geen rekening zal worden gehouden met de specifieke ondersteuningsbehoefte van het kind. Op basis van een kostprijsonderzoek zullen de realistische extra kosten hiervan in beeld worden gebracht.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om op aanvraag een aanvullende tegemoetkoming te verstrekken aan de plusopvang. Het openbaar lichaam zal worden gevraagd om te adviseren over de aanvraag. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de aanvullende tegemoetkoming. Gedacht wordt om de aanvullende tegemoetkoming te laten bestaan uit twee delen.

Ten eerste wordt gedacht aan een vergoeding voor de aanschaf van aangepaste materialen en voor eventuele aanpassing in de huisvesting. Dit zijn immers kosten die gemaakt moeten worden ongeacht het aantal kinderen in de plusopvang. Deze vergoeding zou als een soort "startbedrag" gezien kunnen worden waar de houder van een kindercentrum of de gastouder die begint met het aanbieden van plusopvang aanspraak op kan maken om de plusopvang passend in te richten.

Ten tweede wordt gedacht aan een vergoeding om gekwalificeerde medewerkers voor een bepaalde periode in dienst te kunnen houden, ook al zijn er af en toe minder kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte in de groep aanwezig. Voorzien wordt namelijk dat gezien het beperkte aantal kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte de bezetting van de plaatsen in de plusopvang niet altijd volledig zal zijn. In het kader van continuïteit is het van belang dat de ondersteuningsstructuur wel in stand blijft. Tegelijkertijd is het niet doelmatig om financiering door te zetten als de bezettingsgraad gedurende een langere tijd achterblijft. Daarom wordt eraan gedacht om deze vergoeding in duur en hoogte te kunnen beperken als een plusopvang gedurende een langere tijd minder of geen kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte ontvangt. Bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur zal de financiering van de plusopvang in lijn hiermee worden uitgewerkt.

Financiering taken openbare lichamen en EOZ in ondersteuningsstructuur

Zoals in deze paragraaf beschreven krijgen het bestuurscollege van het openbaar lichaam en het EOZ taken en verantwoordelijkheden in de zorgstructuur. Het Rijk stelt hiervoor de benodigde middelen beschikbaar. In lagere regelgeving zal de wijze van financiering nader worden uitgewerkt.

Verwerken van bijzondere persoonsgegevens in het kader van de ondersteuningsstructuur

Om de juiste ondersteuning te kunnen bieden aan kinderen in de kinderopvang en de ondersteuningsstructuur goed te kunnen laten werken, is het noodzakelijk dat houders van kindercentra en gastouders, het bestuurscollege, de kwaliteitscommissie, de rechtspersoon die pedagogische ondersteuning en advies verleent en het EOZ gegevens betreffende iemands gezondheid verwerken en met elkaar kunnen delen. Het kan ook nodig zijn dat deze gegevens worden verstrekt aan een basisschool voor de bevordering van een goede doorstroom naar het basisonderwijs of een zorgaanbieder voor het bieden van specialistische ondersteuning bij de opvang. Het kan bijvoorbeeld gaan om

informatie dat een kind gediagnostiseerd is met autisme. In paragraaf 10.5 wordt dit toegelicht.

Toezicht op de plusopvang en het EOZ

Omdat dit wetsvoorstel plusopvang introduceert en extra taken en verantwoordelijkheden belegt bij het EOZ, ligt het voor de hand dat er toezicht hierop zal plaatsvinden. Het wetsvoorstel bevat een aanwijzingsbepaling op basis waarvan de Minister de toezichthouder kan aanwijzen, zie hierover hoofdstuk 9. Er wordt aan gedacht om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen voor beide toezichtstaken; de Inspectie van het Onderwijs zal nog worden verzocht om een uitvoeringstoets hiervoor uit te voeren. Het toezicht op de plusopvang ligt in het verlengde van het toezicht op de reguliere kinderopvang waarvoor naar verwachting ook de Inspectie van het Onderwijs zal worden aangewezen. Daarnaast houdt de Inspectie van het Onderwijs al toezicht op de onderwijsstaken van het EOZ. Dat toezicht wordt op grond van dit wetsvoorstel uitgebreid met het toezicht op de in dit wetsvoorstel opgenomen taken van het EOZ in het kader van de ondersteuningsstructuur in de kinderopvang.

Grenzen aan de ondersteuningsstructuur in de kinderopvang: zorg in plaats van opvang
De in deze paragraaf beschreven ondersteuningsstructuur met de verschillende onderdelen zorgt ervoor dat het kinderopvangstelsel als geheel zo inclusief mogelijk is. Daarbij moet worden aangetekend dat er in de praktijk kinderen kunnen zijn met dusdanig zware of complexe problematiek, dat het ook voor een aanbieder van een plusopvang vanuit medisch, pedagogisch, psychologisch en organisatorisch oogpunt niet verantwoord is om het kind op te vangen. Dat is vaak niet in het belang van het kind, maar vaak ook niet in het belang van de andere kinderen. In dergelijke situaties is de kinderopvang niet de juiste plek voor het kind, maar zullen ouders samen met de (jeugd)zorginstanties op zoek moeten naar een passende plek voor hun kind.

5.3.2 Ondersteuning kinderopvang door openbaar lichaam

In paragraaf 5.1 en 5.2 staan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang beschreven. Ook moeten houders van kindercentra en gastouders hun administratie op orde hebben om de juiste gegevens aan te kunnen leveren bij de uitvoeringsorganisatie voor de kinderopvangvergoeding. De houders van kindercentra en gastouders zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen. In aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn zij vanuit het programma BES(t) 4 kids hierbij ondersteund, en ook na inwerkingtreding zal het programma doorlopen (zie paragraaf 14.1).

Echter, ook na afloop van het programma BES(t) 4 kids vraagt het wetsvoorstel veel van houders van kindercentra en gastouders. Daarom is, in overleg met de openbare lichamen, in dit wetsvoorstel opgenomen dat het bestuurscollege van het openbaar lichaam zorgdraagt voor begeleiding en ondersteuning aan houders van kindercentra en gastouders bij het aanbieden van verantwoorde kinderopvang, waaronder pedagogische ondersteuning en advies. Waar mogelijk werken de bestuurscolleges van de verschillende openbare lichamen hierbij samen.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de ondersteuning door het openbaar lichaam. Het voornemen is om te regelen dat ondersteuning wordt verleend op 4 gebieden: 1) administratieve ondersteuning – bijvoorbeeld door formats en het inzetten van een administratieve coach; 2) ondersteuning bij het voldoen aan de kwaliteitseisen – bijvoorbeeld door het collectief inkopen van trainingen en materialen en specialistische ondersteuning naar aanleiding van herstelopdrachten van de toezichthouder op de kwaliteit; 3) juridische ondersteuning – bijvoorbeeld in relatie tot privacyregelgeving; en 4) pedagogische ondersteuning en advies – zie hierover de voorgaande paragraaf over de eerste lijn van de ondersteuningsstructuur.

5.3.3 Gevolgen van calamiteiten

Er kunnen calamiteiten plaatsvinden op de eilanden die gevolgen hebben voor de kinderopvang. Het Caribisch gebied en met name de eilanden in de bovenwinden zijn bijvoorbeeld orkaan- en aardbevingsgevoelig. De gevolgen daarvan kunnen verstrekkend zijn en de kans dat het herstel lang duurt is reëel. Daarnaast heeft de situatie rond COVID-19 duidelijk gemaakt dat er omstandigheden kunnen zijn waarbij de kinderopvang gedurende langere tijd de deuren moet sluiten of onder aangepaste omstandigheden open is.

Calamiteiten kunnen tot gevolg hebben dat een houder van een kindercentrum of een gastouder door de omstandigheden niet aan alle kwaliteitseisen kan voldoen. Bij een langdurige situatie is daarnaast de kans aanwezig dat de aanbieders van kinderopvang niet voldoen aan de voorwaarden die aan de financiering worden gesteld, terwijl de financiële verplichtingen doorlopen.

Om op dergelijke calamiteiten in te kunnen spelen wordt voorgesteld dat de minister de bevoegdheid krijgt om naar aanleiding van calamiteiten vrijstelling of ontheffing te verlenen van bepaalde eisen die aan de kwaliteit van de opvang worden gesteld. Het gaat dan om eisen waarvan op voorhand duidelijk is dat herstel langere tijd gaat vergen. Dat geldt ook voor een aantal voorwaarden die aan de financiering van de kinderopvang zijn verbonden, bijvoorbeeld het daadwerkelijk aanbieden van kinderopvang in een bepaalde periode.³³ Daarmee wordt voorkomen dat organisaties in de financiële problemen komen en de continuïteit van de opvang in het geding komt. Aan de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid is de voorwaarde verbonden dat de veiligheid en de gezondheid van het kind of de medewerkers niet in het geding mag zijn.

5.3.4 Experiment

Zoals eerder beschreven heeft dit wetsvoorstel tot doel om het stelsel van kinderopvang in Caribisch Nederland zodanig te organiseren en wettelijk te verankeren dat de kinderopvang veilig, kwalitatief goed en financieel toegankelijk is voor alle kinderen in Caribisch Nederland. Vanuit het programma BES(t) 4 kids is gewerkt aan een stelsel dat zo goed mogelijk aansluit bij het doel en bij de Caribische context.

In de toekomst kan uit de praktijk blijken dat – ondanks dat het wetsvoorstel zorgvuldig is opgesteld vanuit het programma BES(t) 4 kids en in nauwe samenwerking met stakeholders – het stelsel op onderdelen kan worden verbeterd of moet worden aangepast ten behoeve van het bereiken van het doel. Via een experiment kunnen mogelijke aanpassingen in de regelgeving worden getoetst. Een dergelijk experiment biedt de benodigde informatie op basis waarvan besloten kan worden om al dan niet een wetswijziging door te voeren.

Gezien bovenstaande is een experimenteerartikel opgenomen in dit wetsvoorstel. Daarmee wordt ook gehandeld volgens het kabinetsprincipe ‘comply or explain’: de Wet kinderopvang in Europees Nederland bevat ook een experimenteerregeling en het kabinet ziet geen aanleiding om hier voor Caribisch Nederland van af te wijken. Bovendien maakt het experimenteerartikel het mogelijk om in Caribisch Nederland deel te nemen aan experimenten die vanuit Europees Nederland worden geïnitieerd. Bijvoorbeeld het experiment met meertalige dagopvang had ook relevant kunnen zijn voor Caribisch Nederland.

In het kader van het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel is het experimenteerartikel wel met de nodige waarborgen omgeven. Een experiment betreft

³³ Door een calamiteit kan het zijn dat een kindercentrum tijdelijk de deuren moet sluiten. Dit was bijvoorbeeld het geval ten tijde van de coronapandemie.

immers een afwijking van de wet. Allereerst worden voorwaarden gesteld aan experimenten. Zo kan alleen tijdelijk geëxperimenteerd worden en alleen als dit bij algemene maatregel van bestuur wordt toegestaan. Bij of krachtens deze maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld aan onder andere de kwaliteitseisen voor een experiment, het toezicht op de naleving van deze eisen en de financiering van het experiment. Bij die regels kan worden afgeweken van de definities van kinderopvang, dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, en van artikelen aangaande de kwaliteit, het toezicht en de financiering. Er kan niet worden afgeweken van artikelen over gegevensdeling en handhaving. Over een dergelijke algemene maatregel van bestuur, zal altijd voorafgaande afstemming hebben plaatsgevonden hierover met de openbare lichamen. Immers, experimenten kunnen voortkomen uit de praktijk en zij kunnen lokaal maatschappelijke effecten hebben. Ieder experiment wordt geëvalueerd en de Staten-Generaal worden over deze evaluatie geïnformeerd.

Ten tweede kunnen experimenten alleen worden uitgevoerd met het oog op een of meer van de doelen die in het wetsvoorstel zijn voorgesteld, te weten: 1) mogelijk maken van de totstandkoming van innovatieve kinderopvang, 2) het verbeteren van de kwaliteit van de opvang, 3) de kwaliteitseisen aangaande de huisvesting beter aan laten sluiten op de Caribische context, 4) het versoepelen van de doorstroom naar en samenwerking met het basisonderwijs, 5) het efficiënter inrichten van het financieringsstelsel. Experimenten moeten altijd in de geest zijn van de definitie van verantwoorde kinderopvang (zie paragraaf 4.2.2).

6. Verhouding tot nationale wetgeving

De toepasselijkheid van wet- en regelgeving op Caribisch Nederland is geregeld in de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In artikel 2, tweede lid, van die wet is geregeld dat wettelijke regelingen alleen van toepassing zijn voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. In de memorie van toelichting staat daarover het volgende: "dat Nederlandse wettelijke voorschriften alleen in de openbare lichamen van toepassing zijn, voor zover dat in de desbetreffende wettelijke voorschriften uitdrukkelijk is bepaald of daarin bepalingen met betrekking tot de openbare lichamen zijn opgenomen. Is er in een Nederlandse wet niets geregeld over de toepassing ervan ten aanzien van de openbare lichamen, dan is deze regelgeving niet van toepassing".³⁴

Dat betekent dat algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, niet van toepassing zijn op Caribisch Nederland. In de memorie van toelichting staat daarover het volgende: "Het in het wetsvoorstel neergelegde uitgangspunt dat de gewone Nederlandse wetten niet van toepassing zijn, tenzij de toepasselijkheid uitdrukkelijk is geregeld, impliceert dat ook de algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene termijnwet en de Archiefwet niet automatisch van toepassing zullen zijn in de openbare lichamen."³⁵

Al eerder is in deze memorie van toelichting aangegeven dat de Wet kinderopvang niet van toepassing is in Caribisch Nederland. In de Wet primair onderwijs BES is geen nadere regelgeving met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid opgenomen. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Regels die in Europees Nederland zijn gevat in een algemene wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht, zijn in dit wetsvoorstel explicet geregeld of van toepassing verklaard door middel van een verwijzing naar die wetgeving.

Op bestuursrechtelijke procedures die worden gevoerd tegen besluiten die hun basis vinden in dit wetsvoorstel is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Rechtsbescherming is dus een lokale aangelegenheid. Dat geldt zowel voor besluiten over de aanvraag van een exploitatievergunning als voor besluiten die de Minister voor APP of het bestuurscollege in het kader van bestuursrechtelijke handhaving nemen.

³⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31957, nr. 3, par. 5.

³⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31957, nr. 3, par. 6.

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen) en de regeldruk

Dit wetsvoorstel is in de kern gericht op de volgende punten:

1. de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland en het toezicht erop; en
2. de financiering van de kinderopvang in Caribisch Nederland.

De eisen die met betrekking tot bovenstaande punten zijn opgenomen in de wet hebben gevolgen voor verschillende doelgroepen in Caribisch Nederland. Het gaat hoofdzakelijk om de volgende groepen: kinderen, kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, ouders, houders van een kindercentrum, medewerkers van een kindercentrum, gastouders, basisscholen, en de openbare lichamen. In paragraaf 7.1 worden de inhoudelijke gevolgen per doelgroep beschreven. De gevolgen voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht worden in het hoofdstuk over toezicht en handhaving beschreven, zie paragraaf 9.5. In paragraaf 7.2 wordt voor de doelgroepen kinderopvang (kindercentra en gastouders) en ouders de regeldruk beschreven.

7.1 Inhoudelijke gevolgen

Kinderen

Zoals in de inleiding al is genoemd hebben kinderen in Caribisch Nederland recht op dezelfde kansen om zich optimaal te kunnen ontwikkelen als kinderen in Europees Nederland. Kwalitatief goede kinderopvang die gericht is op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen moet hen daarbij een goede start bieden. Dit wetsvoorstel heeft als doel om het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland dusdanig in te richten dat de kinderopvang daadwerkelijk het startpunt vormt van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn van kinderen, die doorloopt in de basisschool.

Het wetsvoorstel bevat verschillende kwaliteitseisen (paragraaf 4.2 en hoofdstuk 5) voor de kinderopvang in Caribisch Nederland. De implementatie van deze eisen heeft direct effect voor de kinderen in de kinderopvang. Ten opzichte van de kinderopvang ten tijde van de nulmeting in 2019 zal de kinderopvang vanuit het perspectief van de kinderen op een aantal vlakken merkbaar veranderen. Kinderen zullen op termijn in kleinere groepen kinderopvang ontvangen, en het programma in de dagopvang zal meer gericht zijn op spelend ontwikkelen. Het gaat daarbij onder andere om de benadering door de beroepskrachten, het gebruik van ontwikkelingsgerichte spelmaterialen, en de inrichting van de huisvesting. De overgang naar het primair onderwijs zal door de afstemming tussen kinderopvang en primair onderwijs voor het kind naar verwachting soepeler verlopen. De buitenschoolse opvang ondergaat een kwaliteitsimpuls en moet kinderen, aansluitend bij het onderwijsaanbod in de basisschool, stimuleren hun talenten verder te ontwikkelen. Verbetering van de afstemming tussen basisschool en buitenschoolse opvang draagt daar aan bij. Het aanbod moet gevarieerd zijn en ook voor de oudere kinderen voldoende aantrekkelijk zijn om met plezier naar de buitenschoolse opvang te gaan.

Het is de verwachting dat als gevolg van de verlaging van de ouderbijdrage het aantal kinderen dat gebruik zal maken van de opvang verder zal toenemen. De ambitie is om 80% van de kinderen in de leeftijd van 0 tot de middelbare schoolleeftijd aan de opvang te laten deelnemen.

Kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte

Zoals beschreven in paragraaf 5.3.1 gaat dit wetsvoorstel uit van een inclusief kinderopvangstelsel: ook voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte biedt het stelsel waar mogelijk een passende plek. Het wetsvoorstel bevat een ondersteuningsstructuur om dit te realiseren. Kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte en hun ouders zullen merken dat in de kinderopvang de

ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd zodat bijzonderheden kunnen worden gesignaliseerd. Als dat het geval is, zal de houder van een kindercentrum of de gastouder het aanbod op de behoefte van het kind afstemmen. Indien nodig schakelt de houder van het kindercentrum of de gastouder hiervoor pedagogisch advies en ondersteuning in van het openbaar lichaam, en als er sprake is van complexere problematiek wordt opgeschaald naar het EOZ. Dit zal altijd gebeuren met instemming van de ouders. Het EOZ kan een ouder adviseren het kind aan te melden voor plusopvang: opvang speciaal voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, en daarvoor passend ingericht op onder andere het gebied van expertise, groepsgrootte en huisvesting.

Ouders

Ouders moeten hun kinderen naar de opvang kunnen brengen zonder zich zorgen te maken over de veiligheid en de kwaliteit van de opvang. Met het wetsvoorstel worden eventueel bestaande drempels bij ouders om hun kind zonder zorgen naar de opvang te brengen en te gaan werken zo veel mogelijk weggenomen. Kinderopvang is daarmee een belangrijk instrument om arbeid en zorg te kunnen combineren. Daarnaast is het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland belangrijk voor de ontwikkeling van hun kind. De prijs van de opvang mag voor ouders geen reden zijn om hun kind niet naar de opvang te laten gaan.

Zoals in paragraaf 4.4.3 is beschreven wordt voorgesteld de ouderbijdrage voor kinderopvang op alle eilanden aanzienlijk te verlagen. Hiermee wordt beoogd dat de kinderopvang voor meer gezinnen in Caribisch Nederland financieel toegankelijk wordt.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een ouder en een houder van een kindercentrum of een gastouder een schriftelijke overeenkomst moet sluiten als kinderopvang gestart wordt voor een kind. De ouderbijdrage voor de kinderopvang betaalt de ouder aan de houder van het kindercentrum of gastouder.

Daarnaast zullen ouders meer worden betrokken door de kinderopvang, zowel als het gaat om ouderbetrokkenheid als om ouderparticipatie, zie paragraaf 5.1. Op het moment dat een kind de overstap maakt van dagopvang naar de basisschool, zullen ouders om instemming worden gevraagd om gegevens over de ontwikkeling van het kind over te dragen van de dagopvang naar de basisschool. Tot slot kunnen ouders zitting nemen in de oudercommissie van een kindercentrum.

Houders van een kindercentrum

Dit wetsvoorstel stelt regels en eisen op het gebied van financiering en kwaliteit aan houders van een kindercentrum. Vanuit het programma BES(t) 4 kids zijn de houders van een kindercentrum geconsulteerd bij de totstandkoming van de regels en eisen. In paragraaf 4.2 hoofdstuk 5 zijn de kwaliteitseisen toegelicht. In paragraaf 4.4 en in hoofdstuk 8 staan de regels en eisen voor de financiering uitgewerkt.

Bovenstaande vraagt van houders van kindercentra om een implementatie van de kwaliteitseisen en aanpassingen in de bedrijfsvoering ten aanzien van financiering. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is in 2020 op alle eilanden een Eilandsverordening Kinderopvang vastgesteld. De houders van kindercentra zijn vanuit het programma BES(t) 4 kids actief ondersteund bij de implementatie van de kwaliteitseisen in de Eilandsverordening, bijvoorbeeld bij het opstellen van een eigen pedagogische visie en de implementatie van een programma voor voorschoolse educatie. Ook bij de aanvullende eisen die worden gesteld in dit wetsvoorstel, onder andere op het gebied van monitoring en de aansluiting van de kinderopvang op het basisonderwijs, zullen de houders worden ondersteund vanuit het programma BES(t) 4 kids.

In 2020 is ook gestart met de inrichting van het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Op basis van de Eilandsverordeningen is er een onderzoeks- en waarderingskader ontwikkeld, waarin ook de kwaliteitseisen uit dit wetsvoorstel, eenmaal wet, zullen worden opgenomen (zie paragraaf 9.1.3).

Met betrekking tot de financiering van de kinderopvang zijn vanaf 2020 binnen het programma BES(t) 4 kids stappen gezet. Voor de periode juli 2020 tot en met de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel kunnen houders van kindercentra en gastouders al in aanmerking komen voor een tijdelijke subsidie financiering kinderopvang Caribisch Nederland vanuit het Rijk. De tijdelijke subsidie heeft als doel om de ouderbijdrage te verlagen en te kunnen starten met de implementatie van de kwaliteitseisen. Vanuit het programma BES(t) 4 kids zijn de houders van een kindercentrum en de gastouders ondersteund bij het indienen van de subsidieaanvraag, en daarmee zijn zij ook op weg geholpen voor de structurele financieringssituatie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Gastouders

Net als voor de houders van kindercentra stelt dit wetsvoorstel ook regels en eisen aan gastouders op het gebied van financiering en kwaliteit. Anno 2020 zijn alleen op Bonaire gastouders actief. Voor hen geldt dat zij vanaf 2020 al in aanmerking komen voor subsidie, en dat zij zijn ondersteund bij het indienen van de subsidieaanvraag.

Gezien de aard en schaalgrootte van gastouderopvang zijn de kwaliteitseisen minder vergaand dan voor houders van een kindercentrum, maar wel zodanig dat de eisen moeten leiden tot veilige, gezonde en verantwoorde kinderopvang door gastouders. In paragraaf 4.2 en hoofdstuk 5 zijn de eisen toegelicht. Waar nodig worden gastouders vanuit het programma BES(t) 4 kids ondersteund bij de implementatie van de kwaliteitseisen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de openbare lichamen ook na de inwerkingtreding van de wet zorg moeten dragen voor de begeleiding en ondersteuning aan gastouders indien aanwezig op het eiland.

Beroepskrachten kindercentrum

Verschillende kwaliteitseisen die aan houders van een kindercentrum worden gesteld hebben betrekking op de beroepskrachten. Het gaat om opleidings- en scholingseisen, het werken met een programma voor voorschoolse educatie door beroepskrachten in de dagopvang, het monitoren van de ontwikkeling van kinderen en het verplicht stellen van een verklaring omtrent het gedrag. De opleidings- en scholingseisen worden nog nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Vanuit het programma BES(t) 4 kids is op alle drie de eilanden gestart met opleidings- en trainingsprogramma's voor (nieuw of zittend) personeel. Daaraan kunnen ook reguliere leerlingen aan deze MBO/CVQ-opleidingen deelnemen.

De salariëring en andere arbeidsvoorwaarden dienen in overeenstemming te zijn met de eisen die aan de functie worden gesteld. Vanuit het programma BES(t) 4 kids zijn basisfunctieprofielen en takenpakketten voor beroepskrachten opgesteld. Op basis daarvan worden eerste stappen gezet op weg naar volwaardige arbeidsvoorwaarden.

Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam speelt een belangrijke rol in het goed laten functioneren van het kinderopvangstelsel. In het wetsvoorstel wordt een rol toebedeeld aan het openbaar lichaam op de volgende onderdelen: het opstellen van de Eilandsverordening kinderopvang (paragraaf 3.4), het verlenen en intrekken van een exploitatievergunning (paragraaf 4.1.3), het bijdragen aan de doorlopende ontwikkel- en leerlijn door middel van het organiseren van een tweemaal jaarlijks overleg tussen de kinderopvang en de basisscholen (paragraaf 4.2.3), het zorg dragen voor begeleiding en ondersteuning aan

houders van kindercentra en gastouders onder andere op het gebied van pedagogisch advies en ondersteuning met betrekking tot opvang aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte (paragraaf 5.3.1 en 5.3.2), het organiseren van onafhankelijke bemiddeling in het geval dat een ouder een klacht heeft over een kindercentrum of gastouder (paragraaf 5.1), het bijdragen aan het toezicht en de handhaving (hoofdstuk 9), het verstrekken van kindplaatssubsidies in het kader van het lokale armoedebeleid (paragraaf 4.4.3 en 8.2.5), het deelnemen aan het jaarlijks overleg tussen het Rijk, de openbare lichamen en de toezichthouder (paragraaf 3.6), en het verstrekken en ontvangen van gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van dit wetsvoorstel (hoofdstuk 10).

Ten opzichte van de situatie ten tijde van de nulmeting in 2019 zijn deze rollen deels nieuw voor het openbaar lichaam. In de periode 2019-2021 zijn er wel al de nodige stappen gezet. Zoals eerder vermeld is in 2020 op alle eilanden een Eilandsverordening kinderopvang vastgesteld. Dit wetsvoorstel vraagt naar verwachting om een actualisatie van de Eilandsverordening op onderdelen. Op basis van de Eilandsverordening hebben de huidige houders van kindercentra en gastouders al een exploitatievergunning aangevraagd. De kwaliteitscommissie heeft het bestuurscollege geadviseerd over het al dan niet verstrekken van de vergunning. De openbare lichamen zijn in de afgelopen periode al in deze rol gegroeid.

De rol met betrekking tot het bevorderen van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn is in nauw overleg met de openbare lichamen tot stand gekomen. Het bevorderen van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn vraagt om een integrale benadering, en het openbaar lichaam is bereid om in dat kader de goede samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs te bewaken. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het openbaar lichaam tenminste tweemaal jaarlijks een overleg belegt tussen de kinderopvang en de scholen, zodat over verschillende elementen van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn – zoals het ontwikkelen van een eilandelijke pedagogische visie en een soepele overdracht – kan worden afgestemd. De wettelijke eis voor dit overleg biedt het openbaar lichaam het instrument om de doorlopende ontwikkel- en leerlijn te bevorderen. In 2020 zijn er op de eilanden onder leiding van de openbare lichamen al startbijeenkomsten geweest met de kinderopvang en basisscholen om afspraken te maken over dit overleg.

De taken met betrekking tot het organiseren van begeleiding en ondersteuning aan houders van kindercentra en gastouders, en het organiseren van onafhankelijke bemiddeling in het geval van klachten zijn eveneens in overleg met de openbare lichamen in het wetsvoorstel opgenomen. De openbare lichamen hebben aangegeven beleidsruimte te willen hebben om de wijze waarop dit gebeurt lokaal verder in te vullen. Deze ruimte biedt het wetsvoorstel.

Op verzoek van de openbare lichamen is in dit wetsvoorstel opgenomen dat de eindverantwoordelijk toezichthouder³⁶ op de kwaliteit kan samenwerken met lokale inspecteurs van het openbaar lichaam. In aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de openbare lichamen en de toezichthouder hier nadere samenwerkingsafspraken over maken. Daarnaast kan het openbaar lichaam in uiterste gevallen handhaven op de kinderopvang. Zie hoofdstuk 9 voor een verdere toelichting over het toezicht in de handhaving.

Ouders in Caribisch Nederland betalen een ouderbijdrage die niet afhankelijk is van het inkomen. Op verzoek van de openbare lichamen is in het wetsvoorstel opgenomen dat openbare lichamen een kindplaatssubsidie kunnen verstrekken voor gezinnen die in

³⁶ Zoals eerder beschreven is het voornemen om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen als eindverantwoordelijk toezichthouder.

armoede leven. Dit gebeurt in het kader van het armoedebeleid van het openbaar lichaam.

Om goed zicht te houden op het functioneren van het kinderopvangstelsel als geheel, is in afstemming met de openbare lichamen in dit wetsvoorstel opgenomen dat er jaarlijks een overleg plaatsvindt tussen de drie openbare lichamen, het Rijk en de toezichthouders. Ook nadat het programma BES(t) 4 kids is afgerond, zal er dus nog een gremium zijn waar deze partners elkaar treffen in het kader van de kinderopvang in Caribisch Nederland.

Tot slot zal het openbaar lichaam gegevens moeten verstrekken en ontvangen om ervoor te zorgen dat het kinderopvangstelsel optimaal kan functioneren. In hoofdstuk 10 is uitgewerkt door welke partijen gegevens worden verstrekt en ontvangen.

Basischolen

In paragraaf 4.2.3 staan de drie voorgestelde wijzigingen in de Wet Primair Onderwijs BES beschreven: het maken van afspraken over en het organiseren van een soepele overgang tussen kinderopvang en de basisschool, het gebruikmaken van een programma voor vroegschoolse educatie in groep 1 en 2, en de deelname aan het tweemaal jaarlijkse overleg met de kinderopvang en het openbaar lichaam.

Vooruitlopend op dit wetsvoorstel is in 2020 al een start gemaakt met de overleggen tussen het basisonderwijs, de kinderopvang en de openbare lichamen. In die overleggen is ook de organisatie van een soepele overgang tussen kinderopvang en de basisschool aan de orde gekomen. In aanloop naar de inwerkingtreding van de wet zullen vanuit het programma BES(t) 4 kids scholen en de kinderopvang waar nodig worden ondersteund bij het maken van afspraken ten behoeve van een soepele overgang. Voor de implementatie van een programma van vroegschoolse educatie zullen scholen eveneens vanuit het programma BES(t) 4 kids worden ondersteund.

7.2 Regeldruk

Onder de regeldruk wordt verstaan de administratieve last die wordt veroorzaakt als gevolg van de inhoudelijke en administratieve verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Het gaat daarbij om de extra last. Dat wil zeggen dat er naast extra verplichtingen ook gekeken zal worden naar verplichtingen die zullen vervallen.

In voorliggend wetsvoorstel gaat het om regelgeving die betrekking heeft op ouders en houders van kindercentra en gastouderopvang. In paragraaf 7.2.1 wordt ingegaan op de wijzigingen in de verplichtingen die bij ouders optreden. In paragraaf 7.2.2 zal dit voor de houders in kaart worden gebracht.

Er is geen kwantitatief onderzoek gedaan naar de administratieve verplichtingen die aan ouders en houders worden opgelegd. In deze paragraaf is op basis van een inschatting van de aard van de verplichtingen een raming van de tijdsinzet gegeven.

7.2.1 Regeldruk bij ouders

Gelet op het belang van de opvang voor het kind is het zaak om de regeldruk voor ouders zo laag mogelijk te houden zodat dit geen drempel is om kinderen naar de opvang te laten gaan. In tabel 2 zijn de verplichtingen voor ouders opgenomen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen eenmalige en periodiek terugkerende verplichtingen. Ook is een inschatting gemaakt van het aantal ouders dat met deze verplichting te maken zal krijgen. Hierbij is een indicatieve inschatting van de benodigde tijd opgenomen.

Voor de ouders zijn er vooral financiële en administratieve verplichtingen. Daarnaast zal de ouder gevraagd worden om in te stemmen met dat het kindercentrum of de

gastouder informatie over de ontwikkeling van het kind kan delen met de basisschool of experts die het kind en de houders van kindercentra en gastouders helpen in zijn ontwikkeling.

In het wetsvoorstel is ook de verplichting voor de houders van kindercentra en gastouders opgenomen om ouders te betrekken bij de ontwikkeling van hun kind in de opvang. Een ouder zal bijvoorbeeld worden aangemoedigd om ouderavonden bij te wonen en deel te nemen aan andere activiteiten die de opvang organiseert. Dit is voor de ouder geen verplichting en wordt daarom niet meegenomen in het bepalen van de regeldruk voor ouders.

Tabel 2: Regeldruk ouders

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd
<i>Eenmalig</i>			
Kennisnemen van nieuwe regelgeving en registreren in het online portaal kinderopvang Caribisch Nederland.	Indien nodig worden ouders hierbij ondersteund.	100%	1 uur
Instemming verlenen (indien akkoord) om informatie met onder andere de scholen te delen over de ontwikkeling van het kind.	Gegevensdeling kan alleen plaatsvinden met instemming van de ouders.	100%	10 minuten
Het bevestigen van de informatie in de overeenkomst aan de uitvoeringsorganisatie zoals die met de houders van kindercentra en gastouders is overeengekomen	De ouder controleert de relevante gegevens zoals omvang gebruik, juiste informatie met betrekking tot het kind, contractduur. Ouder is bekend met deze gegevens. Informatie zal zo mogelijk digitaal en in elk geval op papier worden verstrekt. Een beperkt deel van de ouders zal naar de frontoffice komen voor ondersteuning.	100%	10 minuten
Verstrekken van informatie in kader van onderzoek naar rechtmatigheid	Dit zal zich voornamelijk richten op het verstrekken van inkomensinformatie en de samenstelling van het huishouden.	50%	Afhankelijk van de aard van de uitvraag.
<i>Periodiek</i>			
Het controleren van de wijzigingen die de uitvoeringsorganisatie van de kinderopvang heeft ontvangen	Dit kan eigenlijk alleen als er wijzigingen in gebruik met de kinderopvang zijn overeengekomen en in de overeenkomst zijn vastgelegd. Deze informatie is bij de ouder bekend.	100%	10 minuten
Het aanvragen van een compensatie voor de ouderbijdrage bij het openbaar lichaam.	Een ouder zal daartoe een aanvraag moeten indienen. De ouder moet daarvoor informatie kunnen	50 à 60%	30 minuten

	overleggen. Dus ook bankafschriften etc.		
--	--	--	--

Omdat er tot op heden in Caribisch Nederland geen algemene regels voor de financiering van de kinderopvang zijn, vervallen er nagenoeg geen verplichtingen voor ouders. Alleen voor ouders die in de huidige situatie een kindplaatssubsidie bij het openbaar lichaam aanvragen hebben met verplichtingen die daarmee samenhangen te maken. De aanvraagprocedure zal naar verwachting voor een groot deel van de ouders vervallen omdat deze ouders meestal door de hoogte van hun huishoudinkomen in aanmerking komen voor gedeeltelijke compensatie van de ouderbijdrage.

Op basis van de in tabel 2 opgenomen tijdsbelasting kan worden gesteld dat een ouder een kleine twee uur kwijt is aan het verstrekken en verwerken van informatie als het kind bij een kindercentrum wordt aangemeld en het kindercentrum een vergoeding aanvraagt. Verwachting is dat een ouder ruim een half uur op jaarbasis kwijt is om gegevens te controleren en te actualiseren. Uitgaande van 2.000 ouders leidt dit tot een regeldruk tot een totaal van circa 4.000 uren eenmalig en circa 1.000 uren structureel.

7.2 Regeldruk bij kindercentra en gastouders

Het wetsvoorstel brengt voor kindercentra en gastouders substantiële wijzigingen in de bedrijfsvoering met zich mee. Door de rechtstreekse bekostiging van deze organisaties door de overheid zal het debiteurenrisico voor een groot deel vervallen en is er ook meer zekerheid over de tijdigheid van de inkomsten. Uiteraard staan daar richting overheid de administratieve verplichtingen tegenover.

Voor een deel zijn die er al in de huidige situatie omdat in de bestaande Eilandsverordening en al een deel van de verplichtingen is opgenomen. Het betreft vooral de eisen die betrekking hebben op de veiligheid, gezondheid en kwaliteit in de kinderopvang. Deze kwaliteitseisen zijn in tabel 3 beschreven. Ook legt de nieuwe bekostigingswijze aanvullende administratieve verplichtingen op.

Tabel 3: Regeldruk kindercentra en gastouders: onderdeel kwalitatieve verplichtingen op jaarbasis

Verplichting	Toelichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd
<i>Eenmalig</i>			
Kennisnemen van de nieuwe regelgeving		100%	3 uur
Schriftelijk vastleggen pedagogisch beleid		100%	10 uur
Schriftelijk vastleggen veiligheids- en gezondheidsbeleid		100%	8 uur
Instellen van een oudercommissie	Dit geldt alleen voor kindercentra met meer dan 50 kinderen.	40%	5 uur
Instellen van een klachtencommissie	Dit geldt niet voor gastouderopvang.	95%	5 uur
Implementeren handelswijze vermoedens misdrijf in het kindercentrum		100%	2 uur
Inrichten van een aanwezigheidsregistratie en personeels- planning, overeenkomstig met regelgeving		50%	40 uur

t.a.v. groepsgrootte en medewerker-kindratio.			
Inrichten werkwijze om de ontwikkeling van het kind te monitoren.		100%	10 uur
Opstellen werkwijze warme overdracht, in samenwerking met basisscholen.		100%	8 uur
<i>Periodiek</i>			
Bijhouden van een actuele aanwezigheidsregistratie en personeels- planning	Dit geldt niet voor gastouderopvang.	100%	48 uur (o.b.v. 4 uur per maand)
Bewaren van de verklaring omtrent gedrag van alle daartoe aangewezen functionarissen van de organisatie		100%	5 uur
Bijscholingsbeleid personeel (o.a. EHBO)		100%	6 uur
Jaarlijkse evaluatie beleidsplannen en eventueel bijstellen.	Dit geldt niet voor gastouderopvang.	95%	3 uur
Volgen van de ontwikkeling van kinderen		100%	2 uur per groep
Warme overdracht en overleg met primair onderwijs	In het kader van het bewaken van de doorlopende ontwikkellijn	100%	0,5 uur per kind
Deelname halfjaarlijks overleg KO-PO-openbaar lichaam	Onder regie van het openbaar lichaam.	100%	4 uur
Wijzigingsaanvraag exploitatievergunning indien ambitie plusopvang aanbieden	Als een houder van een kindercentrum of gastouder de ambitie heeft om plusopvang aan te bieden, moet hiervoor een aanvraag voor een wijziging van de exploitatievergunning worden ingediend.	5%	6 uur.

Sinds 1 juli 2020 is de tijdelijke subsidieregeling van kracht. Daarmee is vooruitlopend op het inwerking treden van het wetsvoorstel gestart met de financiering van de kindercentra en gastouders. Kindercentra en gastouders moeten om in aanmerking te komen voor een tijdelijke subsidie via een portaal de subsidie aanvragen en elk kwartaal wijzigingen doorgeven. Daarnaast blijven de kindercentra de ouderbijdrage innen. In de structurele situatie zullen eenzelfde soort verplichtingen van toepassing zijn. Deze verplichtingen worden toegerekend aan dit wetsvoorstel.

Daarnaast subsidiëren de openbare lichamen specifieke kindercentra. Dat verschilt per eiland en lang niet alle organisaties ontvangen een subsidie. Als gevolg van de voorgestelde bekostiging van de kinderopvang zullen deze kindercentra geen subsidie meer hoeven aan te vragen en de daarmee samenhangende verplichting zal daardoor vervallen. In tabel 4 zijn de administratieve financiële verplichtingen van dit wetsvoorstel opgenomen.

Tabel 4: Regeldruk kinderopvang onderdeel financiële verplichtingen op jaarbasis

Verplichting	Aard van de verplichting	Omvang doelgroep	Inschatting tijd
<i>Eenmalig</i>			
Indienen eerste aanvraag kinderopvangvergoeding	De houder van een kindercentrum of gastouder dient een aanvraag voor de kinderopvang-vergoeding in bij de uitvoeringsorganisatie. Nadat de organisatie is geregistreerd zal deze per kind aan de uitvoeringsorganisatie de relevante informatie voor de bekostiging doorgeven.	100%	4 uur
<i>Periodiek</i>			
Periodiek de actuele gegevens ten behoeve van de kwartaalopgave voor de bekostiging aanleveren en doorgeven van nieuwe kinderen en van wijzigingen aan de uitvoeringsorganisatie.	Voor het bepalen van de kinderopvangvergoeding moet de voor de bekostiging relevante informatie uit de overeenkomst met de ouder over soort opvang en aantal dagdelen worden doorgegeven.	100%	30 minuten per kind
Doorgeven van nieuwe kinderen en van wijzigingen aan de uitvoeringsorganisatie.	Voor het bepalen van de kinderopvangvergoeding moet de voor de bekostiging relevante informatie uit de overeenkomst met de ouder over soort opvang en aantal dagdelen worden doorgegeven.	100%	30minuten per kind
Jaarlijks verstrekkt de kinderopvang de jaarcijfers om op basis daarvan de ontwikkeling van de kosten van de kinderopvang te kunnen volgen.			1 uur per organisatie

De administratieve lastendruk zal op basis van de in de tabellen 3 en 4 ingeschatte urenbelasting als gevolg van de introductie van het wetsvoorstel eenmalig met gemiddeld ongeveer 67 uur per organisatie toenemen. Er zijn ongeveer 60 organisaties en daarmee is eenmalige lastendruk in uren in totaal zo'n 6.000 uren. De structurele administratieve last bedraagt per organisatie ongeveer 7.400 uren per jaar uitgaande van 2.000 kinderen.

Tegenover de in tabel 3 beschreven administratieve verplichtingen vervallen met de start van het nieuwe stelsel ook een aantal verplichtingen. Omdat de overheid de kosten van de kinderopvang nagenoeg geheel vergoedt, zal het innen van de ouderbijdrage makkelijker worden en daarmee vervalt bij de kindercentra en gastouders een deel van

de kosten van de inning (inclusief incasso) en zal ook het debiteurenrisico kleiner worden.. Het is afhankelijk van de grootte van het kindercentrum of de gastouderopvang en de wijze van administratie welk tijdsbeslag hiermee gepaard zal gaan.

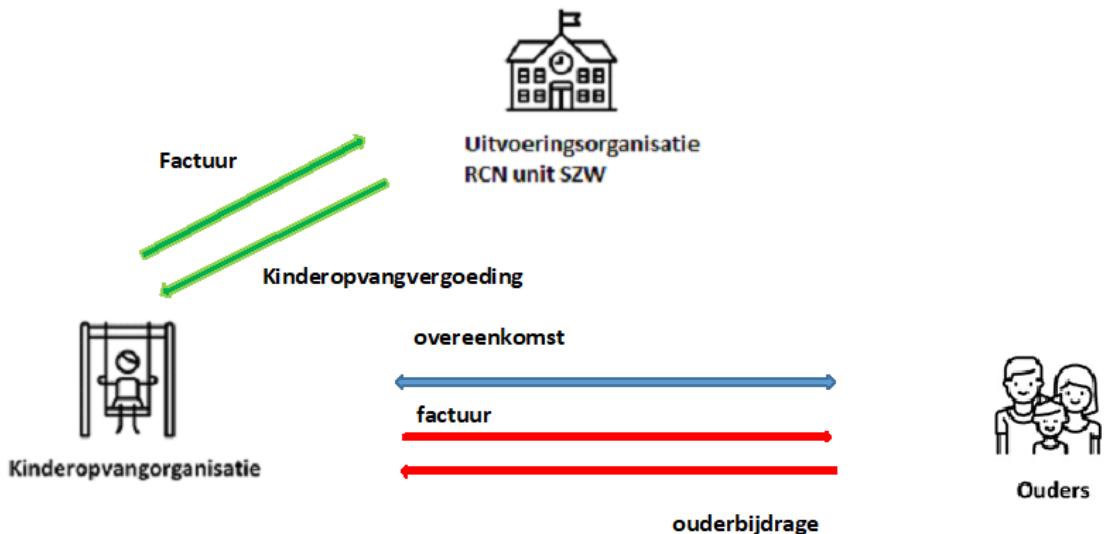
8. Uitvoering

8.1 Taken en verantwoordelijkheden uitvoeringspartijen

De financiering van de kinderopvang is de verantwoordelijkheid van de minister. De uitvoeringsorganisatie zal de uitvoering van de bekostiging en het toezicht op de rechtmatigheid ter hand nemen. Het kindercentrum of de gastouder zal een verzoek voor de kinderopvangvergoeding indienen bij de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie beoordeelt de aanvraag, gaat bij de ouder na of de aanmelding terecht is en neemt namens de minister een beslissing over de aanvraag. Het openbaar lichaam en de uitvoeringsorganisatie zullen bij deze procedure nauw samenwerken en waar mogelijk niet twee keer dezelfde soort informatie uitvragen. Informatie wordt met elkaar uitgewisseld. Het openbaar lichaam, de minister en de uitvoeringsorganisatie zijn nog in overleg over de wijze waarop dit samenwerkingsverband gestalte gaat krijgen. Uitgangspunt is dat de kinderopvang zo klantvriendelijk mogelijk wordt ondersteund.

8.2 Uitvoering financiering

In paragraaf 4.4 zijn de drie pijlers voor de financiering toegelicht: (1) de Rijksoverheid bekostigt kindercentra en gastouders rechtstreeks (2) er wordt gebruik gemaakt van gegevens over het gebruik van de kinderopvang en (3) ouders betalen een inkomenafhankelijke ouderbijdrage aan de houder van het kindercentrum of gastouder. In Figuur 3 is het financieringsstelsel op hoofdlijnen weergeven. Hierna wordt het proces verder toegelicht.



Figuur 3: Stelsel financiering op hoofdlijnen

8.2.1 Recht op kinderopvangvergoeding – voldoen aan de voorwaarden

Om recht te hebben op een kinderopvangvergoeding moeten kindercentra en gastouders aan verschillende voorwaarden voldoen. Allereerst komen alleen kindercentra en gastouders met een exploitatievergunning in aanmerking voor een kinderopvangvergoeding (zie paragraaf 4.1.3), tenzij het aantal te bekostigen kinderopvangplaatsen is beperkt (zie paragraaf 4.1.2).

Een belangrijke voorwaarde voor het recht op kinderopvangvergoeding is dat ouders en kinderen op het eiland zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. De openbare

lichamen kunnen hierop in overleg met de minister in bijzondere gevallen een uitzondering maken, bijvoorbeeld voor kinderen met een vluchtingenstatus. Kinderen die niet staan geregistreerd als ingezetenen en geen gebruik kunnen maken van de uitzonderingspositie, kunnen wel gebruik maken van kinderopvang van een kindercentrum of gastouder die van de minister een kinderopvangvergoeding ontvangt. De ouders zullen dan de volledige kosten voor de kinderopvang aan de houders van kindercentra en gastouders dienen te betalen. Dat wordt geoperationaliseerd door de hoogte van de ouderbijdrage voor die ouders gelijk te stellen aan de hoogte van de vergoeding die de betreffende organisatie van het Rijk ontvangt plus de ouderbijdrage die ouders betalen van wie het kind wel bij het openbaar lichaam staat ingeschreven.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het recht op kinderopvangvergoeding is dat kinderen feitelijk gebruik maken van de kinderopvang en afspraken tussen de ouder en het kindercentrum of de gastouder in een schriftelijke overeenkomst zijn vastgelegd (zie ook paragraaf 4.4.2 en 8.2.2). Het is dus van belang dat duidelijk is welke afspraken er tussen ouder en kinderopvang zijn gemaakt. Als er geen schriftelijke overeenkomst is, is er geen recht op kinderopvangvergoeding. Organisaties zullen de overeenkomst op verzoek van de uitvoeringsorganisatie moeten kunnen tonen. Ouders kan worden gevraagd om de aanmelding bij het kindercentrum of de gastouder bij de uitvoeringsorganisatie te bevestigen.

Het recht op kinderopvangvergoeding is afhankelijk van de aard van de opvang en de leeftijd van het kind. Vanaf 4 jaar is een kind in Caribisch Nederland leerplichtig en zal het kind naar de basisschool gaan. De financiering van de dagopvang loopt daarom in principe door tot de laatste dag van de maand waarin het kind 4 jaar wordt. Het openbaar lichaam krijgt de bevoegdheid om bij uitzondering toe te staan dat kinderen van vier jaar en ouder nog gebruik kunnen maken van de dagopvang. Vanaf de eerste dag na de maand waarin het kind 4 jaar is geworden kan een organisatie voor buitenschoolse opvang een kinderopvangvergoeding voor het betreffende kind aanvragen. Indien het betreffende kind naar het voortgezet onderwijs gaat, komt het kindercentrum of de gastouder niet meer in aanmerking voor door de kinderopvangvergoeding.

Een derde belangrijke voorwaarde om voor een kinderopvangvergoeding in aanmerking te komen is dat het kindercentrum of de gastouder geen verplichte aanvullende financiële bijdrage voor de opvang vraagt. Kinderopvang moet voor alle ouders toegankelijk zijn en er mogen geen financiële beperkingen aan de toelating van kinderen worden opgelegd. Het is niet de bedoeling dat houders van kindercentra en gastouders bij de aanname van kinderen onderscheid gaan maken waardoor er een vorm van segregatie in de kinderopvang gaat ontstaan (zie ook paragraaf 4.4.1).

Kindercentra en gastouders zijn niet verplicht om van de kinderopvangvergoeding gebruik te maken. In dat geval hoeven zij ook niet aan de genoemde voorwaarden voor de kinderopvangvergoeding te voldoen en kunnen zij hun eigen tarieven met de ouders overeenkomen. Dat laatste geldt overigens alleen als de houders van kindercentra en gastouders in het geheel geen gebruik maakt van de kinderopvangvergoeding. Uiteraard moeten zij om kinderopvang te kunnen aanbieden wel in het bezit zijn van een exploitatievergunning en voldoen aan de voorwaarden die daaraan zijn verbonden.

8.2.2 Aanvraag en toekenning kinderopvangvergoeding

Aanvraag kinderopvangvergoeding

Het proces om in aanmerking voor de kinderopvangvergoeding te komen, begint met de keuze van de ouder voor een kindercentrum of gastouderopvang. De ouder en houders van kindercentra en gastouders komen bepaalde afspraken met betrekking tot de af te

nemen kinderopvang overeen. De afspraken worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen het kindercentrum of gastouderopvang en de ouder en eventueel de partner.

Een kindercentrum of gastouder kan een aanvraag bij de minister indienen voor het recht op een kinderopvangvergoeding voor de kosten van de kinderopvang van de kinderen die de organisatie opvangt. In de praktijk zal dat de uitvoeringsorganisatie zijn. De gegevens die door het kindercentrum of de gastouder bij de aanvraag dienen te worden verstrekt, worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Het zal in elk geval gaan om de volgende gegevens: de soort kinderopvang, de datum waarop de kinderopvang aanvangt, het aantal dagdelen kinderopvang per maand, en de begin- en einddatum van de kinderopvangovereenkomst. De schriftelijke overeenkomst zelf hoeft niet aangeleverd te worden bij de aanvraag, maar deze moet wel door het kindercentrum bewaard worden.³⁷ Het aanleveren van de exploitatievergunning is niet nodig omdat deze informatie al bij het openbaar lichaam beschikbaar is.

Nadat de aanvraag is ingediend, gaat de uitvoeringsorganisatie informatie verzamelen om het recht op de kinderopvangvergoeding te bepalen. Uitgangspunt is dat de uitvoeringsorganisatie waar mogelijk de informatie die al bij het openbaar lichaam en het Rijk beschikbaar is, gebruikt. Op die manier wordt voorkomen dat organisaties dezelfde gegevens die al bij de overheid bekend zijn opnieuw moeten aanleveren of kunnen bepaalde gegevens (zoals bijvoorbeeld of een kind staat ingeschreven op het eiland) worden geverifieerd. In dit wetsvoorstel wordt de grondslag voor deze vorm van gegevensdeling opgenomen. Indien noodzakelijk kan de uitvoeringsorganisatie het openbaar lichaam vragen om informatie te verifiëren en aanvullende informatie te verstrekken die van belang is voor het toekennen van de kinderopvangvergoeding. De uitvoeringsorganisatie zal de schriftelijke overeenkomst steekproefsgewijs bij de ouder controleren.

Termijn vaststelling van het recht op kinderopvangvergoeding

Wanneer de aanvraag voor het recht op kinderopvangvergoeding is ingediend, heeft de uitvoeringsorganisatie acht weken de tijd om te beslissen op de aanvraag. Met die termijn wordt aangesloten bij de beslistermijn uit de Algemene wet bestuursrecht. De termijn kan met eenzelfde periode worden verlengd, wanneer hier aanleiding toe is. Dit zullen zijnde maximale termijnen zijn, die nodig kunnen zijn als er bijvoorbeeld aanvullende informatie moet worden opgevraagd.

Indien kinderopvangvergoeding wordt toegekend, ontvangt het kindercentrum of de gastouder een beschikking met daarin het bedrag aan kinderopvangvergoeding waar het kindercentrum of de gastouder voor het betreffende kind recht op heeft. De uitvoeringsorganisatie zal in de beschikking altijd aangeven op welke grond het recht op kinderopvangvergoeding is toegekend en, indien een aanvraag wordt afgewezen, op welke grond(en) dat is gebeurd. De ouder is belanghebbende bij de beschikking. Een afwijzing van de aanvraag betekent dat de ouder een hogere ouderbijdrage zal moeten betalen. De ouder krijgt daarom van de uitvoeringsorganisatie informatie over de beschikking en de voor de beschikking relevante gegevens. Dat geeft de ouder de mogelijkheid om in bezwaar te gaan en informatie te verstrekken op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de houder van het kindercentrum of gastouders wel degelijk recht heeft op de kinderopvangvergoeding voor het betreffende kind. Op basis daarvan kan een afwijzing van de toekenning van de kinderopvangvergoeding worden gecorrigeerd.

³⁷ Tot 2 jaar na de beëindiging van de overeenkomst met de ouder.

Het streven is om informatie-uitwisseling tussen de uitvoeringsorganisatie en de houders van kindercentra en gastouders en de uitvoeringsorganisatie en de ouder zoveel mogelijk digitaal plaats te laten vinden. Kindercentra, gastouders en ouders worden gefaciliteerd om digitale informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

Het recht op de kinderopvangvergoeding gaat in beginsel in vanaf het moment dat de uitvoeringsorganisatie de aanvraag heeft goedgekeurd en dit per beschikking aan het kindercentrum heeft laten weten. Het recht kan echter niet eerder ingaan dan de ingangsdatum van het gebruik van de kinderopvang zoals die in de overeenkomst tussen ouder en houder van het kindercentrum of gastouders is vastgelegd en de aanvraag voor de kinderopvangvergoeding voor een vastgestelde datum is aangevraagd. De hoogte van de kinderopvangvergoeding zal vanaf de maand waarin de opvang start gelden. Het recht op een kinderopvangvergoeding zal vervallen vanaf de maand nadat de overeenkomst tussen ouder en houders van kindercentra en gastouders is beëindigd (zie ook paragraaf 8.2.6).

8.2.3 Hoogte totale kinderopvangvergoeding en betaling

De hoogte van de totale kinderopvangvergoeding waarvoor een kindercentrum of gastouder in aanmerking komt, wordt gebaseerd op de kinderopvangvergoeding per kind. Daarbij is het in de schriftelijke overeenkomst overeengekomen aantal dagdelen kinderopvang per maand bepalend. De kinderopvangvergoeding kan maximaal gebaseerd zijn op het aantal plaatsen dat een organisatie op basis van de exploitatievergunning mag hebben.

Voor het bepalen van de totale hoogte van de kinderopvangvergoeding per kindercentrum of gastouder voor de eerste periode na toekenning worden de gegevens uit de aanvraag van de houders van kindercentra en gastouders gebruikt.

De kinderopvangvergoeding zal alleen worden verstrekt als er daadwerkelijk gebruik van de kinderopvangvoorziening wordt gemaakt. Het voornemen is om bij algemene maatregel van bestuur te regelen dat de houders van kindercentra en gastouders een actuele aanwezigheidsregistratie bijhouden. Indien blijkt dat kinderen structureel niet aanwezig zijn, dan kan de uitvoeringsorganisatie de hoogte van de kinderopvangvergoeding aanpassen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal hieraan invulling worden gegeven (zie hoofdstuk 4.4.2).

Bij algemene maatregel van bestuur zal bepaald worden welke gegevens aangeleverd moeten worden en op welk moment. Het zal dan in elk geval gaan om het kind waarop de kinderopvang betrekking heeft en het aantal dagdelen kinderopvang per maand. Bij het aanleveren van de periodieke informatie zal het kindercentrum de wijzigingen die zijn opgetreden bij de ouders en kinderen (onder andere nieuwe kinderen, vertrokken kinderen, aangepaste overeenkomst) moeten doorgeven. Het is niet nodig om bij de uitvoeringsorganisatie al bekende informatie opnieuw aan te leveren. Als informatie bij de periodieke informatie levering niet juist is, kan uitbetaling geheel of gedeeltelijk worden opgeschort. Datzelfde geldt ook als bij een tussentijdse controle blijkt dat het kindercentrum of de gastouderopvang niet (meer) voldoet aan de gestelde voorwaarden. Die opschorting kan maximaal acht weken duren. Met die termijn wordt aangesloten bij de beslistermijn van de Algemene wet bestuursrecht.

Indien de verstrekte gegevens uiteindelijk niet aan de eisen voldoen, kan de rechtmatigheid van de kinderopvangvergoeding niet worden vastgesteld. De Minister van SZW kan dan de beschikking tot toekenning van de kinderopvangvergoeding wijzigen of intrekken. Als gevolg van een wijziging of intrekking ten onrechte verstrekte kinderopvangvergoeding kan worden teruggevorderd.

8.2.4 Hoogte ouderbijdrage

De ouder is verplicht een ouderbijdrage te betalen³⁸ aan de houder van een kindercentrum of gastouder. Zoals in paragraaf 4.4.3 is beschreven is het voornemen van het kabinet om de kinderopvangvergoeding – zo nodig in stappen – te verhogen naar 96%. Voor Caribisch Nederland is dat vertaald naar 4% van de kostprijs die op basis van onafhankelijk onderzoek zal worden vastgesteld. Dat betekent dat de ouderbijdrage gekoppeld is aan de kinderopvangvergoeding die 96% van de kostprijs bedraagt.

Het is aan de ouder in welke mate gebruik wordt gemaakt van de kinderopvang. De ouder zal naar rato van gebruik betalen. De ouder van een kind dat slechts één dag per week naar de dagopvang gaat betaalt een vijfde van de ouderbijdrage van de ouder die het kind gedurende vijf dagen per week naar de dagopvang brengt. Een ouder betaalt voor een eerste of volgende kind hetzelfde bedrag. Er wordt geen korting gegeven als binnen een huishouden meerdere kinderen gebruik maken van de kinderopvang.

Basis voor de bepaling van het gebruik van een kind is de overeenkomst tussen ouder en de houder van het kindercentrum of de gastouder. Het vaststellen van het gebruik van de kinderopvang gebeurt op basis van dagdelen zoals overeengekomen in de schriftelijke overeenkomst. In Europees Nederland wordt bij het bepalen van het gebruik uitgegaan van uren. In de praktijk in Europees Nederland blijkt dat contracten in feite uitgaan van de vergoeding van dagdelen waarbij het aantal uren wordt afgeleid van de openingstijden van de kinderopvang. Kinderen gaan in Caribisch Nederland voor hele of halve dagen naar de opvang en ouders betalen op maandbasis voor de opvang. Om die reden is er in de Caribische situatie voor gekozen om dagdelen als uitgangspunt te kiezen. Dat maakt ook de uitvoering eenvoudiger.

Een dagdeel is een blok van minimaal vier uur aaneengesloten opvang in de ochtend, middag, avond of nacht. Een dag heeft maximaal 2 dagdelen en er zijn maximaal 40 dagdelen per maand. Het maximaal aantal dagdelen waarvoor kinderopvangvergoeding kan worden verstrekt kan per opvangsoort verschillen. Voor de buitenschoolse opvang geldt daarbij dat er in de officiële vakantieperiode voor twee dagdelen per dag kan worden gedeclareerd. De bekostiging van de kinderopvang op basis van dagdelen sluit hier in principe op aan. De reguliere schoolvakanties en een kortdurende ziekte van het kind worden normaliter doorbetaald.

Voor werkende ouders die op afwijkende tijden (avond- of nachturen, weekenden) kinderopvang nodig hebben, geldt dat, als zij voldoen aan de voorwaarden, zij voor een bepaald aantal dagdelen gebruik kunnen maken van flexibele opvang.³⁹ De kinderen van deze ouders kunnen daarnaast gebruik maken van de reguliere opvang en betalen daarvoor dan dezelfde ouderbijdrage als de andere ouders.

8.2.5 Inning van de ouderbijdrage

De ouder is, zolang het kind van de kinderopvang gebruik maakt en er een overeenkomst is afgesloten, verplicht om de ouderbijdrage maandelijks te betalen aan het kindercentrum of de gastouder. De houder van het kindercentrum of de gastouder is op grond van het wetsvoorstel verplicht zich jegens de ouder in te spannen om de gefactureerde ouderbijdrage daadwerkelijk te innen. Als deze dat niet doet, zou dat

³⁸ Met uitzondering van de ouders die de ouderbijdrage niet kunnen betalen en voor wie het bestuurscollege de ouderbijdrage betaalt.

³⁹ Het Rijk en het openbaar lichaam maken indien gewenst nadere afspraken over een eventuele subsidiering van flexibele opvang.

immers voor ouders betekenen dat kinderopvang gratis wordt aangeboden. Alleen het openbaar lichaam heeft de mogelijkheid om de ouderbijdrage in het kader van het lokale armoedebeleid voor de ouders te voldoen.

Met het inspannen voor het innen van de ouderbijdrage wordt verstaan dat, als de ouder niet, niet volledig of niet tijdig betaalt, de houder van het kindercentrum of de gastouder de ouder in de gelegenheid stelt binnen een vastgestelde periode te betalen. Als volledige betaling dan nog steeds uitblijft, is het de bedoeling dat de houder van een kindercentrum of de gastouder een deugdelijk invorderingsproces start.

8.2.6 Beëindiging kinderopvangvergoeding

De minister beëindigt de kinderopvangvergoeding in drie gevallen. Ten eerste als niet meer is voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de kinderopvangvergoeding. Als het bestuurscollege besluit om de exploitatievergunning van een organisatie in te trekken, dan eindigt het recht op de kinderopvangvergoeding vanaf het eind van de maand waarin de beslissing door het openbaar lichaam is genomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de kinderopvangvergoeding van een organisatie waarvan op 15 oktober de exploitatievergunning wordt ingetrokken, met ingang van 1 november stopt.

Een tweede reden voor de minister om de kinderopvangvergoeding te beëindigen is als de kinderopvangovereenkomst, die de ouder en de houder van het kindercentrum of de gastouder zijn aangaan, eindigt of is opgezegd. Voor de dagopvang geldt in de meeste gevallen dat deze overeenkomst van rechtswege eindigt als het kind vier jaar en daarmee leerplichtig is geworden. Voor de andere vormen van kinderopvang eindigt de overeenkomst als het kind de leeftijd heeft bereikt dat het kind naar het voortgezet onderwijs gaat. Daarmee eindigt het recht op kinderopvangvergoeding.

Tot slot eindigt het recht op de kinderopvangvergoeding ook als de ouder een betalingsachterstand van de ouderbijdrage van drie maanden heeft (zie paragraaf 8.2.5). Als de inningsactiviteiten geen resultaat hebben en gedurende drie aaneengesloten maanden de ouderbijdrage niet is betaald, dan is er geen recht meer op de kinderopvangvergoeding en zal de uitvoeringsorganisatie de uitbetaling beëindigen. Van de kinderopvangorganisatie wordt verwacht dat zij dit actief bij de uitvoeringsorganisatie meldt. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal de uitvoeringsorganisatie de te lang uitgekeerde kinderopvangvergoeding terugvorderen.

8.2.7 Bezwaar- en beroepsprocedure

Ouders, houders van kindercentra en gastouders kunnen bezwaar maken en in beroep gaan tegen besluiten die op grond van dit wetsvoorstel worden genomen. Daarvoor gelden de procedures op grond van de Wet administratieve rechtspraak BES.

9. Toezicht en handhaving

Op basis van dit wetsvoorstel zal er zowel toezicht worden gehouden op de kwaliteit van de kinderopvang als op de rechtmatigheid. Er komt een toezichthouder op de kwaliteit van de kinderopvang en een toezichthouder op de rechtmatigheid. In paragraaf 9.1 wordt beschreven hoe het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang op Caribisch Nederland wordt ingericht. In paragraaf 9.2 wordt beschreven hoe het toezicht op de rechtmatigheid wordt ingericht. In paragraaf 9.4 wordt de handhaving beschreven. In paragraaf 9.4 komt de samenwerking tussen de toezichthouders en andere partners zoals het openbaar lichaam aan de orde.

9.1 Inrichting van het toezicht op de kwaliteit

De houders van kindercentra en gastouders in Caribisch Nederland zijn verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid, kwaliteit en continuïteit van de kinderopvang, zoals beschreven in dit wetsvoorstel. Er zal op locatie niveau toezicht worden gehouden om in beeld te brengen of een locatie aan de kwaliteitseisen voldoet. Het toezicht zal stimulerend van aard zijn: gericht op kwaliteitsverbetering. Daarmee is het toezicht een belangrijk instrument om de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland over de gehele linie naar het wenselijke niveau te brengen.

9.1.1 Toezichthouders op de kwaliteit en hun bevoegdheden

Op grond van dit wetsvoorstel zullen toezichthouders worden aangewezen voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Zoals in paragraaf 4.3.1 staat beschreven wordt eraan gedacht om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen als eindverantwoordelijke voor het toezicht op de kwaliteit.

Op basis van dit wetsvoorstel krijgt de inspectie de benodigde bevoegdheden om het toezicht goed uit te kunnen voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het brengen van een aangekondigd dan wel onaangekondigd bezoek aan houders van kindercentra en gastouders en het opvragen en inzien van documenten. De bevindingen worden vastgelegd in een rapport.

Het wordt als wenselijk geacht dat een lokale inspecteur van het openbaar lichaam meewerkt in de uitvoering van het toezicht. De lokale inspecteur is immers altijd ter plaatse en kan bijvoorbeeld de voortgang van gemaakte afspraken bewaken, het onderzoek uitvoeren ten aanzien van vergunningsaanvragen, onaangekondigde bezoeken brengen, en in geval van een acute noodsituatie direct ingrijpen (zie voor het laatste paragraaf 9.4). Bovendien zijn op Bonaire en Sint Eustatius al lokale inspecteurs aanwezig die ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een rol kunnen blijven vervullen.

Om ervoor te zorgen dat de lokale inspecteur ook de bevoegdheid heeft om toezichthoudende taken uit te voeren, zal ook de lokale inspecteur worden aangewezen als toezichthouder. Bij die aanwijzing zal worden afgebakend voor welke specifieke toezichthoudende taken de lokale inspecteur bevoegd is. Gedacht wordt om de lokale inspecteur toezichthoudende taken te geven gericht op de kwaliteitseisen aangaande onder andere veiligheid en gezondheid. Dit wordt in samenwerking met de beoogde toezichthouders nader uitgewerkt.

In deze beoogde situatie zal de inspectie eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit. Alleen de inspectie kan oordelen en rapporten vaststellen. De lokale inspecteur kan, onder regie van de inspectie, wel zelfstandig inspectiebezoeken afleggen en voorlopige oordelen en herstelopdrachten benoemen op de onderdelen waarop de lokale inspecteur toezichthoudende taken mag uitvoeren. De lokale inspecteur stelt

vervolgens een conceptrapport op en stemt deze af met de inspectie middels referte. Het conceptrapport wordt vervolgens door de inspectie verstuurd naar de houder.

De toezichthouders zullen samen de samenwerking verder uitwerken en hierover afspraken maken. De afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Door dit te regelen via een samenwerkingsovereenkomst kan de samenwerking desgewenst per eiland verschillen. Bij het nader uitwerken van de samenwerking zal ook nadrukkelijk aandacht zijn voor het onderdeel gegevensdeling. Doordat de standplaats van beide toezichthouders verschilt, zijn er twee rechtsregimes van toepassing: de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de Algemene verordening gegevensbescherming.⁴⁰ Voor beide toezichthouders moet de geldende wet- en regelgeving duidelijk zijn en de onderlinge samenwerking moet conform de geldende wet- en regelgeving zijn.

In deze paragraaf zal verder de neutrale term “toezichthouders” gebruikt worden en geen onderscheid worden gemaakt tussen de inspectie en de lokale inspecteur.

9.1.2 Toezichthoudende taken

Het toezicht op de kwaliteit bevat de volgende taken:

- op verzoek van het openbaar lichaam onderzoeken of een aanvrager van een exploitatievergunning of een vergunning om plusopvang te exploiteren (of verlenging daarvan) redelijkerwijze in staat is te voldoen aan de eisen zoals vastgelegd in de relevante regelgeving (paragraaf 4.1.3 en 5.3.1);
- controleren of alle kindercentra en gastouders ten minste voldoen aan de basiskwaliteit (paragraaf 9.1.3);
- kindercentra en gastouders stimuleren dat zij eigen ambities formuleren en hier doelgericht aan werken (paragraaf 9.1.3);
- interveniëren bij kindercentra en gastouders waar deze niet voldoen aan de basiskwaliteit, zodat zij die zo snel mogelijk herstellen (paragraaf 9.4);
- het openbaar lichaam adviseren over het intrekken van een exploitatievergunning (paragraaf 9.4.2);
- rapporteren over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland als geheel (paragraaf 4.3.3);
- toezicht op de taken van het EOZ in het kader van de ondersteuningsstructuur (paragraaf 5.3.1).

Zoals in paragraaf 3.6 is beschreven zal de toezichthouder op de kwaliteit ook deelnemen aan het jaarlijkse overleg tussen de openbare lichamen en de minister. Daar kan de toezichthouder eventuele knelpunten in het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland agenderen.

9.1.3 Werkwijze toezichthouders

De toezichthouders zullen, met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, regelmatig toezicht houden op de naleving van de wet- en regelgeving door de houders van kindercentra en gastouders. Het streven is dat elke locatie tenminste één keer per kalenderjaar wordt bezocht. De toezichthouders gaan als volgt te werk:

1. Er wordt gestart met een documentanalyse van onder andere het pedagogisch beleidsplan, de verklaringen omtrent het gedrag en de diploma's van de beroepskrachten of gastouders.

⁴⁰ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

2. Eventueel binnengekomen signalen, bijvoorbeeld van ouders, worden onderzocht.
3. Ter plekke wordt het handelen van de beroepskrachten en gastouders geobserveerd in de groep.
4. Er worden gesprekken gevoerd met beroepskrachten of gastouders, de leiding van de organisatie en locatie en, waar mogelijk, met kinderen en ouders.
5. Het bezoek wordt afgesloten met een eindgesprek waarin de bevindingen worden gedeeld en aangegeven wordt wat goed gaat, wat beter kan en wat beter moet.
6. De bevindingen worden vastgelegd in een conceptrapport dat aan de houder wordt aangeboden. De houder van het kindercentrum of de gastouder wordt in de gelegenheid gesteld om binnen redelijke termijn te reageren op de bevindingen. De reactie wordt opgenomen in het rapport. Daarna zal het rapport worden vastgesteld. Als de houder van het kindercentrum of de gastouder en de toezichthouders het niet eens zijn over de inhoud van het rapport, dan heeft de houder van het kindercentrum of de gastouder de gelegenheid om, naast de al gegeven reactie, zijn zienswijze aan het rapport te hechten. Het rapport en zienswijze worden in de derde week na vaststelling openbaar gemaakt.

Naast dit reguliere onderzoek kunnen de toezichthouders ook op andere momenten een onderzoek starten. Signalen in de media of klachten kunnen bijvoorbeeld aanleiding hiervoor zijn. Het extra onderzoek kan aangekondigd, maar ook onaangekondigd zijn.

Onderzoeks- en waarderingskader

Zoals eerder genoemd (paragraaf 4.3.2) wordt het toezicht uitgevoerd op basis van een onderzoeks- en waarderingskader. In het kader zijn de verschillende kwaliteitseisen zoals gesteld in dit wetsvoorstel opgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'de bij wet geregelde deugdelijkheidseisen' en 'aanvullende ambities van de kinderopvang'. Deugdelijkheidseisen zijn algemene, objectieveerbare kwaliteitsnormen, die zijn beschreven in dit wetsvoorstel of lagere regelgeving. We vatten dit samen met het begrip 'basiskwaliteit'.

Aanvullende ambities hebben betrekking op de ambities en doelen die een houder van een kindercentrum of gastouder zichzelf stelt en die verder reiken dan de basiskwaliteit. Voor de aanvullende ambities vormt het pedagogisch beleidsplan het vertrekpunt. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoeken de toezichthouders of de houder van een kindercentrum of de gastouder aanvullende ambities stelt. De toezichthouders voeren het gesprek met de houder of gastouder over hoe deze elementen bijdragen aan de continue en duurzame verbetering van de kinderopvangkwaliteit. In rapporten wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen oordelen die voortvloeien uit deugdelijkheidseisen, en bevindingen die gaan over aanvullende ambities.

In aanloop naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt een onderzoeks- en waarderingskader opgesteld. Daarover wordt overleg gevoerd met de betrokkenen, zoals het openbaar lichaam, houders van kindercentra en gastouders. Ook worden de inzichten en ervaringen benut die worden opgedaan in het programma BES(t) 4 kids.

Het kader wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van kracht en is in principe voor vier jaar geldig. Indien nodig kan, op basis van een evaluatie van de werking en de effecten van het kader, worden besloten tot een vervroegde bijstelling van het kader. Reeds lopende interventies en afspraken die op basis van de vigerende kaders tot die datum zijn gemaakt, blijven van kracht.

Inspectierapport

Aan de hand van het onderzoeks- en waarderingskader doen de toezichthouders jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvanglocaties. Voorlopige oordelen en bevindingen worden altijd besproken met de houder van een kindercentrum of de gastouder. Vervolgens wordt een conceptrapport opgesteld, gericht aan de houder of gastouder. In het rapport worden de oordelen en waarderingen over de locatie beschreven en onderbouwd. Daarnaast geeft het rapport een beeld van de ontwikkeling van de locatie. Daarbij wordt tevens ingegaan op de omgevingsfactoren die mede van invloed zijn op de kinderopvangkwaliteit zoals de toezichthouder die heeft aangetroffen. Tot slot bevat het rapport eventuele herstelopdrachten. De houder kan in reactie op het conceptrapport eventuele feitelijke onjuistheden en algemene opmerkingen schriftelijk melden.

De definitieve rapporten zijn openbaar, zodat ouders en samenleving kennis kunnen nemen van de bevindingen van de toezichthouders. Op deze wijze vervult de toezichthouder zijn publieke taak. Het rapport wordt in de derde week na vaststelling openbaar gemaakt. Wanneer de houder van een kindercentrum of gastouder op basis van het definitieve rapport een eigen zienswijze heeft opgesteld, wordt dat toegevoegd aan het rapport. De zienswijze betreft geen feitelijke onjuistheden; deze worden op basis van het conceptrapport gecorrigeerd.

De houder van een kindercentrum of gastouder stelt de ouders in kennis van het rapport en bespreekt dit met de oudercommissie. Het rapport is bij de locatie in te zien. Op verzoek kan een schriftelijk exemplaar van het inspectierapport worden verstrekt door de toezichthouder. Hiervoor kan een vergoeding van de daaraan verbonden kosten (zoals verzendkosten) in rekening worden gebracht.

9.2 Toezicht op de rechtmatigheid

Voor een correcte werking van de bekostiging is handhaving van de in dat kader opgelegde verplichtingen en een adequaat toezicht daarop essentieel. Daarmee wordt het draagvlak voor het stelsel behouden en worden organisaties en ouders aangespoord om zich aan de regels te houden. In deze paragraaf zullen de hoofdlijnen van het toezicht op en handhaving van de financiële rechtmatigheid nader worden toegelicht.

Het wetsvoorstel voorziet in het bekostigen van de kinderopvang. De kinderopvang wordt door veelal particuliere organisaties uitgevoerd. De hoogte van de uit te kerende vergoedingen is afhankelijk van informatie die van deze organisaties en ouders afkomstig is.

In elke wettelijke regeling zijn er risico's op onrechtmatigheden. Die kunnen ontstaan door onduidelijkheid in de regelgeving, fouten die worden gemaakt, ouders en organisaties die bewust of onbewust oneigenlijk gebruik maken van die regel en in sommige gevallen zelfs frauderen. Om die reden zal ook het toezicht op de financieel rechtmatige uitvoering worden ingericht.

Het voornemen is om de uitvoeringsorganisatie aan te wijzen als toezichthouder op de rechtmatigheid van de verstrekking van de kinderopvangvergoeding en het vaststellen van de hoogte van de ouderbijdrage. De toezichthouder op de rechtmatigheid krijgt de benodigde bevoegdheden om het toezicht uit te voeren, zie paragraaf 9.3.

De toezichthouder zal steekproefsgewijze controles uitvoeren op de juistheid van de informatie die voor het bepalen van de kinderopvangvergoeding van belang is. Ook kan de toezichthouder de aan deze informatie ten grondslag liggende administratie aan een nader onderzoek onderwerpen. Het is de bedoeling dat elke houder van een

kindercentrum of gastouder gemiddeld eens in de drie jaar wordt gecontroleerd. De omvang van de steekproef en frequentie zal op basis van de bevindingen van de toezichthouder worden aangepast.

9.3 Bevoegdheden toezichthouders

De toezichthouders moeten in staat worden gesteld om hun toezichthoudende taken uit te voeren. Het wetsvoorstel stelt voor dat de toezichthouders hiervoor over de benodigde bevoegdheden beschikken. Dat gebeurt door de relevante bepalingen van titel 2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren. Een toezichthouder moet een legitimatiebewijs dragen en dat op verzoek tonen. Voor het uitvoeren van inspectiebezoeken zijn de toezichthouders bevoegd om elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Het kan voorkomen dat een kindercentrum of gastouderopvang in een woning is gevestigd. In dat geval is de toezichthouder bevoegd om zonder toestemming van de bewoner in die woning binnen te treden. Verder is een toezichthouder bevoegd om inlichtingen te vorderen en inzage van een identiteitsbewijs en zakelijke gegevens en bescheiden. Deze bevoegdheden gebruikt de toezichthouder slechts voor zover dat nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Ook de medewerkingsplicht van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht wordt van overeenkomstige toepassing verklaard. Die verplichting houdt in dat iedereen verplicht is om een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die de toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Nadat een onderzoek heeft plaatsgevonden over de naleving van de bij en krachtens de wet gestelde regels, legt de toezichthouder het oordeel en de bevindingen vast in een inspectierapport. Voor zover het gaat om toezicht op de naleving van hoofdstuk 2, de regels over kwaliteit, wordt het definitieve inspectierapport openbaar gemaakt.

9.4 Inrichting handhaving

Er wordt een handhavingsstelsel voorgesteld waarin zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd. In paragraaf 9.4.1 wordt dit nader toegelicht. In paragraaf 9.4.2 worden de voorgestelde handhavingsinstrumenten toegelicht. Het voornemen is dat de minister de toezichthouders mandateert om namens hem handhavingsbesluiten te nemen. Dit wordt ook in paragraaf 9.4.2 toegelicht.

9.4.1 Keuze voor een dual stelsel: verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht

Ten aanzien van de handhaving op overtredingen gaat dit wetsvoorstel uit van een dual stelsel: bij overtredingen van sommige bepalingen kan er zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. De focus ligt echter op een bestuursrechtelijke afhandeling. De reden hiervoor is dat het herstel van de gewenste situatie voorop staat. Snel en adequaat handelen door de minister, door middel van herstelsancties (bijvoorbeeld de last onder dwangsom, zie paragraaf 9.4.2), is dan veelal effectiever dan een strafrechtelijke gang van zaken die in de regel een veel langere doorlooptijd kent en waarbij de sancties punitief van aard zijn. In veel gevallen zijn overtredingen immers eenvoudig vast te stellen en op te lossen. Het betreft dan met name overtredingen met een geringe normatieve lading. Een voorbeeld hiervan is het niet dan wel niet volledig of tijdig bijwerken van de aanwezigheidsregistratie. Ook complexere overtredingen, bijvoorbeeld het niet realiseren van een goed pedagogisch klimaat op de kinderopvang, zijn bestuursrechtelijk af te handelen met herstelsancties. Als er geen herstel mogelijk is of als de aanbieder of ouder beperkt financieel voordeel haalt uit de bewuste overtreding, dan kan binnen het bestuursrecht ook punitief opgetreden worden met een

bestuurlijke boete, zie paragraaf 9.4.2. De bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten worden genomen door de minister.

Het is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van belang dat de bestuursrechtelijke handhaving op een uniforme wijze wordt ingericht. Dit wordt centraal ingericht waardoor kennis en expertise op één plek aanwezig zijn. De beoogde toezichthouders hebben daarmee vanuit hun huidige takenpakket ervaring.

De uitvoering van de het opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom vraagt om een zorgvuldige inrichting van het proces. In Caribisch Nederland is de inzet van deze handhavingsinstrumenten nieuw. De beoogde uitvoerder voor de inzet, namens de minister, is de RCN-unit SZW. Binnen deze organisatie zullen de daarvoor in te richten werkprocessen worden ingericht.

Alleen bij uitzondering zal tot strafrechtelijk ingrijpen worden overgegaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om 1) gevallen van recidive, zoals het herhaaldelijk aanbieden van kinderopvang zonder dat de aanbieder een exploitatievergunning daarvoor heeft, of 2) als er opzettelijk op een onrechtmatische wijze een groot financieel voordeel wordt gerealiseerd. In overleg met het openbaar ministerie in Caribisch Nederland is besloten om in beginsel deze gevallen aan de officier van justitie voor te leggen.

Ook in het geval dat het financiële voordeel beperkt is, kan een overtreding aan de officier van justitie worden voorgelegd. Daarbij moet met name gedacht worden aan de volgende situaties:

- er is sprake van opzet met een of meer andersoortige strafbare feiten;
- status van de verdachte of voorbeeldfunctie;
- herhaling van overtredingen binnen een bepaalde periode;
- fraude met medewerking en of medeweten van ambtenaren van de uitvoerende instantie;
- fraude gepleegd in georganiseerd verband (samenspanning).

Over de taakverdeling tussen de minister en het openbaar ministerie en de te hanteren werkwijze zullen nadere afspraken worden gemaakt. Er vindt daarnaast overleg plaats tussen de minister en het openbaar ministerie om met het oog op het handhaven van de rechtsorde op het eiland tot een zo effectief mogelijke inzet van het handhavingsapparaat te komen waardoor ook bij in verhouding kleinere overtredingen kan worden ingegrepen.

9.4.2 Handhavingsinstrumenten

Wanneer een toezichthouder oordeelt dat een houder van een kindercentrum of gastouder niet voldoet aan de eisen in dit wetsvoorstel en lagere regelgeving, dan kan over worden gegaan tot interventies (handhaving) die erop gericht zijn ervoor te zorgen dat de houder van het kindercentrum of de gastouder alsnog aan de wettelijke eisen voldoet. Voor welke interventie wordt gekozen, is onder andere afhankelijk van de opgebouwde ‘toezichtsgeschiedenis’ van een houder van het kindercentrum of gastouder, de ‘verwijtbaarheid’ van de tekortkoming en de aard en de ernst van de tekortkoming. De toezichthouder neemt ook de context waarbinnen de kinderopvang opereert mee. Omgevingsfactoren kunnen immers van invloed zijn op de kinderopvangkwaliteit. Voorbeelden van zulke factoren zijn onder meer: de ontwikkeling van de kindpopulatie, huisvesting en personele samenstelling. Deze omgevingsfactoren zijn niet van invloed op het oordeel, maar spelen wel een rol in het kader van vervolgtoezicht en de wijze van interventie. Tegelijkertijd is de rechtszekerheid voor houders van kindercentra en gastouders van belang: de handhaving moet voorspelbaar

zijn voor hen. De toezichthouder zal in aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel hier inzicht in geven.

Basisinstrument: overleg en herstelopdracht

Wanneer de toezichthouder een tekortkoming constateert, kan worden overgegaan tot overleg over de tekortkoming en de manier waarop die wordt hersteld. Dit wordt ook wel een herstelopdracht genoemd. De herstelopdracht is erop gericht ervoor te zorgen dat de betreffende houder van een kindercentrum of gastouder binnen een aanvaardbare herstelperiode alsnog aan de betreffende deugdelijkheidseisen voldoet. Een herstelopdracht wordt altijd in het inspectierapport vastgelegd.

In een herstelopdracht wordt verhelderd op welke onderdelen de houder van een kindercentrum of de gastouder in gebreke is. Daarnaast wordt gemotiveerd welke maatregelen getroffen moeten worden om het niveau van basiskwaliteit weer te bereiken. Ook wordt de termijn vastgelegd waarbinnen de tekortkoming(en) moet(en) zijn hersteld.

Afhankelijk van de ernst en de omvang van de tekortkoming en de context waarbinnen de instelling opereert, wordt bepaald of de houder van een kindercentrum of de gastouder zelf toeziet op herstel van de naleving, of dat de toezichthouder dat doet middels het uitvoeren van een *herstelonderzoek*. Een herstelonderzoek kan een volledig kwaliteitsonderzoek zijn; het kan ook gaan om een verificatie van de informatie die is ontvangen van de houder van het kindercentrum of de gastouder.

De bevindingen van een herstelonderzoek worden vastgelegd in een inspectierapport. In het geval de tekortkoming in voldoende mate is hersteld, wordt de cyclus van een jaarlijks inspectiebezoek weer hervat.

In sommige situaties – bijvoorbeeld als de veiligheid van kinderen in het geding is, of als er gefraudeerd wordt met de administratie – is de herstelopdracht niet passend of niet voldoende. Het voorstel is daarom dat de volgende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet:

1. Last onder dwangsom

De minister beschikt in de eerste plaats over de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie en is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of om herhaling van de overtreding te voorkomen. Dat houdt in dat als de houder van een kindercentrum of de gastouder de overtreding niet herstelt binnen de termijn die in de beschikking tot oplegging van de last onder dwangsom staat, die houder of gastouder hijs verplicht is tot betaling van de dwangsom. De last onder dwangsom kan bijvoorbeeld worden ingezet als de regels over de groepsgrootte zijn overtreden. Een ander voorbeeld is overtreding van de medewerkingsplicht,⁴¹ waarbij een houder van een kindercentrum of een gastouder bijvoorbeeld gevraagde informatie niet aan de toezichthouder overhandigt. De dwangsom kan dan worden opgelegd voor iedere tijdseenheid dat de houder of de gastouder informatie niet aanlevert.

De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de overtreding. Bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom wordt de Caribische context meegewogen.

⁴¹ Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht, in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

2. Bestuurlijke boete

De minister beschikt daarnaast over de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie en niet gericht op herstel. De bestuurlijke boete kan onder meer worden ingezet als de onrechtmatige situatie niet meer valt te corrigeren, als een houder van een kindercentrum of een gastouder verzaakt om de onrechtmatige situatie op te lossen of herhaaldelijk in overtreding is, als de onrechtmatige situatie een (financieel) voordeel oplevert, of als de onrechtmatige situatie met opzet in stand wordt gehouden.

Vanuit de gedachte van stimulerend toezicht, gericht op kwaliteitsverbetering, zal de bestuurlijke boete in veel gevallen niet het eerst aangewezen handhavingsinstrument zijn. Een houder van een kindercentrum of een gastouder zal over het algemeen via een herstelopdracht eerst de kans krijgen om de situatie op te lossen. Als een houder van een kindercentrum of een gastouder dat weigert te doen, zijn taken verwaarloosd, of als de situatie niet meer valt te corrigeren, dan komt de bestuurlijke boete in beeld.

In het wetsvoorstel is opgenomen voor welke gedragingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Daarbij is aangesloten bij de situatie in Europees Nederland. Het gaat om overtreding van kwaliteitseisen en bepalingen over het verstrekken van informatie. Voorbeelden van situaties waarin handhaving door middel van een bestuurlijke boete kan plaatsvinden:

- Het al dan niet herhaaldelijk niet uitvoeren van gevraagde herstelopdrachten: de houder van het kindercentrum of de gastouder verzaakt de situatie op te lossen en is herhaaldelijk in overtreding.
- Het al dan niet met opzet overtreden van de maximale groepsgrootte
- Het verstrekken van verkeerde gegevens over het vragen van een aanvullende ouderbijdrage.
- Het al dan niet herhaaldelijk niet op orde hebben van de VOG's: de situatie kan niet meer worden gecorrigeerd, en de houder van het kindercentrum of de gastouder is herhaaldelijk in overtreding.

Als de toezichthouder een overtreding vaststelt die in aanmerking komt voor handhaving door middel van een bestuurlijke boete, maakt de toezichthouder een boeterapport op. Op basis van het boeterapport beslist de minister over het opleggen van een bestuurlijke boete. In het rapport wordt in ieder geval vermeld: de bij het beboetbaar feit betrokken persoon of personen, de feiten en omstandigheden op grond waarvan is vastgesteld dat een beboetbaar feit is begaan, waar en wanneer de feiten zich hebben voorgedaan, en het wettelijke voorschrift dat is overtreden. Dit rapport kan worden geïntegreerd in het inspectierapport.

In het wetsvoorstel wordt de maximale hoogte van de bestuurlijke boete geregeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het niet voldoen aan kwaliteitseisen, het niet op orde hebben van de administratie of het niet of onjuist aanleveren van informatie, en fraude. De boetecategorieën sluiten aan bij het strafrecht (artikel 27, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES). In navolging van de situatie in Europees Nederland kan een boete worden opgelegd van maximaal de vierde categorie, tenzij het gaat om opzet, dan geldt het boetemaximum van categorie 5. Voor overtredingen aangaande de administratievoering en de informatieverstrekking geldt het maximum van categorie 2. Op dit moment gaat het om de volgende maximum bedragen:

- Categorie 2: \$ 2.800
- Categorie 4: \$ 14.000
- Categorie 5: \$ 56.000

De boete kan worden verrekend met door de overtreder te ontvangen bedragen, zoals de kinderopvangvergoeding in het geval de overtreding wordt gemaakt door een houder van een kindercentrum.

3. Tijdelijke sluiting

Wanneer een houder van een kindercentrum of een gastouder niet voldoet aan de wettelijke voorschriften kan de situatie zo ernstig zijn dat direct ingrijpen noodzakelijk is. In zulke gevallen kan de minister overgaan tot een tijdelijke sluiting. Er wordt alleen overgegaan tot een tijdelijke sluiting als andere interventies niet meer passend zijn. Gedacht kan worden aan situaties waarin sprake is van ernstige vormen van fysieke of sociale onveiligheid voor kinderen of personeel. De minister kan in dergelijke situaties besluiten over te gaan tot een tijdelijke sluiting.

Het bestuurscollege van het betreffende openbaar lichaam wordt hierover altijd onmiddellijk geïnformeerd. In overleg met het bestuurscollege zullen afspraken met de houder van het kindercentrum of de gastouder worden gemaakt over de verdere afhandeling, met als doel te komen tot verantwoorde heropening.

4. Schorsen of intrekken exploitatievergunning

Wanneer een houder van een kindercentrum of een gastouder herhaaldelijk niet voldoet aan de wettelijke eisen en er sprake is van grote of ernstige onvolkomenheden, kan het bestuurscollege van het betreffende openbaar lichaam de exploitatievergunning schorsen of intrekken. Deze bevoegdheid wordt aan het bestuurscollege toegekend, omdat het bestuurscollege de exploitatievergunning afgeeft. Dit instrument wordt alleen toegepast als ultimum remedium; de kwaliteit van de kinderopvang of de veiligheid of de gezondheid van de kinderen of het personeel moet in het geding zijn of de rechtmateigheid van de verstrekte kinderopvangvergoeding moet niet kunnen worden vastgesteld.

De minister kan het bestuurscollege adviseren om de vergunning te schorsen of in te trekken. De betreffende kinderopvangaanbieder wordt van dit advies op de hoogte gesteld. Wanneer het openbaar lichaam het advies niet opvolgt, bijvoorbeeld omdat de maatschappelijke impact op korte termijn te groot is, informeert het bestuurscollege de minister hierover en licht zijn besluit toe.

5. Strafrechtelijke handhaving

Zoals in paragraaf 9.4.1 is toegelicht kan in uitzonderlijke gevallen ook over worden gegaan tot strafrechtelijke handhaving. Het wetsvoorstel regelt welke bepalingen strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Het betreft bepalingen met kwaliteits- en financieringseisen waar herhaling van overtreding als ernstig wordt beschouwd, zoals het herhaaldelijk aanbieden van kinderopvang zonder exploitatievergunning, of waarbij groot financieel voordeel kan worden behaald, zoals door bijvoorbeeld in de gegevensverstrekking voor de kinderopvangvergoeding ten onrechte kinderen op te nemen waarvoor geen feitelijke opvang wordt gegeven. In dergelijke gevallen zal het openbaar ministerie worden ingeschakeld.

Mandaat

Het voornemen is dat de minister ambtenaren van de Inspectie van het Onderwijs en de RCN-unit SZW mandateert om namens hem handhavingsbesluiten te nemen. De beoogde praktijk is als volgt: de bovengenoemde ambtenaren kunnen namens de minister een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast wordt eraan gedacht om ambtenaren van de Inspectie van het Onderwijs ook te mandateren om het instrument tijdelijke sluiting in te zetten. Dat instrument is bedoeld voor situaties waarin bij een inspectiebezoek een ernstige, onveilige situatie wordt geconstateerd. In

dat geval is het zaak om direct in te kunnen grijpen met dit instrument. Om die reden wordt er tevens aan gedacht om hiertoe ook lokale inspecteurs te mandateren, omdat ambtenaren van de Inspectie van het Onderwijs niet altijd aanwezig zijn in Caribisch Nederland en het instrument ‘tijdelijke sluiting’ soms met spoed moet worden ingezet. In die gevallen kan de lokale inspecteur optreden. Indien de lokale inspecteur namens de minister besluit over te gaan tot een tijdelijke sluiting, dan zal de Inspectie voor het Onderwijs hierover direct geïnformeerd worden.

9.5 Samenwerking tussen toezichthouders en met andere partners

De verschillende toezichthouders zullen voor een deel gebruik maken van dezelfde gegevens uit de administratie van een houder van een kindercentrum of gastouder. Het gaat bijvoorbeeld om de aanwezigheidsregistratie die van belang kan zijn bij het bepalen van de beroepskracht-kindratio, maar ook om vast te stellen of kinderen daadwerkelijk gebruik maken van de kinderopvang. De toezichthouders kunnen elkaar informeren indien zij onrechtmatigheden in de administratie ontdekken. De grondslag voor de gegevensdeling tussen de toezichthouders wordt in het wetsvoorstel geregeld. Indien er handhavend moet worden opgetreden zal er, waar nodig, afstemming plaatsvinden.

De toezichthouders werken indien aan de orde samen met andere toezichthouders zoals de GGD en ambtenaren van het openbaar lichaam als het bijvoorbeeld gaat om bouw- en woningtoezicht. Indien de toezichthouders signalen opvangen van mogelijke overtredingen, dan zullen zij elkaar daarvan op de hoogte stellen.

9.6 Gevolgen voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht

In deze paragraaf worden de gevolgen voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht in kaart gebracht. Het gaat daarbij onder meer over de voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen die door de uitvoeringsorganisatie en toezichthouders worden genomen.

Huidige situatie

Op dit moment is er in Caribisch Nederland een vergunningstelsel voor de kinderopvang van kracht, dat is neergelegd in de Eilandsverordeningen. Deze verordeningen zijn met de start van het verbeterprogramma BES(t) 4 kids opgesteld en in de loop van 2020 door de openbare lichamen vastgesteld. Verder is sinds 1 juli 2020 de tijdelijke subsidieregeling van kracht. Houders van kindercentra en gastouders kunnen daarmee een subsidie aanvragen voor de verbetering van de kinderopvang en het verlagen van de kosten voor ouders.

In Caribisch Nederland is dus pas recent sprake van regelgeving op het terrein van de kinderopvang. Bij overtredingen kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd (intrekking vergunning en (onmiddellijke) sluiting) en overtreding van de vergunningplicht is een strafbaar feit. Tot op heden zijn er geen rechtszaken geweest.

Gevolgen van de introductie van het wetsvoorstel

Met de introductie van het wetsvoorstel zal het aantal voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen kunnen toenemen. Houders van kindercentra en gastouders zullen elke aanvraag voor de kinderopvangvergoeding (per kind) indienen. Ouders zijn in deze procedure ook belanghebbende. Initieel gaat het om ongeveer 3.000 aanvragen. Vervolgens zullen er naar verwachting jaarlijks zo’n 500 beschikkingen worden afgegeven voor de aanvragen op basis van de normale in- en uitstroom (demografie). Het gaat hierom standaardprocedures op basis van veelal bij de instanties bekende informatie en de afweging bij verstrekking bevat bij uitzondering normatieve elementen.

Houders van kindercentra en gastouders zullen op basis van de met de ouders vastgelegde overeenkomst bij de uitvoeringsorganisatie op kwartaalbasis een aanvraag voor de kinderopvangvergoeding kunnen indienen. Verwacht wordt dat het om zo'n 300 beschikkingen op jaarbasis zal gaan. De hoogte van de vergoeding zal op basis van de aangeleverde informatie worden verstrekt. Omdat toekenning van de kinderopvangvergoeding wordt gebaseerd op kaders die in regelgeving worden vastgelegd en die weinig normatieve elementen in zich hebben, is de verwachting dat dit zelden tot juridische procedures zal leiden.

Daarnaast krijgt het bestuurscollege van het openbaar lichaam de bevoegdheid om een besluit te nemen over een aanvraag voor een vergunning voor plusopvang (zie paragraaf .5.3.1). Tegen dit besluit kan een belanghebbende in bezwaar en beroep. Ook hierbij is de verwachting dat dit zelden tot juridische procedures zal leiden.

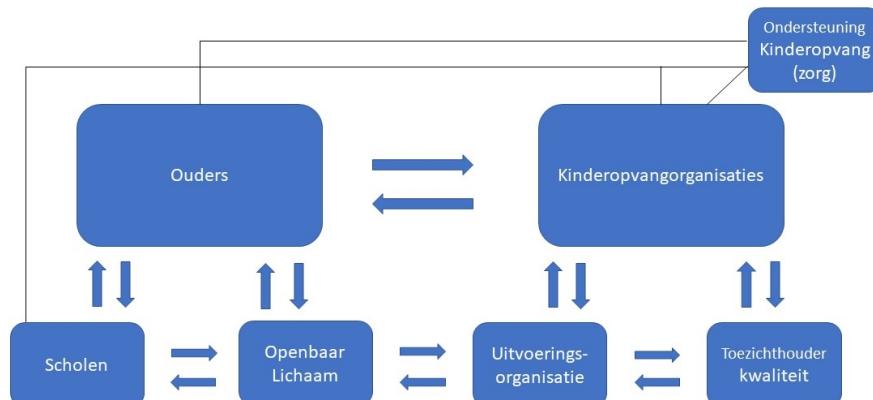
Ook in het kader van de handhaving zullen besluiten worden genomen. In paragraaf 9.4.1 is toegelicht dat de nadruk zal liggen op bestuursrechtelijke handhaving en alleen bij uitzondering strafrechtelijk zal worden opgetreden. Hierover zal periodiek overleg plaatsvinden met het openbaar ministerie. Daarbij zal in eerste plaats ingezet worden op stimuleren en herstel en pas daarna op punitief optreden. Mede op basis van de gang van zaken in Europees Nederland waar het aantal zaken met betrekking tot de Wet kinderopvang die aan het openbaar ministerie en de rechter worden voorgelegd zeer beperkt zijn, is de verwachting dat de introductie van de in dit wetsvoorstel voorgenomen regels over kinderopvang eveneens slechts zeer beperkt een beroep op het openbaar ministerie en de rechter zal worden gedaan.

10. Gegevens en informatie

Om aan de eisen uit het stelsel te kunnen voldoen en het wetsvoorstel te kunnen uitvoeren, is verwerking van gegevens noodzakelijk. Het verwerken van gegevens dient op een rechtmatige wijze te gebeuren. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 10.1 ingegaan op de hoofdlijnen van de informatieverplichtingen. De verplichtingen op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens in Caribisch Nederland en de gevolgen voor dit wetsvoorstel zijn ook in deze paragraaf beschreven. In paragraaf 10.2 wordt meer specifiek ingegaan op de informatieverplichting van ouders en houders van kindercentra en gastouders. In paragraaf 10.3 wordt uitgewerkt hoe informatie wordt opgeslagen en uitgewisseld tussen de verschillende overheidsorganisaties. Bijzondere aandacht is er voor de informatie-uitwisseling in het kader van het toezicht en handhaving. Dat komt in paragraaf 10.4 aan de orde. In paragraaf 10.6 worden de belangrijkste punten uit de gegevensbeschermingseffectbeoordeling beschreven. In paragraaf 10.6 staan de uitkomsten vermeld van de consultatie ten aanzien van gegevensverwerking en gegevensoverdracht.

10.1 Hoofdlijnen informatieverplichtingen

De kinderopvang en ouders hebben allebei een informatieverplichting en ook tussen de verschillende andere organisaties zal bij de uitvoering van het wetsvoorstel informatie worden uitgewisseld. De informatiestromen lopen tussen kinderopvang en ouders, kinderopvang en overheid, ouders en overheid, kinderopvang en scholen, en kinderopvang en andere lokale partijen in de jeugdketen. In figuur 4 worden de hoofdlijnen van de informatiestromen inzichtelijk gemaakt.



Figuur 4: Overzicht van de informatiestromen en gegevensdeling

Met betrekking tot de informatieverplichtingen gelden drie uitgangspunten. Ten eerste mogen ouders en houders van kindercentra en gastouders zo min mogelijk administratieve last ondervinden van de noodzakelijke uitvraag van informatie. Daaraan wordt onder meer invulling gegeven door informatie die bij een van de betrokken overheidsorganisaties (het openbaar lichaam, de uitvoeringsorganisatie, de toezichthouders en de minister) is aangeleverd, niet ook nog bij een van de andere overheidsorganisaties hoeft te worden aangeleverd. Alleen in het geval van twijfel, bij een steekproefcontrole of bij een dubbelcheck in het kader van de controle op de juistheid van de gegevens, zal informatie bij de aanvrager opnieuw worden uitgevraagd. Gevolg van dit uitgangspunt is ook dat zoveel mogelijk digitaal zal worden ge- en verwerkt.

Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met het feit dat niet elke persoon of organisatie in Caribisch Nederland (al) met digitale gegevensverwerking aan de slag kan. Alle betrokken overheidsorganisaties stellen daarom ouders en organisaties in de gelegenheid fysiek op papier en op kantoor de administratieve verplichtingen te voldoen.

Ten tweede zullen alle overheidsorganisaties, houders van kindercentra en gastouders de administraties zo moeten inrichten dat is voldaan aan de eisen die uit de Wet bescherming persoonsgegevens BES voortvloeien. Zij verwerken daarbij de informatie op een zorgvuldige manier zoals bij de wet is bepaald. Belangrijk punt daarbij is dat alleen die informatie wordt uitgevraagd en bewaard die voor de uitvoering van dit wetsvoorstel noodzakelijk is. Dit geldt dus zowel voor de overheid (openbaar lichaam, toezichthouder kwaliteit en de uitvoeringsorganisatie onder verantwoordelijkheid van de minister) als voor de kinderopvang, basisscholen en het EOZ. Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor het verwerken en verstrekken van de benodigde gegevens. In het kader van de overdracht van de dagopvang naar de basisschool (zie paragraaf 4.2.3) en in het kader van ondersteuning aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte (zie paragraaf 5.3.1) is de instemming van ouders als extra waarborg opgenomen.

Tot slot worden ouders, houders van kindercentra en gastouders geacht de juiste informatie te verstrekken en relevante wijzigingen door te geven aan de overheidsorganisaties zodat de overheidsorganisaties ervan uit kunnen gaan dat de informatie actueel en accuraat is. Indien onjuiste informatie wordt verstrekt dan wel de juiste informatie ontbreekt, zal de ouder, houder van een kindercentrum of gastouder altijd in de gelegenheid worden gesteld om alsnog de juiste informatie aan te leveren aan de overheidsorganisatie. Mocht een ouder, houder van een kindercentrum of gastouder verzaken de juiste gegevens aan te leveren, dan voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om bestuurlijke sancties op te leggen dan wel over te gaan tot een strafrechtelijk traject door de zaak aan het openbaar ministerie voor te leggen. Zie hierover verder hoofdstuk 9.

10.2 Informatieverplichtingen kinderopvang en ouders

Houders van kindercentra en gastouders

In het kader van dit wetsvoorstel zullen houders van kindercentra en gastouders informatie moeten aanleveren aan het openbaar lichaam voor het mogen aanbieden van kinderopvang, aan de uitvoeringsorganisatie voor het verkrijgen van de kinderopvangvergoeding, en aan de toezichthouder kwaliteit ten behoeve van het toezicht. Om een goede overgang van kinderen naar het onderwijs mogelijk te maken zal de kinderopvang daarnaast informatie over de ontwikkeling van een individueel kind met scholen delen indien de ouders van het betreffende kind hier instemming voor geven. Specifiek om kinderopvang voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte te kunnen bieden zal informatie worden verstrekt aan het openbaar lichaam en het EOZ,. Ook hier is de instemming van de ouders als extra waarborg in het wetsvoorstel opgenomen.

De gegevens van de houder van een kindercentrum of een gastouder die nodig zijn voor het verkrijgen van een exploitatievergunning worden in de Eilandsverordening kinderopvang opgenomen. Gegevens die door het openbaar lichaam al zijn ontvangen en nodig zijn voor de aanvraag van de kinderopvangvergoeding bij de uitvoeringsorganisatie worden door het openbaar lichaam op verzoek van de uitvoeringsorganisatie verstrekt. Het gaat dan onder meer om het registratienummer van de exploitatievergunning, adresgegevens van de kinderopvang, houder, soort opvang en maximaal aantal plaatsen in de dagopvang respectievelijk buitenschoolse opvang.

De kinderopvang zal vervolgens voor de kinderopvangvergoeding per kind naast de persoonlijke informatie over het kind en de ouders⁴² (bijvoorbeeld naam, adres,

⁴² Gegevens van de ouders zijn nodig om het kind en de ouders aan elkaar te koppelen en om de toezichthouder op de rechtmatigheid de mogelijkheid te geven tot nacontrole.

geboortedatum, identificatienummer)⁴³ aanvullende informatie over de soort opvang en het aantal dagdelen en de duur van de overeenkomst aan de uitvoeringsorganisatie dienen door te geven. Deze gegevens worden opgenomen in de overeenkomst die de kinderopvang met de ouder sluit.

De kinderopvang ontvangt zelf gegevens van ouders. Een deel van de informatie zal ter beschikking moeten worden gesteld aan de uitvoeringsorganisatie ten behoeve van de uitbetaling van de kinderopvangvergoeding, en aan de toezichthouder kwaliteit, onder andere om toezicht te houden op de groepsgrootte. Houders van kindercentra en gastouders zullen ouders bij het ondertekenen van de overeenkomst informeren over deze informatieverplichting. De houder of gastouder zal een ouder altijd inzage geven in de persoonlijke informatie die door de organisatie wordt bewaard. Vanwege de mogelijkheid tot nacontrole wordt voorgesteld bij ministeriële regeling een bewaartijd vast te stellen. Hierbij is het voornemen te kiezen voor een bewaartijd van vijf jaar. Met oog op de proportionaliteit is dit zowel een minimale als maximale bewaartijd.

Ouders

Ouders zullen om voor een gefinancierde kinderopvangplaats in aanmerking te komen altijd een overeenkomst met het kindercentrum of de gastouder moeten tekenen. In de overeenkomst wordt onder meer de duur en de omvang van de kinderopvang opgenomen. Dat is ook in het belang van de ouder omdat op basis van de overeenkomst de hoogte van de ouderbijdrage wordt bepaald.

In lagere regelgeving zal worden uitgewerkt welke onderdelen in een overeenkomst dienen te worden opgenomen. Onderdeel daarvan zal bijvoorbeeld zijn de wijze waarop de houder van een kindercentrum of de gastouder persoonsgegevens gaat verwerken en voor welke doeleinden deze worden gebruikt.

Daarnaast zal de ouder om instemming of toestemming (zie paragraaf 4.2.3) worden gevraagd om gegevens over de ontwikkeling van het kind te delen met de basisschool, ten behoeve van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd over welke gegevens dat kan gaan. Waar mogelijk zal er – indien de ouder daarmee instemt – een warme overdracht worden georganiseerd op het moment dat een kind de overstap maakt van de dagopvang naar de basisschool. In het geval van buitenschoolse opvang vindt er gegevensdeling plaats als de situatie daarom vraagt, mits ouders daar toestemming voor geven.

De uitbetaling van de kinderopvangvergoeding aan de houders van kindercentra en gastouders zal direct vanuit de uitvoeringsorganisatie plaatsvinden en dus niet via de ouders. Aan de basis van de uitbetaling liggen de afspraken die in overeenkomst tussen ouders en de houder van het kindercentrum of gastouder zijn vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie krijgt de bevoegdheid om de door de houder van het kindercentrum of gastouder verstrekte informatie te verifiëren. Dat kan steekproefsgewijs plaatsvinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het controleren van het aantal dagdelen kinderopvang dat de ouder afneemt per maand en het checken of het kind ingezetene is op het eiland.

10.3 Informatie-uitwisseling tussen de verschillende overheidsorganen in het kader van de uitvoering van het wetsvoorstel

⁴³ Dit betreft een informeel nummer. Mogelijk gaat de uitvoeringsorganisatie in de toekomst gebruik maken van het CRIB-nummer (Centraal Registratie Informatie Belastingplichtige). Dit nummer wordt door de Belastingdienst afgegeven aan ieder inwoner en/of belastingplichtige.

Bij de uitvoering van het wetsvoorstel zullen verschillende overheidsorganen met elkaar samenwerken en daarmee ook informatie met elkaar moeten delen. In deze paragraaf wordt per overheidsorgaan aangegeven welke gegevens in dat kader met elkaar zullen worden gedeeld en waarom dat nodig is.

Het openbaar lichaam

Een natuurlijk persoon of rechtspersoon die voornemens is kinderopvang aan te bieden, zal hiervoor een exploitatievergunning aan moeten vragen bij het openbaar lichaam. Het is te verwachten dat de deze (rechts)persoon ook in aanmerking wil komen voor een kinderopvangvergoeding. Het openbaar lichaam en de uitvoeringsorganisatie zullen daarbij nauw samenwerken. Daarnaast zullen zij onderling informatie uitwisselen die nodig is voor het bepalen van de hoogte van de ouderbijdrage. Het openbaar lichaam verstrekkt informatie aan de uitvoeringsorganisatie over de exploitatievergunning.

Het bestuurscollege verstrekkt exploitatievergunningen aan houders van een kindercentrum of gastouders. De informatie die daarvoor nodig is, wordt vastgelegd in de Eilandsverordening, waar nodig op onderdelen nader gespecificeerd in Eilandsbesluiten. Het openbaar lichaam houdt een lijst bij met verstrekte exploitatievergunningen. De lijst wordt aan de toezichthouders verstrekkt zodat zij daarbij in de uitvoering en het toezicht van uit kunnen gaan. Het bestuurscollege zal in de lijst de volgende informatie opnemen:

- Gegevens houder;
- Adres locatie en contactgegevens;
- Aard van de opvang;
- Maximaal aantal kinderen dat kan worden opgevangen onderscheiden naar soort opvang.

Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor de juistheid, actualiteit en volledigheid van deze lijst. Wijzigingen in de lijst moeten snel worden doorgevoerd en toezichthouders moeten hiervan op de hoogte worden gebracht. Daarover worden nadere afspraken gemaakt en vastgelegd in de eerdergenoemde samenwerkingsovereenkomst (zie paragraaf 9.1) tussen de toezichthouder kwaliteit en het openbaar lichaam.

De minister

De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de bekostiging. In de praktijk zal de uitvoeringsorganisatie de uitvoering van de bekostiging op zich nemen. Om gegevens te controleren zal de uitvoeringsorganisatie deze verstrekte informatie bij het openbaar lichaam controleren. Althans, voor zover die informatie bij het openbaar lichaam bekend is en al niet beschikbaar is bij de uitvoeringsorganisatie. Hierbij zal het gaan om naam, adres en geboortedatum van het kind en de ouders. Het doel van deze mogelijkheid tot het delen van deze informatie is om de identiteit van de kinderen te controleren dan wel om door het openbaar lichaam bevestigd te krijgen dat voor een bepaald kind dat niet geregistreerd staat als ingezetene, toch de kinderopvangvergoeding kan worden uitgekeerd.

Daarnaast zal periodiek aanvullende informatie uit de exploitatievergunning bij het openbaar lichaam worden opgevraagd, zoals de soort opvang (buitenschools, dagopvang) en het maximaal aantal beschikbare kindplaatsen. Het doel van deze mogelijkheid tot informatie-uitvraag is gericht op het bepalen van de rechtmatigheid van de te verstrekken kinderopvangvergoeding.

10.4 Informatiedeling in het kader van het toezicht

In dit wetsvoorstel wordt zowel het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang als het toezicht op de rechtmatigheid geregeld. Er zullen twee aparte toezichthouders worden aangewezen: de toezichthouder op de kwaliteit (de inspectie en de lokale inspecteurs) en de toezichthouder op de rechtmatigheid (de uitvoeringsorganisatie). De toezichthouder op de kwaliteit zal ook toezicht houden op de taken van het EOZ in het

kader van de ondersteuningsstructuur (paragraaf 5.3.1). Zie voor de inrichting van het toezicht en de handhaving hoofdstuk 9.

Het toezicht is vooral bedoeld om op basis van informatie en observatie vast te stellen of aan de voorwaarden en de (kwaliteits)eisen die in dit wetsvoorstel worden gesteld, wordt voldaan. Daarbij is het nodig om informatie te controleren op basis van verificatie van gegevens uit andere administraties of met observaties van andere organisaties. In dit kader zijn de verschillende toezichthouders en het openbaar lichaam de organisaties waar in elk geval uitwisseling van informatie plaatsvindt.

De basis voor het toezicht is de administratie van de houder van het kindercentrum, gastouder of het EOZ. Zij moeten een administratie inrichten waardoor kan worden vastgesteld of aan de gestelde eisen is voldaan en de taken naar behoren zijn uitgevoerd. Het gaat daarbij om zowel de financiële en de personele administratie waarin onder meer de registratie van de vereiste 'Verklaring omtrent het gedrag' en kwalificaties van het personeel zijn opgenomen, als om de bedrijfsmatige administratie waarin de aanwezigheidsregistratie, personeelsplanning en de overeenkomsten met de ouders zijn opgenomen. De administratie moet volledig, inzichtelijk, juist en actueel zijn en op aanvraag snel voor de toezichthouders beschikbaar zijn. Er worden aan de financiële administratie geen andere eisen gesteld dan die door de Belastingdienst Caribisch Nederland aan de administratie zijn gesteld.

De administratie is voor zowel de toezichthouder op kwaliteit als de toezichthouder op de rechtmatigheid toegankelijk, maar ze zullen – met uitzondering van enkele gemeenschappelijke onderdelen – alleen van specifiek benoemde onderdelen van de administratie gebruik kunnen maken. De toezichthouder kwaliteit richt zich vooral op de onderdelen in de administratie waarin onder meer de 'Verklaringen omtrent het gedrag' en beroepskwalificaties zijn opgenomen. De toezichthouder rechtmatigheid richt zich vooral op de financiële administratie om te kunnen beoordelen of de organisatie zich houdt aan de voorwaarden die in de wet zijn opgenomen. Zo moet de toezichthouder rechtmatigheid onder andere kunnen vaststellen of houders en gastouders geen extra ouderbijdrage ontvangt.. Tegen die achtergrond is het voornemen om de toezichthouder op de rechtmatigheid bij algemene maatregel van bestuur ook de bevoegdheid te geven om bankgegevens in te zien. Indien bij onderzoek blijkt dat de administratie gebreken vertoont, dan zullen beide toezichthouders dat met elkaar delen.

In lagere regelgeving zal worden bepaald aan welke aanvullende eisen de administratie(voering) van een houder van een kindercentrum, gastouder of het EOZ moet voldoen om de toezichthouders in staat te stellen adequaat toezicht te kunnen uitoefenen. Gedacht wordt aan aanwezigheidsregistratie van de kinderen, de registratie van de 'Verklaringen omtrent het gedrag' en beroepskwalificaties en aanvullende eisen over de mogelijke wachtlijst. De aanwezigheidsregistratie moet dusdanig zijn dat voor de toezichthouder kwaliteit duidelijk is of is voldaan aan eisen van onder andere de groepsomvang. De uitvoeringsorganisatie moet kunnen vaststellen of kinderen conform de overeenkomst daadwerkelijk aanwezig zijn geweest. In lagere regelgeving zullen ook nadere regels ten aanzien van bewaartijdlijnen worden opgenomen.

10.5 Verwerking van gezondheidsgegevens in het kader van de ondersteuningsstructuur

Om de juiste ondersteuning te kunnen bieden aan kinderen in de kinderopvang en de ondersteuningsstructuur goed te kunnen laten werken, is het noodzakelijk dat houders van kindercentra en gastouders, de rechtspersoon die pedagogische ondersteuning en advies biedt en het EOZ persoonsgegevens verwerken die de gezondheid van het kind betreffen. Het is voor een houder van een kindercentrum of gastouder bijvoorbeeld noodzakelijk om te weten dat een kind gediagnostiseerd is met autisme of met een (lichte) coöordinatiestoornis. Deze informatie heeft de houder of gastouder nodig om te

zorgen voor passend aanbod en de juiste ondersteuning, zodat het kind veilig en verantwoord kan worden opgevangen.

Dergelijke gezondheidsgegevens zijn bijzondere persoonsgegevens. Op grond van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES (hierna: Wbp BES) is het verboden om gezondheidsgegevens te verwerken. Op grond van artikel 21, eerste lid, onderdeel a, is dit verbod niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene, dan wel het beheer van de betreffende instelling of beroepspraktijk noodzakelijk is. In de memorie van toelichting bij de Wbp BES is toegelicht dat deze uitzondering ziet op bepaalde groepen van verantwoordelijken, zoals ziekenhuizen, instellingen van maatschappelijke dienstverlening, verzekeraars, speciale scholen, reclasseringinstellingen, de voogdijraad en bestuursorganen en uitvoeringsinstellingen die bepaalde sociale zekerheidswetten uitvoeren.⁴⁴ Voor dit wetsvoorstel kunnen instellingen die pedagogische ondersteuning en advies verlenen en het expertisecentrum onderwijszorg tot dergelijke verantwoordelijken worden gerekend. De professionals die bij het EOZ werken en die werk verrichten in het kader van taken die op grond van dit wetsvoorstel aan het EOZ zijn opgedragen, zijn medische of pedagogische hulpverleners. Dit geldt ook voor de professionals die op grond van dit wetsvoorstel pedagogische ondersteuning en advies verlenen.⁴⁵ Voor dit wetsvoorstel worden kinderopvangorganisaties geschaard onder voorzieningen voor maatschappelijke dienstverlening voor wie met het oog op een goede behandeling en verzorging van het kind in de kinderopvang het verwerken van gezondheidsgegevens noodzakelijk is. De kinderopvang biedt immers opvang aan waardoor de ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd en waardoor ouders naar hun werk kunnen, en dient hiermee een maatschappelijk doel. Specifiek ten aanzien van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte is het noodzakelijk voor kinderopvangorganisaties om de opvang aan de behoefte van het kind aan te passen. Deze behoefte zal bestaan uit bijzonderheden in de ontwikkeling van het kind. Deze bijzonderheden bestaan veelal uit aspecten die de fysieke of psychische gezondheid van het kind betreffen.

Met het oog op het voorgaande is in dit wetsvoorstel als aanvullende waarborg opgenomen voor het verwerken van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid voor de volgende partijen in de ondersteuningsstructuur met de volgende doelen:

- de houder van het kindercentrum of gastouder voor zover de verwerking noodzakelijk is voor de opvang van een kind met een extra ondersteuningsbehoefte en het vaststellen van een extra ondersteuningsbehoefte bij een kind;
- de verlener van pedagogische ondersteuning en advies, voor zover de verwerking noodzakelijk is voor het bieden van die pedagogische ondersteuning en advies;
- het EOZ, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken waarmee het EOZ in dit wetsvoorstel wordt belast, zoals het adviseren over het begeleidingsplan voor het kind (zie over deze taken: paragraaf 5.3.1).

Met betrekking tot het verwerken van gegevens betreffende iemands gezondheid kan het gaan om observaties die zijn gedaan bij een kind om de ondersteuningsbehoefte van een kind in beeld te brengen, of informatie over concrete diagnosestelling. Met

⁴⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32161, nr. 3, p. 9.

⁴⁵ In de praktijk zal dit op de eilanden naar verwachting worden uitgevoerd door maatschappelijke organisaties die hier gespecialiseerd in zijn, te vergelijken met een Centrum voor Jeugd en Gezin in Europees Nederland.

verwerken kan ook het uitwisselen van gegevens betreffende iemands gezondheid worden bedoeld tussen bovenstaande partijen met de hierboven beschreven doelen. Bij ministeriële regeling zullen regels worden gesteld aan de bewaartijd van de gegevens. Aangezien dit om zeer gevoelige informatie gaat, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een passende, korte bewaartijd worden vastgesteld. Voorwaarde is op grond van artikel 21, tweede lid, van de Wbp BES dat medewerkers die deze gegevens verwerken uit hoofde van hun ambt, beroep of wettelijk voorschrift, dan wel krachtens een overeenkomst een geheimhoudingsplicht hebben.

In het kader van de doorlopende lijn met het onderwijs of integrale ondersteuning aan een kind, kunnen houders van kindercentra en gastouders en het EOZ ook gegevens delen met een basisschool (bijvoorbeeld met een leerkracht of intern begeleider van de basisschool), of een zorgaanbieder. Voor de verwerking van de gegevens gelden verder de eisen zoals opgenomen in de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

Omdat het verwerken van deze gegevens door bovenstaande partijen noodzakelijk is in het kader van het bieden van veilige, passende en verantwoorde kinderopvang aan kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte, wordt het gebruik van deze uitzondering op het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid te gebruiken proportioneel geacht. In het wetsvoorstel is als extra voorwaarde de instemming van ouders opgenomen, vanuit het uitgangspunt dat de ouder van een kind in de kinderopvangtijd bij uitstek waakt over diens gezondheidsgegevens.

Wat betreft subsidiariteit was het alternatief artikel 23, eerste lid, onderdeel a van de Wet bescherming persoonsgegevens BES, te weten de uitdrukkelijke toestemming van de ouder. Aangezien de verwerking van de gezondheidsgegevens noodzakelijk is voor het bieden van veilige, verantwoorde kinderopvang, wordt een wettelijke grondslag als meer passend gezien. Bij toestemming moet het immers gaan om ondubbelzinnige, uitdrukkelijke en vrijwillige toestemming, en vooral op het gebied van vrijwilligheid kunnen vraagtekens geplaatst worden. Er is immers sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de ouder en de houder van het kindercentrum of de gastouder en de andere partijen die betrokken zijn in de ondersteuningsstructuur. Zonder verwerking van de gegevens betreffende de gezondheid, kan de extra ondersteuningsbehoefte niet worden vastgesteld en kan niet met aanvullende financiering van de minister aangepaste opvang worden aangeboden. Door aan de wettelijke grondslag de instemmingsvoorwaarde van de ouder toe te voegen, is de centrale rol van de ouder toch geborgd.

10.6 Uitkomsten gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voor de consultatieversie van het wetsvoorstel is in het najaar van 2020 een gegevensbeschermingseffectbeoordeling opgesteld, en verstuurd naar de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES en de Autoriteit Persoonsgegevens ten behoeve van een uitvoeringstoets. Daarnaast hebben er in 2021 gesprekken plaatsgevonden met de uitvoeringsorganisatie, de Inspectie van het Onderwijs en de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES om de risico's en beheersmaatregelen ten aanzien van privacyschending in kaart te brengen. Op basis van die gesprekken en de verdere uitwerking van het wetsvoorstel is de gegevensbeschermingseffectbeoordeling geactualiseerd. In deze paragraaf zijn de uitkomsten ervan opgenomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat pas als ook de lagere regelgeving is opgesteld en daarmee het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland verder is uitgewerkt, een totale gegevensbeschermingseffectbeoordeling kan worden uitgevoerd.

Risico's bij gegevensverwerking en maatregelen

Aan de verwerking van persoonsgegevens zitten risico's verbonden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Om de gegevensverwerking rechtmatig plaats te laten vinden, dient daarom een duidelijk beeld te zijn van de mogelijke risico's, zodat deze

door middel van passende maatregelen zoveel mogelijk ingeperkt kunnen worden. De grootste gesignaleerde risico's en bijbehorende maatregelen zijn hieronder beschreven.

Een eerste mogelijk risico van de gegevensverwerking is dat er met behulp van de verzamelde gegevens een beeld gevormd kan worden van zowel de specifieke kinderen als de ouders die gebruik maken van de kinderopvang. De informatie die verwerkt wordt gaat onder andere over de naam en leeftijd van de kinderen en ouders en de duur en het gebruik van de kinderopvang. Bij kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte kan het daarnaast ook gaan om gezondheidsgegevens. Bij deze informatie is naar verwachting het risico beperkt, omdat het slechts om een beperkt aantal basisgegevens gaat. Wat betreft de verzameling van de gegevens die nodig is voor het volgen van de ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang en gegevens die nodig zijn voor het bieden van extra ondersteuning in geval van een kind met een extra ondersteuningsbehoefte zijn er grotere risico's aan verbonden. Deze informatie kan in sommige gevallen namelijk gevoelige informatie bevatten. In deze gevallen zullen er extra passende waarborgen genomen moeten worden door de betreffende verwerkers. Zo dient er niet overmatig veel informatie verzameld te worden, dient de informatie niet te lang bewaard te worden en moet er zorgvuldig omgegaan worden met de informatie. In de gevallen waarbij het bijzondere persoonsgegevens betreft, is er zelfs sprake van een verwerkingsverbod, tenzij er een passende grond voor is, zoals een wettelijke grondslag of een vrije en ondubbelzinnige toestemming van de ouder.

Een ander mogelijk risico ontstaat indien er in de beveiliging van de informatie gebreken zijn, of bij verkeerde beslissingen bij doorlevering van de gegevens. Het kan bijvoorbeeld gaan om (blootstelling aan) identiteitsdiefstal of -fraude, verlies van vertrouwelijkheid van door het beroepsgeheim beschermde persoonsgegevens of enig ander aanzienlijk economisch of maatschappelijk nadeel voor de natuurlijke persoon in kwestie. Dit risico is naar verwachting beperkt omdat het in de meeste gevallen alleen gaat om de naam, leeftijd en duur van de kinderopvang. Bij kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte kan het daarnaast ook gaan om gezondheidsgegevens. Hierbij is het risico groter, en ook om deze reden moeten de betreffende verwerkers eerdergenoemde extra waarborgen treffen.

Ten derde bestaat er een risico wanneer de informatie voor andere doeleinden gebruikt wordt, dan bepaald in de wet. Dit risico zal worden beperkt doordat de verschillende partijen samenwerkingsovereenkomsten sluiten waarin ook afspraken worden vastgelegd over de gegevensdeling en het doel ervan.

Ten slotte bestaat er bij het verwerken van gegevens het risico op een datalek. Dit risico zal zoveel mogelijk worden beperkt, door zoveel mogelijk gebruik te maken van een online portaal bij de aanvraag en doorgifte van persoonsgegevens, in plaats van via e-mail. Bij de ontwikkeling van de systemen zal aandacht zijn voor technische en procedurele maatregelen (logische toegangsbeveiliging, logging etc.) die technische inbreuk erg moeilijk maken en deze sterk beperken. Procesmatig zullen er ook maatregelen ingesteld worden die garanderen dat er op integere wijze met gegevens wordt omgegaan. Deze maatregelen worden tijdens de uitvoering periodiek geëvalueerd en, waar nodig, aangepast.

Doorgifte derde landen

Caribisch Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk maken geen deel uit van de Europese Unie. Voor de verwerking en doorgifte van gegevens op basis van dit wetsvoorstel zijn twee rechtsregimes van toepassing: de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de Algemene verordening gegevensbescherming. Indien gegevens worden doorgegeven van Europees Nederland naar Caribisch Nederland, is er derhalve sprake van doorgifte naar verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers in een zogeheten derde land in de zin van de AVG. Voor doorgifte geldt in aanvulling op de gebruikelijke eisen voor de verwerking van persoonsgegevens dat er ook aan de

voorwaarden van Hoofdstuk V van de AVG dient te worden voldaan. Omdat er bij doorgifte tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland geen zogeheten adequaateidsbesluit is vastgesteld op basis van het niveau van bescherming dat wordt geboden in het derde land, dient er sprake te zijn van andere passende waarborgen.

Op basis van dit wetsvoorstel zullen hoofdzakelijk gegevens worden verwerkt en overgedragen binnen Caribisch Nederland. Dat betekent dat hiervoor ondubbelzinnig de Wet bescherming persoonsgegevens BES geldt. Hier gelden enkele uitzonderingen op, waarbij er sprake is van doorgifte tussen Europees en Caribisch Nederland. In de meeste gevallen gaat het dan echter niet om persoonsgegevens. In onderstaande alinea's worden de situaties voor doorgifte tussen Europees en Caribisch Nederland toegelicht.

Het voornaamste geval waarbij er doorgifte zal zijn van en naar het Caribische gebied en Europees Nederland is bij het toezicht op de kwaliteit. In de regel heeft het geen betrekking op persoonlijke gegevens en zijn vanuit die optiek de risico's beperkt. Het voornemen is om de Inspectie van het Onderwijs aan te wijzen als toezichthouder op de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. De inspectie is gehuisvest in Europees Nederland en verwerkt indien nodig daar gegevens. In principe zal de inspectie echter alleen ter plekke persoonsgegevens inzien tijdens het inspectiebezoek bij een locatie. Dat is de standaard werkwijze. Het gaat dan om de geboortedata van de kinderen om de kwaliteitseis met betrekking tot de groepsgrootte te controleren, en om de opleidingsgegevens en VOG's van het personeel. De inspectie zal in principe deze gegevens niet verwerken in Europees Nederland. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld na tussentijdse signalen over te grote groepen, zal de inspectie echter wel gegevens opvragen en verwerken in Europees Nederland. In dat geval is de inspectie de ontvangende partij en moet de inspectie dus de juiste bescherming bieden op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming. De inspectie is hiervan op de hoogte en heeft de organisatie en digitale systemen daar al volledig op ingericht, aangezien de inspectie al verantwoordelijk is voor het toezicht op het onderwijs in zowel Europees als Caribisch Nederland.

Extra aandachtspunt hierbij is de samenwerking tussen de lokale inspecteur van het openbaar lichaam en de Inspectie van het Onderwijs. De Autoriteit Persoonsgegevens vraagt hier aandacht voor in hun uitvoeringstoets en vraagt om passende waarborgen. In de meeste gevallen zal het om doorgifte betreffen van gegevens anders dan (bijzondere) persoonsgegevens. In de gevallen waarin er toch persoonsgegevens worden uitgewisseld, wordt er extra aandacht geschonken aan de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. De lokale inspecteur en de inspectie zullen afspraken maken over de gegevensdeling, overeenkomstig met de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de Algemene verordening gegevensbescherming. Op dit punt is paragraaf 9.1 aangescherpt.

Het andere geval waarin doorgifte met derde landen lijkt te ontstaan is bij de gegevensuitwisseling met de minister. In de praktijk wordt echter de taak van de minister uitgevoerd door de RCN-unit SZW. Deze is gestationeerd in Caribisch Nederland, waardoor de gegevens zoveel mogelijk in het Caribisch Gebied zullen blijven en niet doorgezonden worden naar Europees Nederland. Feitelijk vindt er daardoor geen uitwisseling plaats van de gegevens met derde landen en blijft het risico van de gegevensdeling laag.

10.7 Uitkomsten advies en consultatie ten aanzien van gegevensverwerking en gegevensoverdracht

Zowel de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES als de Autoriteit Persoonsgegevens zijn geconsulteerd. De Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES ziet toe op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. De Autoriteit Persoonsgegevens ziet toe op de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming.

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van de consultatie beschreven. Daarnaast zijn begin 2021 met verschillende partners de risico's met betrekking tot privacyschending in beeld gebracht. De uitkomsten zijn ook verwerkt in deze paragraaf.

Doorgifte derde landen

De Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES en de Autoriteit Persoonsgegevens constateren dat de Wet bescherming persoonsgegevens BES geldt in Caribisch Nederland, en de Algemene verordening gegevensbescherming in Europese Nederland. Het wordt ingewikkeld op het moment dat gegevens worden overgedragen van een partij in Caribisch Nederland naar een partij in Europees Nederland, of vice versa. De gegevensontvangende partij dient dan passende waarborgen te treffen. Echter, dit kan onduidelijk zijn voor de betreffende partijen, en bovendien kan het niet transparant zijn voor de verzendende partij of passende bescherming aanwezig is aan de ontvangende kant. Dit is een zorgpunt van de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES, die verzoekt om de passende waarborgen hiervoor te treffen. In voorgaande paragraaf (10.6) is expliciet aandacht besteed aan de doorgifte naar derde landen.

Verwerken gegevens over de ontwikkeling en gezondheid van een kind door de kinderopvang

De Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES wijst in haar reactie op de verbodsbepaling in de Wet bescherming persoonsgegevens BES voor het verwerken van gezondheidsgegevens door de kinderopvang. Bij de intake van een kind zal een houder van een kindercentrum of gastouder vragen naar bijzonderheden over het kind die relevant zijn voor de kinderopvang. In dat kader kunnen ouders mondeling of schriftelijk gezondheidsgegevens over het kind delen, bijvoorbeeld over een allergie of over een beperking. Indien het voor de veiligheid van het kind en in het kader van verantwoorde kinderopvang noodzakelijk is voor de kinderopvang om deze gegevens te verwerken in de zin van artikel 2, eerste lid, Wet bescherming persoonsgegevens BES, dan zal dit tijdens de intake met de ouders worden besproken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 10.5.

Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat de kinderopvang de ontwikkeling van een individueel kind volgt, zodat de kinderopvang het aanbod op de behoefte van het kind kan aanpassen. Dit wetsvoorstel voorziet in de grondslag om hierover nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het voornemen is te regelen dat het kind wordt gevolgd op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. In aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen houders van kindercentra en gastouders vanuit het programma BES(t) 4 kids hierbij worden ondersteund. Voorwaarde bij het volgen en vastleggen van de ontwikkeling van kinderen is dat er alleen ruimte is voor het registreren van gegevens over de ontwikkeling van het kind, en niet nog andere (bijzondere) persoonsgegevens.

Het uitgangspunt is dat ouders de informatie die wordt verwerkt over hun kind door de kinderopvang altijd mogen inzien. Ook moet voor alle partijen duidelijk zijn wat de bewaartermijnen zijn. Indien daarnaast sprake is van gevoelige informatie, zullen de verwerkers van de gegevens extra waarborgen stellen om zorgvuldig met de informatie om te gaan. In aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt dit nader uitgewerkt met de betrokken partijen. Het wetsvoorstel bevat delegatiegrondslagen om onder meer waarborgen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens in lagere regelgeving vast te leggen.

Toestemming van ouders

Op basis van het wetsvoorstel zullen ouders om instemming dan wel toestemming worden gevraagd voor het overdragen van gegevens over de ontwikkeling van het kind van de kinderopvang en aan de basisschool. De Commissie Bescherming

Persoonsgegevens BES geeft aan dat het in het geval van toestemming op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens BES moet gaan om ondubbelzinnige of uitdrukkelijke toestemming, en wijst erop dat dit niet duidelijk genoeg blijkt uit de consultatieversie van het wetsvoorstel, en dat het ook niet helder is hoe de ouders om toestemming worden gevraagd en hoe de ouders hun toestemming eventueel ook weer kunnen intrekken zonder dat dit gevolgen heeft voor de dienstverlening. Op basis van de reactie van de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES is de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.3) hierop aangescherpt.

Bewustwording over gevolgen Wet bescherming persoonsgegevens BES voor administratie en procedures

Tijdens de inventarisatie van de privacyrisico's is er daarnaast op gewezen dat bij het verwerken en overdragen van gegevens – ongeacht instemming dan wel toestemming van de ouders – altijd de noodzaak, proportionaliteit en doelbinding in acht moet worden genomen. De houder van een kindercentrum of gastouder zal zich, als verwerkende partij, bewust moeten zijn van de gevolgen die de Wet bescherming persoonsgegevens BES heeft voor de inrichting van de administratie en procedures. In aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de houders van kindercentra en gastouders vanuit het programma BES(t) 4 kids worden ondersteund bij het op orde brengen van de gegevensverwerking, conform de geldende regelgeving.

11. Financiën en financiële gevolgen

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor het Rijk, de openbare lichamen, de kinderopvang en ouders. Het gaat daarbij om de kosten van de regeling alsmede de kosten die gemoeid zijn om het stelsel te laten functioneren. Kern van het financiële gedeelte van het wetsvoorstel is de integrale bekostiging van de kinderopvang.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel voor het Rijk. Paragraaf 11.1 gaat in op de uitgavenraming van de financiële regeling die onder meer voorziet in een vergoeding van de kosten per kindplaats. Daarna wordt ingegaan op implementatie- en uitvoeringskosten door bij de uitvoering betrokken partijen (paragraaf 11.2).

Tevens wordt ingegaan op de incidenteel ter beschikking gestelde middelen voor de uitvoering van enkele nieuw bouwprojecten op ieder eiland voor kinderopvang. (paragraaf 11.3). Deze middelen zijn geen rechtstreeks gevolg van dit wetsvoorstel.

Daarna wordt ingegaan op de financiële gevolgen voor de kinderopvang en voor de ouders (paragraaf 11.4). In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid (paragraaf 11.5).

11.1 Raming uitgaven financiële regeling

Uitgaven financiële regeling kinderopvang

Aanbieders van kinderopvang die in het bezit zijn van een exploitatievergunning kunnen vanaf inwerkingtreding van het deel van de wet over financiering in aanmerking komen voor een reële kostendekkende vergoeding per bezette kindplaats in hun organisatie. De datum van inwerkingtreden van dit deel van de wet zal 6 maanden voor de feitelijke start van de bekostiging bekend worden gemaakt. Tot die tijd zal de tijdelijke Subsidieregeling Financiering kinderopvang Caribisch Nederland van kracht zijn. In de meerjarenraming in de budgettaire tabel lopen de verwachte uitgaven aan de tijdelijke subsidieregeling mee, tot aan inwerkingtreding van het financieringsdeel van het wetsvoorstel. In de periode tot inwerkingtreding van het voornoemd financieringsdeel, zullen de financiële gevolgen van inwerking getreden kwaliteitseisen immers via de tijdelijke subsidieregeling hun beslag krijgen.

Op dit moment loopt nog een onafhankelijk onderzoek naar de wijze waarop die vergoeding het beste kan worden vormgegeven en wat de hoogte van een dergelijke vergoeding zal zijn. Dit onderzoek wordt in de loop van 2023 afgerond. Vooruitlopend op dit onderzoek is op basis van de huidige bekende gegevens een uitgavenraming opgesteld.

De uitgavenraming is per eiland en onderscheiden naar dagopvang en buitenschoolse opvang opgesteld. Twee belangrijke factoren bepalen de uiteindelijke hoogte van de raming. Ten eerste gaat het om het aandeel van het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvang. Ten tweede de integrale kostprijs per kind onderscheiden naar soort opvang. De ambitie is dat alle kinderen de mogelijkheid hebben om aan de kinderopvang deel te nemen. Deelname is uiteindelijk een keuze. In de voorliggende raming is ervan uitgegaan dat structureel ongeveer 75% tot 80% van de kinderen naar de dagopvang zal gaan en 70% aan de buitenschoolse opvang zal deelnemen. Mogelijk zullen op langere termijn de deelnemingspercentages van kinderen in de opvang nog licht verder stijgen.

Het prijspeil is op St. Eustatius en Saba hoger dan op Bonaire. Daarmee is in de raming rekening gehouden.

Omdat in de loop van de komende jaren verder zal worden gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang is de verwachting dat de gemiddelde kosten per kindplaats zullen stijgen. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van het personeel en de

daarmee samenhangende arbeidsvooraarden. Daarbij dient bedacht te worden dat de salarissen vaak (nog) niet marktconform zijn. Als gevolg hiervan is de verwachting dat de personeelskosten – met circa 50%-60% het grootste deel van de totale kosten – de komende jaren stijgen. Verbetering van arbeidsvooraarden draagt bij aan voldoende aanbod van gekwalificeerd personeel. Verder zullen ook de overige kosten naar verwachting stijgen. Hierin zijn in 2021 en 2022 al eerste stappen gezet binnen het programma BES(t)4 Kids, onder meer via de tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang. De uitgavenraming houdt rekening met een verdere reële kostenstijging van circa 15% (bovenop de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling) in de periode tot en met 2027, ten opzichte van medio 2022.

Onderdeel van de integrale kinderopvang is dat ook kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte binnen de kinderopvang zo veel mogelijk kunnen worden opgevangen. Uitgangspunt is om tot inclusieve kinderopvang te komen waarin ook plaats is voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte zie paragraaf 5.3.1. In de raming is rekening gehouden met extra financiële ondersteuning voor de kinderopvangorganisatie die plusopvang aanbiedt. Daarvoor wordt een ondersteuningsstructuur op ieder eiland ingericht. Voor de ondersteuningsstructuur zijn extra middelen gereserveerd, waaruit in ieder geval het EOZ voor diens rol kan worden bekostigd.

11.2 Uitvoerings- en implementatiekosten

Uitvoeringskosten

Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel moet ook rekening worden gehouden met kosten die samenhangen met de uitvoering van de financiering. De uitvoeringskosten betreffen de kosten die door de uitvoeringsorganisatie voor de bekostiging van de houders van kindcentra en gastouders worden gemaakt en de kosten van het toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid.

De openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de concrete inrichting van het stelsel op het eiland. Dat vraagt om een additionele beleidmatige inzet, ondersteuning van houders van kindercentra en gastouders, uitvoering van het vergunningstelsel en het lokale toezicht. Ook krijgt het openbaar lichaam in het kader van het lokale armoedebeleid ruimte om de ouderbijdrage te vergoeden.

De eilanden leverden in 2018 een structurele bijdrage van circa € 1,65 mln per jaar uit de eigen begroting. Afspraak bij de bestuurlijke afspraken in 2019 was dat de openbare lichamen deze middelen gedurende de programmaperiode blijven inzetten voor de kinderopvang op de eilanden.

Voorafgaand aan het beëindigen van het programma BES(t) 4 kids zal in overleg met de openbare lichamen worden bepaald hoe hoog de extra structurele uitvoeringskosten voor de openbare lichamen zullen zijn. Deze middelen zullen dan aan de vrije uitkering worden toegevoegd.

Voortzetting van het programma BEs(t) 4 kids.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft het kabinet samen met de openbare lichamen besloten om het programma BES(t) 4 kids nog met tenminste vijf jaar na inwerkingtreding te verlengen, zie verder paragraaf 14.1. Hiervoor zijn meerjarig middelen gereserveerd.

Implementatiekosten

Daarnaast zijn en worden implementatiekosten gemaakt ter voorbereiding van invoering van het wetsvoorstel. Het betreft onder andere de uitvoeringskosten voor de tijdelijke subsidieregeling en de kosten voor de programma's op het eiland (opleidingen, implementatiekosten openbare lichamen). Ook de uitvoerende partijen zijn gestart met

de voorbereiding van de uitvoering van de werkzaamheden in de structurele situatie. De daarmee samenhangende kosten worden ook onder de implementatiekosten geschaard. Daarvoor is een reservering opgenomen.

Tabel 5 geeft een overzicht van de uitgaven als gevolg van dit wetsvoorstel. Deze uitgaven passen binnen het beschikbare budget voor versterking kinderopvang CN en worden vanuit de begroting van SZW beschikbaar gesteld.⁴⁶ De verdeling van de uitgaven over de juiste artikelonderdelen op de SZW-begroting zal in de conceptbegroting 2024 budgettair worden verwerkt.

Tabel 5: Budgettaire gevolgen Rijk wet KO BES

x € 1.000	2024	2025	2026	2027
Financiële regeling	11.646	13.331	14.156	14.246
Inclusieve kinderopvang	838	838	838	838
Programma BES(t) 4 kids	500	500	500	500
Uitvoeringskosten	650	650	650	650
Implementatiekosten	1.791	411	406	416
Onderzoek, opdrachten	250	250	250	250
Totale uitgaven	15.675	15.980	16.800	16.900

11.3 Huisvesting kinderopvang Caribisch Nederland

Op de eilanden is de huisvesting een knelpunt in het streven naar voldoende kinderopvang van goede kwaliteit. Het is in principe de verantwoordelijkheid van de houders van kindercentra en gastouders om voor goede huisvesting te zorgen. Het Rijk en de openbare lichamen kunnen hen ondersteunen bij het realiseren van huisvestingsplannen. Dat kan onder meer door hen in hun planologische procedures te ondersteunen of bijvoorbeeld huisvesting te verhuren. In overleg met externe partijen wordt naar financieringsmogelijkheden gezocht.

In 2019 hebben de drie openbare lichamen huisvestingsprojecten ingediend om gefinancierd te worden uit de middelen in de zogenaamde Regio envelop Caribisch Nederland, tweede tranche die bij het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III waren gereserveerd. Het gaat om € 8 mln. Vanuit de SZW-begroting is hier nog € 4 mln aan toegevoegd. In totaal is €12 miljoen beschikbaar gesteld om deze drie projecten de komende jaren te realiseren. Hiervan is inmiddels ruim € 2 mln aan de eilanden beschikbaar gesteld.

Definitieve toekenning vindt plaats op basis van goedgekeurde projectplannen waarna middelen gefaseerd als bijzondere uitkering vanuit de begroting van het Ministerie van SZW worden toegekend.

11.4 Financiële gevolgen ouders en kindercentra en gastouders

Ouders

Een van de doelen van het wetsvoorstel is om de kinderopvang voor alle ouders financieel toegankelijk te maken. Kinderopvang was voor veel ouders duur. Voor een

⁴⁶ De middelen voor de WKO BES zijn afkomstig uit de begrotingen van de ministeries van SZW, OCW, VWS en BZK.

aantal ouders is dat een reden om hun kinderen niet naar de opvang (dagopvang, buitenschoolse opvang) te brengen.

De ouderbijdrage zal bij een vaste eigen bijdrage van uiteindelijk 4% naar verwachting tussen \$20 en \$25 voor de dagopvang bij 5 dagen en tussen \$15 en \$20 voor de buitenschoolse opvang komen te liggen. Voor ouders die het niet kunnen betalen kan in het kader van het lokale armoedebeleid het openbaar lichaam de ouderbijdrage overnemen. Voor deze ouders is kinderopvang gratis.

Met het voornemen om de ouderbijdrage in lagere regelgeving vast te stellen op 4% van de kostprijs van de kinderopvang komt de hoogte van de ouderbijdrage voor Bonaire duidelijk onder de gemiddelde prijs te liggen die de ouders in 2018 moesten betalen; dat varieerde van \$180 tot meer dan \$350 per maand.

Op Sint Eustatius lagen de tarieven van de gesubsidieerde dagopvang rond \$180 en voor de buitenschoolse opvang, die gesubsidieerd is, tussen \$25 en \$60 per maand in 2018. De niet gesubsidieerde opvang vraagt tarieven rond \$200 per maand. Ook in Sint Eustatius zal een aanzienlijk deel van de ouders 4% van de kostprijs gaan betalen.

Op Saba werd de kinderopvang al gesubsidieerd en betalen ouders een bedrag van ongeveer \$140 per maand voor de dagopvang en \$85 per maand voor de buitenschoolse opvang.

Omdat het kabinet stappen wil zetten bij het realiseren van het ijkpunt sociaal minimum zal het aantal ouders dat de kinderopvang niet kan betalen waarschijnlijk gaan afnemen. Hoeveel ouders uiteindelijk in aanmerking komen voor vergoeding van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam is mede afhankelijk van de criteria die het openbaar lichaam vaststelt.

Houders van kindercentra en gastouders

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van de kindercentra en gastouders, en heeft daarmee ook voor hen financiële gevolgen. Organisaties zullen feitelijk gaan opereren in een publiek stelsel waarbij zij niet meer door middel van de tarieven kostenstijgingen kunnen opvangen. Het voornemen is dat ouders 4% van de kostprijs gaan betalen aan de houders van kindercentra of gastouders, en de overheid financiert de rest. De financiële risico's voor de organisaties worden daarmee aanzienlijk kleiner.

Tegelijkertijd zullen de beoogde kwaliteitsverbetering van de opvang en de daarmee samenhangende verplichtingen zich naar verwachting vertalen in stijgende kosten. Kindercentra en gastouders krijgen op basis van vastgestelde criteria voor de kinderen die zij opvangen een vastgestelde vergoeding die het mogelijk moet maken om een rendabele exploitatie te realiseren en tegelijk de kinderopvang financieel toegankelijk te houden. Hiervoor zijn de afgelopen jaren in het programma BES(t)4 Kids al eerste stappen gezet door de subsidiebedragen per kind in de tijdelijke subsidieregeling te verhogen, om ruimte te geven voor verbetering van kwaliteit en arbeidsvoorwaarden.

De kinderopvangvergoeding zal driemaandelijks worden vastgesteld en op regelmatige tijden aan de kindercentra en gastouders worden uitbetaald. Omdat er nog een onderzoek loopt naar de wijze waarop de bekostiging exact wordt ingericht en in het verlengde daarvan ook nog naar de juiste hoogte van de kinderopvangvergoeding, zullen de meer concrete financiële effecten voor de kindercentra en gastouders op een later moment nader worden uitgewerkt.

11.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

Met dit voorstel voor een Wet kinderopvang Caribisch Nederland wordt beoogd een kader te creëren voor de inrichting van kinderopvang in Caribisch Nederland die goed aansluit op het primair onderwijs ten behoeve van de doorlopende ontwikkeling van kinderen. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 hebben kinderen in Caribisch Nederland door de sociaaleconomische situatie waarin ze opgroeien een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden. Uit onderzoek is bekend dat kinderopvang van goede kwaliteit vooral een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen uit een achterstandssituatie. Vroeg investeren in kinderen loont.⁴⁷

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 is de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland in zijn algemeenheid echter nog van onvoldoende hoog niveau om deze bijdrage over de hele linie te kunnen leveren. Met dit wetsvoorstel en daarop vooruitlopend het programma BES(t)4 Kids zijn en worden hogere kwaliteitseisen gesteld aan aanbieders zoals ten aanzien van groepsgrootte en opleidingsniveau (zie verder hoofdstuk 5). Een hoger kwaliteitsniveau zal, zo is de verwachting, er mede aan bijdragen dat meer ouders hun kinderen naar de opvang brengen.

Behalve het soms onvoldoende kwaliteitsniveau is een andere belemmerende factor de hoge ouderbijdrage die sommige aanbieders vragen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 is deze bijdrage gemiddeld hoog. Krachtens dit wetsvoorstel wordt de ouderbijdrage 4% van de kostprijs per maand en kunnen ouders die dit niet kunnen betalen in aanmerking komen voor voldoening van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam. De financiële toegankelijkheid van de kinderopvang wordt daardoor aanmerkelijk verbeterd zodat juist de kinderen uit achterstandssituaties – veleal uit lagere sociaaleconomische klassen – naar de opvang kunnen.

Door verhoging van het kwaliteitsniveau en verlaging van de ouderbijdrage zullen meer kinderen opvang van goede kwaliteit krijgen. Hiermee voorziet dit wetsvoorstel aan een effectieve realisatie van het doel om door verhoging van de individuele ontwikkeling (latere) achterstanden tegen te gaan. Kinderen zullen, zo is de gedachte, mede dankzij BES(t)4 kids zich zo optimaal mogelijk ontwikkelen, ontwikkelachterstanden worden voorkomen dan wel zoveel mogelijk ingelopen, waardoor alle kinderen met een positieve start aan hun schoolloopbaan kunnen beginnen en uiteindelijk goed toegerust de arbeidsmarkt kunnen betreden. De beoogde maatschappelijke impact op de langere termijn is dan een samenleving met minder armoede en een betere benutting van het menselijk potentieel met een positief welvaarts- en welzijnseffect.

De ambitie is dat kinderen in de leeftijd 0-12 jaar een of meerdere dagen naar de kinderopvang kunnen gaan. Dit zal vanuit de openbare lichamen worden gestimuleerd. De realisatie van deze ambitie zal worden gemonitord. Over de wijze van evalueren van deze wet wordt verder verwezen naar hoofdstuk 12 van deze memorie van toelichting.

Doelmatigheid

Beleidswijzigingen zijn doelmatig als de gestelde doelen niet tegen lagere kosten kunnen worden gerealiseerd, dan wel als deze doelen met een bepaald budget niet effectiever gerealiseerd kunnen worden. In dit wetsvoorstel is bij de inrichting van het stelsel hiermee op de volgende wijze rekening gehouden:

- Uitgangspunt is dat aanbieders een toereikend (kostendekkend) budget krijgen om te compenseren voor kosten die noodzakelijk zijn om kwalitatief goede opvang aan te bieden. Door financiering af te stemmen op het daadwerkelijk gebruik per kind met controle achteraf wordt overfinanciering voorkomen.

⁴⁷ Melhuish et al. (2015). A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. Universiteit Utrecht.

Leseman en Slot (2019). Investeren in kinderen van 0-12 jaar: bevindingen uit de wetenschap. Kinderopvangfonds.

- Aanbieders ontvangen alleen een vergoeding voor kosten om aan de wet te voldoen, waarvan het niveau door onafhankelijk, grondig kostenonderzoek inzichtelijk is gemaakt. Er wordt hierbij rekening gehouden met kostenverschillen naar eiland en soort opvang.
- Voor de uitvoering is gekozen voor de meest eenvoudige financieringswijze: directe financiering aan aanbieders. Ouders betalen een beperkte bijdrage aan de houder van een kindercentrum of gastouder waardoor het debiteurenrisico wordt beperkt.
- Een inkomenstafhankelijke ouderbijdrage is overwogen maar is vanwege gebrek aan betrouwbare (inkomens)gegevens en voorziene uitvoeringsproblemen- en complexiteit niet goed uitvoerbaar.
- De uitvoering is in handen van bestaande partijen en sluit aan bij de staande uitvoeringspraktijk; er worden geen nieuwe uitvoeringsinstanties opgezet.
- Door scherpe afspraken over verdeling van taken en verantwoordelijkheden en het uitwisselen van informatie tussen partijen moet een continu proces van uitvoering en toezicht worden gerealiseerd.
- Met dit wetsvoorstel vervallen verschillende subsidiestromen tussen enerzijds Rijk en openbare lichamen en anderzijds aanbieders. Het wetsvoorstel zorgt aldus ook voor een meer eenvormige financieringswijze.

Gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel is er vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk gesproken over gratis kinderopvang in Caribisch Nederland. De Tweede Kamer heeft op 1 november 2022 de motie Ceder-Kuiken⁴⁸ aangenomen waarin werd gevraagd om de verhouding tussen de te verwachten uitvoeringskosten en inkomsten die voortvloeien uit het Wetsvoorstel kinderopvang BES inzichtelijk te maken. Het kabinet heeft daarop gereageerd met een brief.⁴⁹ Dat raakt de doelmatige uitvoering en om die reden wordt dit punt nader toegelicht.

Op basis van de eerste fase van het kostprijsonderzoek en een aantal aannames kan een indicatie worden gegeven van de extra kosten en besparingen op het moment dat de ouderbijdrage zou komen te vervallen. Conclusie was dat op basis van een aantal aannames kan worden aangenomen dat tegenover een derving aan niet ontvangen ouderbijdragen besparingen op de kosten aannemelijk zijn. Hierdoor kan een deel van de gederfde opbrengsten worden gecompenseerd. Het verschil is klein en dat roept de vraag op of vanuit doelmatigheid gratis kinderopvang in Caribisch Nederland niet meer voor de hand zou liggen. Het kabinet begrijpt het verzoek van gratis kinderopvang vanuit het uitvoeringsperspectief goed. Toch stelt het kabinet in dit wetsvoorstel een beperkte ouderbijdrage voor, om de volgende redenen.

In tegenstelling tot het onderwijs waar tot een bepaalde leeftijd sprake is van een leerplicht, is er geen verplichting tot deelname aan kinderopvang. Het is de ouder die deze keuze bewust dient te maken. Door een (kleine) ouderbijdrage te vragen wordt die keuze nadrukkelijker genomen en worden ouders bewust gemaakt van de waarde van kinderopvang. Geen ouderbijdrage kan tot gevolg hebben dat ouders hun kinderen voor de duur van de volledige opvang inschrijven en/of willekeurig gebruik maken van de voorziening. Een ouderbijdrage draagt in die zin bij aan een (meer) doelmatig gebruik van de kinderopvang.

Uitgangspunt bij het vertalen van beleid in Europees Nederland naar Caribisch Nederland is 'comply or explain'. Ten aanzien van de hoogte van de ouderbijdrage wil het kabinet geen onderscheid maken met de hoogte van de ouderbijdrage in Europees Nederland. Bovendien vindt het kabinet het vanuit kwaliteitsperspectief niet opportuun om gratis kinderopvang in te voeren. Het kabinet heeft de ouderbijdrage de afgelopen jaren (verder) verlaagd. Het kabinet vindt het van belang om te zien wat deze verlagingen betekenen voor de vraag en aanbod van kinderopvang. De verwachting is dat de

⁴⁸ Kamerstukken 36 200 IV, nr. 19.

⁴⁹ Kamerstukken 36 200 XV, nr. 9 p. 3-5.

invoering van gratis kinderopvang de druk op de sector vergroot, terwijl de sector voor belangrijke uitdagingen staat om de kwaliteit van kinderopvang verder te verbeteren.

Tegelijkertijd onderkent het kabinet de gevolgen van de sociaaleconomische situatie op de eilanden en het feit dat nog steeds teveel ouders in armoede leven. Tegen die achtergrond is in het wetsvoorstel de mogelijkheid aan de openbare lichamen geboden in het kader van het lokale armoedebeleid de kosten van de ouderbijdrage van ouders die het niet kunnen betalen, te vergoeden.

12. Evaluatie

Vier jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit wetsvoorstel worden onderzocht. Bij deze evaluatie zal onder andere gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van monitoring en evaluatie die plaatsvindt binnen het programma BES(t) 4 kids. Een verslag van deze beleidsevaluatie zal worden gestuurd naar de Staten-Generaal.

De evaluatie van dit wetsvoorstel vloeit tevens voort uit de wettelijke verplichting om ieder begrotingsartikel periodiek te evalueren volgens vooraf vastgestelde eisen zoals geregeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, dat is uitwerkt in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek.

Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel zijn al enkele elementen geïdentificeerd waar tijdens de evaluatie expliciet aandacht aan moet worden besteed. Het gaat hierbij onder andere om de relatie van dit wetsvoorstel met het voornemen om in Caribisch Nederland een identificatienummer te implementeren soortgelijk als het Burgerservicenummer in Europees Nederland, en de financiering van de plusopvang.

13. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in samenwerking met en na advies en consultatie van een groot aantal partijen. In paragraaf 13.1 wordt ingegaan op het proces van samenwerking, advies en consultatie, en wordt aangegeven welke partners zijn betrokken. In paragraaf 13.2 wordt apart stilgestaan bij de reactie van de openbare lichamen, gezien de bijzondere positie van hen in dit traject. Vervolgens worden in paragraaf 13.3 tot en met 13.5 de inhoudelijke hoofdlijnen van de uitkomsten van de consultatie en uitvoeringstoetsen beschreven langs de lijnen van dit wetsvoorstel: kwaliteit, het toezicht op de kwaliteit, en financiering. Tot slot wordt in paragraaf 13.6 stilgestaan bij het doenvermogen van ouders. De opmerkingen die tijdens de consultatie zijn gemaakt over de bescherming van persoonsgegevens en de reactie daarop staan vermeld in paragraaf 10.6, bij het hoofdstuk over gegevens en informatie.

13.1 Proces van samenwerking, advies en consultatie

Het proces van samenwerking, advies en consultatie valt uit te splitsen in 1) de samenwerking en consultatie tijdens de uitwerking van het voorstel; 2) de internetconsultatie en de consultatiesessies met ouders, houders van kindercentra, gastouders en scholen; en 3) de formele consultatie en uitvoeringstoetsen. In onderstaande deelparagrafen wordt elk onderdeel toegelicht.

13.1.1 Samenwerking en consultatie tijdens uitwerking wetsvoorstel: Programma BES(t) 4 kids

In juni 2018 heeft er op Bonaire een werkconferentie plaatsgevonden waarbij vertegenwoordigers van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van de Ministeries van SZW, OCW, VWS en BZK hebben gesproken over de kinderopvang in Caribisch Nederland. Er is een gemeenschappelijke verkenning uitgevoerd en er zijn eerste werkafspraken over het vervolg gemaakt. Begin 2019 hebben deze partijen de ambitie uitgesproken om te komen tot een stelsel voor kwalitatief goede, veilige en betaalbare kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland. Voor de uitwerking van het stelsel is het programma BES(t) 4 kids ingericht, waarin zowel de openbare lichamen als de departementen in participeren.

Binnen het programma werken de projectleiders van het openbaar lichaam en het Rijk onder coördinatie van een programmamanager aan het wetsvoorstel en wordt tegelijkertijd op de eilanden gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. Een stuurgroep bestaande uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de openbare lichamen en de departementen geeft sturing aan het programma en bereidt de politieke besluitvorming voor. De kaders van het kinderopvangstelsel zoals in dit voorstel vastgelegd, zijn in 2019 en 2020 binnen het programma vormgegeven.

Vanuit het programma is bovendien geregeld contact geweest met belangrijke stakeholders, waaronder de houders van kindercentra en gastouders, en de basisscholen in Caribisch Nederland. Er is een plan voor stakeholdermanagement en een communicatiestrategie opgesteld om alle belanghebbenden en belangstellenden te informeren over en te betrekken bij het programma en het wetstraject. Een van de communicatiemiddelen is de speciaal voor het programma ontwikkelde BES(t) 4 kids-website.

Vooruitlopend op de wetgeving is in ieder openbaar lichaam een Eilandsverordening Kinderopvang in werking getreden en is er vanaf 1 juli 2020 een tijdelijke subsidieregeling van kracht geworden. Vanuit het programma zijn de houders van kindercentra en gastouders actief ondersteund bij onder andere het implementeren van de kwaliteitseisen in de Eilandsverordening en het aanvragen van de subsidie.

13.1.2 Internetconsultatie en consultatiesessies met ouders, houders van kindercentra en gastouders, en scholen

In november 2020 is het wetsvoorstel gepubliceerd voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft twee beleidsondersteunende reacties opgeleverd. Omdat het wetsvoorstel ook wijzigingsvoorstellen bevat in de Wet primair onderwijs Caribisch Nederland zijn de basisscholen – volgens standaardprocedure – ook per e-mail benaderd voor consultatie. Dit heeft een gezamenlijke reactie opgeleverd van drie schoolbesturen over de doorlopende ontwikkel- en leerlijn tussen de kinderopvang en het basisonderwijs. Hier wordt in paragraaf 13.3 nader op ingegaan.

Omdat de verwachting was dat de respons op de internetconsultatie laag zou zijn en er belang werd gehecht aan het informeren en consulteren van de belangrijkste stakeholders over de inhoud van het voorstel, hebben er in de periode van de internetconsultatie op ieder openbaar lichaam consultatiesessies plaatsgevonden met (afzonderlijk) ouders, houders van kindercentra, gastouders en basisscholen. Tientallen organisaties en ouders zijn bij de diverse sessies aanwezig geweest.

Tijdens de sessies hebben de stakeholders vooral vragen gesteld die verhelderend van aard waren. Deze konden op basis van het wetsvoorstel direct worden beantwoord. Op enkele punten hebben de stakeholders ook aandachtspunten en overwegingen meegegeven. Deze worden toegelicht in paragraaf 13.3 tot en met 13.5.

13.1.3 Formele consultatie en uitvoeringstoetsen

Parallel aan de internetconsultatie zijn de volgende organisaties formeel benaderd voor een reactie of uitvoeringstoets: de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de Centraal Dialoog Bonaire, de Central Dialogue Statia, de RCN-unit SZW (als beoogd uitvoerder), DUO en de Inspectie van het Onderwijs, de Commissie Bescherming Persoonsgegevens Caribisch Nederland en de Autoriteit Persoonsgegevens, en het Adviescollege Toetsing Regeldruk. De Belastingdienst Caribisch Nederland is geïnformeerd en is in staat gesteld te reageren. De belangrijkste uitkomsten hiervan worden toegelicht in paragraaf 13.3 tot en met 13.5.

13.2 Consultatie van de openbare lichamen

13.2.1 Reactie openbaar lichaam Saba

Het openbaar lichaam Saba onderstreept de noodzaak van het verbeteren van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Het openbaar lichaam Saba geeft twee aandachtspunten mee voor het wetsvoorstel.

Allereerst vraagt het openbaar lichaam om gelijkwaardige kwaliteitseisen ten opzichte van Europees Nederland. Kwalitatief zou er volgens het openbaar lichaam geen verschil moeten zijn tussen de kinderopvang in Europees Nederland en Caribisch Nederland. Bij het opstellen van de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel is zo veel mogelijk aangesloten bij de kwaliteitseisen in Europees Nederland, dus de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel zijn vergelijkbaar met de eisen die in Europees Nederland gelden. Op een punt zijn de kwaliteitseisen – in overleg met de openbare lichamen – zelfs zwaarder, omdat in het wetsvoorstel is opgenomen dat alle vormen van kinderopvang de ontwikkeling van kinderen moeten stimuleren, zie paragrafen 4.2.1 en 4.2.2. Bij het opstellen van de lagere regelgeving zal, ook conform het verzoek van Saba, wederom waar mogelijk worden aangesloten bij de regels die in Europees Nederland gelden, maar wel met oog voor de Caribische context.

Het tweede punt dat het openbaar lichaam Saba meegeeft betreft de kosten die gepaard gaan met het organiseren van de onafhankelijke bemiddeling in het geval een ouder een klacht heeft. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de openbare lichamen zorg moeten dragen voor deze onafhankelijke bemiddeling. Het openbaar lichaam is voornemens om een opdracht hiervoor te verstrekken aan het juridisch loket. Het openbaar lichaam Saba

geeft aan daar nu echter niet de middelen voor te hebben. In aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen afspraken gemaakt worden met de openbare lichamen over de financiering van de nieuwe taken van de openbare lichamen als gevolg van dit wetsvoorstel.

13.2.2 Reactie openbaar lichaam Bonaire

Het openbaar lichaam Bonaire heeft een zeer uitgebreide en gedetailleerde reactie gegeven op de consultatieversie van het wetsvoorstel, waaruit vier hoofdpunten zijn gedestilleerd. Allereerst doet het openbaar lichaam Bonaire het voorstel om gratis kinderopvang te heroverwegen. Het openbaar lichaam Bonaire stelt dat kinderopvang als gratis basisvoorziening goed aansluit bij het scenario ‘richting een integrale kindvoorziening’ in de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK). Volgens het openbaar lichaam kan Bonaire als pilot fungeren voor Europees Nederland. Het doel van de SVK is om het toekomstige kabinet en (politieke) stakeholders handvatten te geven voor hun beleidsinzet. Het stuk dient dus als input, en is nog geen beleidsvoornemen.

Ten tijde van de consultatieversie van het wetsvoorstel was de lijn van het kabinet dat kinderopvang financieel toegankelijk moet zijn maar niet gratis, zodat ouders zich bewust zijn van de waarde van kinderopvang. Sinds de consultatie van het wetsvoorstel is er een nieuw kabinet gevormd, die in het coalitieakkoord de ambitie heeft opgenomen om de kinderopvangvergoeding in stappen te verhogen naar 96%, en dat op basis van de praktijkervaringen en gedragseffecten de ambitie wordt bezien om het vergoedingspercentage op te hogen naar 100%. Het kabinet kiest er voor om kinderopvang financieel toegankelijk te laten zijn voor alle ouders. Alleen voor ouders die het niet kunnen betalen, kan het openbaar lichaam in het kader van het lokaal armoedebeleid de ouderbijdrage vergoeden. Voor deze groep is kinderopvang gratis. De openbare lichamen hebben aangegeven dat zij de lijn van het kabinet respecteren, maar dat zij blijven pleiten voor een gratis basisvoorziening kinderopvang in Caribisch Nederland.

Ten tweede geeft het openbaar lichaam Bonaire aan dat de rolverdeling tussen de kwaliteitscommissie en de toezichthouder kwaliteit onduidelijk is in de vergunningsprocedure. In de consultatieversie van het wetsvoorstel stond dat het bestuurscollege bij de besluitvorming over het al dan niet verstrekken van een exploitatievergunning advies dient in te winnen bij zowel de kwaliteitscommissie als de toezichthouder kwaliteit. Dit zou leiden tot twee afzonderlijke adviezen. De bedoeling is echter dat de toezichthouder kwaliteit onderzoekt of de aanvrager redelijkerwijs in staat is om verantwoorde kinderopvang te bieden, en dat de kwaliteitscommissie de bevindingen van de toezichthouder kwaliteit meeneemt in een breder advies. Dit is aangepast in het wetsvoorstel.

Het derde punt dat het openbaar lichaam Bonaire aanstipt betreft de delegatie naar lagere regelgeving. Het openbaar lichaam Bonaire constateert dat er veel onderwerpen naar lagere regelgeving worden gedelegeerd, en dat dat tot een onoverzichtelijk geheel kan leiden. Dit is een terecht aandachtspunt dat ook is meegenomen bij het opstellen van dit wetsvoorstel. In paragraaf 3.5 is de opbouw van het wetsvoorstel en lagere regelgeving beschreven. Bij wetgeving voor Caribisch Nederland is het echter moeilijk te voorkomen dat er zowel naar lagere regelgeving op Rijksniveau als op eilandsniveau wordt gedelegeerd. In aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal vanuit het programma BES(t) 4 kids worden bekeken hoe duidelijkheid gegeven kan worden aan de houders van kindercentra en gastouders over het totale pakket aan regelgeving waar ze aan moeten voldoen.

Tot slot heeft het openbaar lichaam Bonaire aandacht gevraagd voor de beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel. In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd 1 januari 2022 als streefdatum genoemd. Die datum is achterhaald. In het

wetsvoorstel is geregeld dat de invoeringsdatum bij Koninklijk besluit zal worden bepaald.

13.2.3 Reactie openbaar lichaam Sint Eustatius

Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft een gezamenlijke reactie gegeven met de Central Dialogue Statia. Het openbaar lichaam en de Central Dialogue geven aan dat zij het ontwikkelen van kwalitatief goede en toegankelijke kinderopvang op het eiland toejuichen. Zij brengen vier punten aan de orde.

Ten eerste constateren zij dat onderdelen van het wetsvoorstel nader worden gespecificeerd in lagere regelgeving, en dat het van belang is dat de stakeholders op het eiland hierbij worden betrokken zodat tegemoet wordt gekomen aan de lokale context. Zij doen het voorstel om een lokale werkgroep hiervoor in te richten. Het kabinet acht de betrokkenheid van de stakeholders noodzakelijk bij het uitwerken van de lagere regelgeving. Daarom is het programma BES(t) 4 kids zodanig ingericht dat er geregeld contact is met de stakeholders. Als het openbaar lichaam van Sint Eustatius daarvoor een lokale werkgroep wil inrichten dan is dat mogelijk. Vanuit het programma worden de stakeholders bovendien begeleid en ondersteund richting de nieuwe structuur.

Ten tweede geven het openbaar lichaam en de Central Dialogue aan grote zorgen te signaleren bij de lokale houders van kindercentra op het gebied van financiering. In theorie moet de structurele financiering tot financiële zekerheid leiden bij de houders van kindercentra of gastouders, maar het moet volgens hen nog blijken of de financiering daadwerkelijk voldoende is, ook gezien nieuwe eisen op het gebied van administratie, opleidingseisen van beroepskrachten en de financiële toegankelijk van de opvang. Uitgangspunt is dat de Rijksoverheid de kindercentra en gastouders een kostendekkende vergoeding geeft voor de kosten die redelijkerwijs worden gemaakt.

Op dit moment loopt er een onafhankelijk kostprijsonderzoek dat als input geldt voor het bepalen van de hoogte van de kinderopvangvergoeding. De punten die het openbaar lichaam en de Central Dialogue aandragen worden meegenomen in het onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden besproken met het openbaar lichaam en de houders van kindercentra en gastouders. Op basis daarvan zal de Rijksoverheid na overleg met de openbare lichamen een besluit nemen over de hoogte van de kinderopvangvergoeding.

Met het openbaar lichaam en de uitvoeringsorganisatie zal in aanloop van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden bekeken wat ervoor nodig is om eventuele zorgen bij kindercentra en gastouders over een onvoldoende financiering weg te nemen.

Ten derde moet er volgens het openbaar lichaam en de Central Dialogue speciale aandacht zijn voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte in de kinderopvang, net zoals dat er is in het onderwijs. Er moet volgens hen een ondersteuningsmechanisme worden opgenomen in het wetsvoorstel, zodat deze kwetsbare groep verzekerd is van de juiste ondersteuning. Binnen het programma BES(t) 4 kids is er aandacht voor kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk kinderen binnen de reguliere kinderopvang worden opgevangen (inclusieve opvang). Samen met de partners op de eilanden zijn er pilots gestart om na te gaan hoe dit het beste kan worden ingericht. De benodigde ondersteuning zal, na beoordeling van de pilots worden vastgelegd in lagere regelgeving. Het wetsvoorstel biedt hiervoor de mogelijkheid.

Tot slot heeft het openbaar lichaam in de stuurgroep van het programma aangegeven dat er bij de inkomenstoets ten behoeve van de ouderbijdrage rekening dient te worden gehouden met de persoonlijke situatie van ouders. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid voor het openbaar lichaam om in het kader van het lokale armoedebeleid

de persoonlijke situatie van de ouder mee te laten wegen. Het openbaar lichaam kan in die gevallen de ouderbijdrage namens de ouders betalen.

13.3 Uitkomsten met betrekking tot het onderdeel kwaliteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van de consultatie en uitvoeringstoetsen met betrekking tot het onderdeel kwaliteit. De punten zijn naar voren gebracht door ouders, houders van kindercentra en gastouders, scholen en de Inspectie van het Onderwijs (als beoogd toezichthouder op de kwaliteit).

Ondersteuning aan houders van kindercentra en gastouders bij implementatie kwaliteitseisen

In algemene zin kan op basis van de consultatie en uitvoeringstoetsen worden gesteld dat er draagvlak is voor de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel. Wel hebben meerdere partners erop gewezen dat de implementatie van de kwaliteitseisen een ontwikkelproces van meerdere jaren zal vergen. De Inspectie van het Onderwijs pleit daarom voor (externe) ondersteuning aan de kinderopvang totdat de basiskwaliteit op orde is. In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd al gewezen op het belang van ondersteuning aan de kinderopvang, ook na de afloop van het programma BES(t) 4 kids. Zie hierover paragraaf 14.1. Vanuit het programma zal worden bezien op welke wijze de ondersteuning het beste kan worden vormgegeven. Vervolgens zullen hier bestuurlijke afspraken over worden gemaakt met de openbare lichamen.

Doorlopende ontwikkel- en leerlijn tussen kinderopvang en basisonderwijs

Uit de consultatie en uitvoeringstoetsen blijkt dat het belang van een goede samenwerking en afstemming tussen de kinderopvang en het basisonderwijs ten behoeve van de doorlopende ontwikkeling van kinderen in Caribisch Nederland door alle partijen wordt erkend. De regels die ten behoeve van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn worden gesteld in dit wetsvoorstel worden over het algemeen gesteund. Wel is aandacht gevraagd voor, de verplichte invoering van een programma voor vroegschoolse educatie in basisonderwijs, de "keuzevrijheid" voor het programma voor voor- en vroegschoolse educatie, de huiswerkbegeleiding, de systematiek rondom de warme overdracht tussen de dagopvang en de basisschool, en de status van het tweemaal jaarlijkse overleg tussen de kinderopvang, het basisonderwijs en de openbare lichamen.

Tijdens de consultatiesessies met de scholen hebben de scholen op Bonaire en Saba aangegeven het een goed idee te vinden om een programma voor vroegschoolse educatie te gebruiken in groep 1 en 2. Zij hebben daarom geen bezwaar tegen de verplichting hiervoor. De scholen op Sint Eustatius reageerden terughoudender. Zij willen graag eerst via een pilot ervaren of een programma voor vroegschoolse educatie past bij de school en ook de tijd hebben om de leerkrachten te trainen, voordat het programma verplicht wordt. Daarnaast wilden deze scholen net als de scholen op Bonaire meer duidelijkheid hebben over de criteria.

In lagere regelgeving zullen de criteria worden vastgelegd waaraan het programma voor vroegschoolse educatie moet voldoen. Gedacht wordt in ieder geval aan het criterium dat het programma gericht moet zijn op het stimuleren van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Ook ten aanzien van die lagere regelgeving zullen de scholen weer worden geconsulteerd. Op deze wijze worden zij geïnformeerd over en betrokken bij de criteria die zullen gaan gelden voor het programma voor vroegschoolse educatie. Omdat de scholen op Bonaire en Saba wel positief waren over de verplichte invoering, en gezien de belangrijke meerwaarde die het programma heeft voor de doorlopende ontwikkel- en leerlijn tussen de dagopvang en de basisschool, is ervoor gekozen om de verplichting voor een programma voor vroegschoolse educatie onderdeel te laten van het wetsvoorstel. Wel zal met de scholen worden bezien welke invoeringsdatum passend is, zodat scholen de tijd hebben de benodigde voorbereidingen – zoals het trainen voor leerkrachten – te treffen.

Met betrekking tot de keuze voor het programma voor voor- en vroegschoolse educatie hebben kindercentra en basisscholen hun zorg geuit over de beperkte vrijheid die de organisaties daarin lijken te hebben. Op basis van dit wetsvoorstel zijn de organisaties daar wel degelijk vrij in. Dit is verduidelijkt in paragraaf 4.2.3.

Daarnaast is aandacht gevraagd voor het belang van afspraken over het huiswerk dat de basisscholen geven en de ruimte die de buitenschoolse opvang heeft voor het bieden van huiswerkbegeleiding. Op basis van dit wetsvoorstel dient de buitenschoolse opvang immers een gevarieerd activiteitenprogramma waarin voldoende tijd is om aan stimulerende activiteiten deel te nemen. Er is binnen dat programma ook ruimte voor huiswerkbegeleiding. Het dient wel in balans te zijn met de rest van de activiteiten. Hierover kunnen de openbare lichamen, houders van kindercentra en gastouders, en basisscholen afspraken maken in het tweemaal jaarlijks overleg. Dit is aangescherpt in paragraaf 4.2.5. Daarnaast zullen in lagere regelgeving nadere eisen worden gesteld aan het activiteitenprogramma.

Ten aanzien van de warme overdracht hebben enkele scholen de suggestie gedaan om het gesprek tussen de dagopvang en de basisschool – waar zo mogelijk ook de ouders bij aanwezig zijn – niet wettelijk voor te schrijven, maar de vorm over te laten aan de kinderopvang en de scholen. De organisatorische last is daarvoor een van de redenen. Uit ervaring en onderzoek⁵⁰ in Europees Nederland blijkt echter de waarde van dit gesprek. Daarom is ervoor gekozen om dit niet te wijzigen in het wetsvoorstel. Wel is, op basis van opmerkingen van de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES, in de toelichting in paragraaf 4.2.3 duidelijker de relatie met de Wet bescherming persoonsgegevens BES naar voren gebracht. In aanloop van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal met de scholen worden bezien wat ervoor nodig is om eventuele organisatorische belemmeringen weg te nemen.

Tot slot hebben enkele scholen de suggestie gedaan om het tweemaal jaarlijkse overleg tussen de kinderopvang, het basisonderwijs en de openbare lichamen de status te geven van een Op Overeenstemming Gericht Overleg, zoals opgenomen in de Wet primair onderwijs BES. De juridische status van het tweemaal jaarlijkse overleg in dit wetsvoorstel verschilt echter niet van de status van een Op Overeenstemming Gericht Overleg. Daarom is ervoor gekozen om dit niet te wijzigen in het wetsvoorstel.

Handelswijze bij vermoedens strafbaar feit

Met betrekking tot de handelswijze in het geval van vermoedens van een strafbaar feit binnen de kinderopvang zijn twee opmerkingen geplaatst: het ontbreken van een bepaling hierover voor de gastouderopvang, en een verzoek van de Inspectie van het Onderwijs om artikel 6 van de Wet op het onderwijsstoezicht van toepassing te verklaren indien de Inspectie van het Onderwijs door de minister wordt aangewezen als deskundige op dit vlak.

Met betrekking tot de ontbrekende bepaling hierover voor de gastouderopvang: de consultatieversie van dit wetsvoorstel bevatte al een bepaling over een handelswijze in het geval van het vermoeden van een strafbaar feit in een kindercentrum, maar deze bepaling ontbrak voor de gastouderopvang. Dit is toegevoegd aan het wetsvoorstel, en wordt toegelicht in paragraaf 5.2.

Met betrekking tot het verzoek van de Inspectie van het Onderwijs: vanuit het programma BES(t) 4 kids zal worden onderzocht wie het beste als deskundige kan worden aangewezen door de Minister. Speciale ‘vertrouwensinspecteurs’ van de

⁵⁰ Jepma en Van der Heyden (2022). Verbeteren start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader. Sardes.

inspectie vervullen deze rol al voor het primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland, en voor de kinderopvang en het primair en voortgezet onderwijs in Europees Nederland. In het door de inspectie aangedragen artikel in de Wet op het onderwijsstoezicht worden de bevoegdheden en voorwaarden vastgelegd voor deze vertrouwensinspecteurs. Het gaat onder andere over bijzondere geheimhoudingsplicht en de vrijstelling van aangifteplicht. Ongeacht wie als deskundige wordt aangewezen door de Minister zijn deze bevoegdheden en voorwaarden noodzakelijk. Dit zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Aanvullende opleidingseisen beroepskrachten Eilandsverordening

De consultatieversie van dit wetsvoorstel bevatte alleen de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur minimale opleidingseisen te stellen aan beroepskrachten en gastouders. Naar aanleiding van de consultatie is in het wetsvoorstel aangevuld dat de openbare lichamen bij of krachtens Eilandsverordening binnen het wettelijke kader nadere opleidingseisen kunnen stellen.

Gevolgen van calamiteiten zoals orkanen op de kinderopvang in Caribisch Nederland

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was geen rekening gehouden met de mogelijke verstrekende gevolgen van calamiteiten, zoals orkanen, op de kinderopvang in Caribisch Nederland. De input uit de consultatie en uitvoeringstoetsen hierover heeft tot een aanvulling in het wetsvoorstel geleid. Het wetsvoorstel bevat nu de mogelijkheid voor de minister om in geval van calamiteiten bepaalde financieringsvoorwaarden buiten werking te stellen en vrijstelling of ontheffing te verlenen voor bepaalde kwaliteitseisen.

VOG voor personen vanaf 12 jaar

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was al opgenomen dat personen vanaf 18 jaar die structureel aanwezig zijn in het kindercentrum of de gastouderopvang in het bezit moeten zijn van een VOG. De Inspectie van het Onderwijs heeft erop gewezen dat de consultatieversie echter nog niet de mogelijkheid bevatte voor de toezichthouder om van een houder van een kindercentrum of een gastouder te verlangen dat er een VOG wordt overlegd van een persoon van 12 jaar of ouder die ten tijde van de opvang aanwezig is, indien de toezichthouder redelijkerwijs mag vermoeden dat deze persoon niet voldoet aan de eisen voor het afgeven van een VOG. Dit is in Europees Nederland wel het geval. Er is voor gekozen om aan te sluiten bij de bepaling zoals die geldt in Europees Nederland.⁵¹

Mogelijkheid sturen op gastouderopvang als onderdeel kinderopvangstelsel eiland

De consultatieversie van het wetsvoorstel bevatte de mogelijkheid voor het openbaar lichaam om per Eilandsverordening te bepalen of gastouderopvang mag plaatsvinden op het eiland of niet. Dit naar aanleiding van de wens van de openbare lichamen om hier lokaal op te kunnen sturen. Een verbod op het toestaan van gastouderopvang of het beperken van het aantal opvangplaatsen op een eiland is een vergaande stap, terwijl de onderbouwing daarvan beperkt was. Doel van de voorgestelde beperking was om de kosten van de kinderopvang beheersbaar te houden. Om die reden is ervoor gekozen om de openbare lichamen in staat te stellen om via de financiering te sturen op de gastouderopvang. In het wetsvoorstel is al de mogelijkheid opgenomen dat op advies van het openbaar lichaam een beperking kan worden opgelegd aan de te financieren opvangplaatsen. Via dit instrument kan ook worden bepaald of er gastouderopvang wordt gefinancierd of niet. In de praktijk betekent dit dat het openbaar lichaam gastouderopvang niet kan verbieden. Gastouders kunnen dus een vergunning aanvragen en mits ze aan de eisen voldoen hun diensten aanbieden. Het openbaar lichaam adviseert het kabinet hierover.

⁵¹ WKO 1.50 lid 8 en 1.56b zevende lid.

13.4 Uitkomsten met betrekking tot het onderdeel toezicht op de kwaliteit

Uit de consultatie blijkt dat er op de openbare lichamen draagvlak is voor de manier waarop het toezicht op de kwaliteit in het wetsvoorstel is ingeregeld. Houders van kindercentra en gastouders hebben hierover geen specifieke aandachtspunten aangedragen.

Het belangrijkste punt met betrekking tot het onderdeel toezicht is afkomstig van de Inspectie van het Onderwijs, als beoogd toezichthouder eindverantwoordelijk toezichthouder op de kwaliteit. De inspectie heeft een alternatief voorstel gedaan voor het beleggen van de toezichtstaken en -bevoegdheden bij de toezichthouder. De inspectie stelt voor om de toezichtstaken direct in het wetsvoorstel bij de eindverantwoordelijk toezichthouder te beleggen, en de eindverantwoordelijk toezichthouder de mogelijkheid te geven tot het mandateren van bepaalde toezichtstaken aan de lokale inspecteurs van het openbaar lichaam. Belangrijkste argumenten van de inspectie hiervoor zijn het duidelijk beleggen van de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht, en de onafhankelijkheid van het toezicht. In januari 2021 is er ambtelijk contact geweest met de inspectie naar aanleiding van het alternatieve voorstel. De systematiek – het aanwijzen van de toezichthouder in lagere regelgeving, zie hoofdstuk 9 – die is opgenomen in het wetsvoorstel is toen aan de inspectie toegelicht, en de zorgpunten die de inspectie daarbij had zijn besproken en weggenomen. Dat heeft ertoe geresulteerd dat de inspectie heeft laten weten zich toch te kunnen vinden in systematiek die is opgenomen in het wetsvoorstel.

13.5 Uitkomsten met betrekking tot het onderdeel financiering

In het wetsvoorstel is een nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvang opgenomen. Deze wijkt sterk af van de huidige situatie. Juist daarom en vanwege de financiële gevolgen voor houders van kindercentra, gastouders en ouders zijn hierover veel vragen gesteld en ook enkele zorgen geuit. Hieronder volgen de belangrijkste uitkomsten, uitgesplitst in de opmerkingen van de houders van kindercentra, gastouders en de ouders, en die van de RCN-unit SZW als beoogd uitvoerder.

13.5.1 Uitkomsten consultatie houders van kindercentra, gastouders en ouders

Gratis kinderopvang

Tijdens de voorbereiding van dit voorstel is door de openbare lichamen de wens uitgesproken om kinderopvang gratis aan te bieden. Daarbij werd gewezen op het belang van goede kinderopvang voor alle kinderen en de sociaaleconomische omstandigheden op de eilanden die het voor veel ouders niet mogelijk maakt om een ouderbijdrage te betalen. Naar aanleiding van de reacties in de consultatie en het aantreden van het nieuwe kabinet zijn de voorstellen ten aanzien van de hoogte van de ouderbijdrage aangepast. De argumentatie is in hoofdstuk 4 toegelicht.

In Caribisch Nederland is de kinderopvang als een integrale voorziening ingericht waarop alle kinderen recht hebben. Door eisen die aan de kinderopvang worden gesteld in combinatie met het feit dat een groot deel van de kosten voor rekening komt van de overheid, wordt de kinderopvang in Caribisch Nederland als een basisvoorziening gekenschetst. Daaruit mag niet de conclusie worden getrokken dat een basisvoorziening ook gratis aan de kinderen moet worden aangeboden. Het deelnemen aan kinderopvang is in tegenstelling tot het onderwijs niet verplicht en tegen die achtergrond is in het voorstel ervoor gekozen om in lijn met het voorstel voor de kinderopvangtoeslag in Europees Nederland van ouders een beperkte bijdrage te vragen.

Ouderbijdrage betalen aan de houder van het kindercentrum of gastouder in plaats van aan de overheid

In de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen dat de ouderbijdrage zou worden geïnd door de uitvoeringsorganisatie. Tijdens de consultatiesessie met ouders op Sint Eustatius hebben ouders hun zorgen geuit over of hun ouderbijdrage dan wel bij de kinderopvang terecht komt, en of de overheid wel voldoende middelen ter beschikking stelt aan de kinderomvang voor verantwoorde kinderopvang. Houders van kindercentra

en gastouders gaven op hun beurt aan dat als de ouderbijdrage door de overheid wordt geïnd, dat het dan voor hen onduidelijk is of een ouder betaalt of niet, en dat het voor hen onduidelijk is welke gevolgen het voor hen heeft als een ouder niet betaalt.

Zoals in paragraaf 4.4.3 is beschreven, is voorliggend wetsvoorstel ten opzichte van de consultatieversie in lijn gebracht met de ambitie uit het coalitieakkoord om een inkomensonafhankelijke kinderopvangvergoeding van 94% in te voeren. Het feit dat de ouderbijdrage niet meer inkomensafhankelijk is en het om een klein bedrag gaat, heeft tot een heroverweging van de inningsprocedure geleid. In het wetsvoorstel is nu opgenomen dat de inning van de ouderbijdrage door de houder van het kindercentrum of gastouder zal plaatsvinden. Dat is op dit moment ook al het geval.

Hoogte kinderopvangvergoeding

Van de zijde van de houders van kindercentra en gastouders waren er zorgen over de hoogte van de vergoeding van de kosten en de wijze waarop dat wordt bepaald. Sinds 2021 loopt er een onafhankelijk kostprijsonderzoek. Het onderzoek is in drie fasen ingedeeld. Fase 1 en 2 zijn inmiddels afgerond. Op basis van fase 2 is geconcludeerd dat er ten aanzien van de factoren die van invloed zijn op de kostprijs nog te veel onzekerheden zijn om al zich te hebben op de hoogte van de kinderopvangvergoeding. Ook is gebleken dat de administratie van een aantal houders van kindercentra en gastouders nog niet in alle gevallen voldoende inzicht boden. Om die reden is fase 3 van het onderzoek opnieuw aanbesteed en zal de bekostiging van de kinderopvangvergoeding niet eerder dan 1 januari 2024 starten. De laatste fase van het onderzoek zal in het najaar van 2022 starten. Aanbieders zullen daarbij worden betrokken en bij het verstrekken van de informatie worden ondersteund. Op basis fase 3 van het kostprijsonderzoek zal de kostprijs worden vastgesteld.

Peilmoment kinderopvangvergoeding

De houders van kindercentra en gastouders op Bonaire en Sint Eustatius hebben in 2020 gebruik kunnen maken van de tijdelijke subsidieregeling. In hun reactie werd ook ingegaan op de eerste ervaringen met deze regeling. Vanuit dat perspectief werd ook aangekeken tegen bijvoorbeeld het hanteren van een peilmoment om de vergoeding per kwartaal vast te stellen. Een peilmoment in het lopende kwartaal leidt ertoe dat als het peilmoment te ver in het kwartaal ligt, houders van kindercentra of gastouders voor de eerste periode geen vergoeding ontvangen voor kinderen die vanaf het begin van de periode al op de opvang zitten. Dat kan ertoe leiden dat houders van kindercentra of gastouders hun aannamebeleid gaan afstemmen op het peilmoment. Bij de inrichting van de bekostigingssystematiek zal dit punt worden meegenomen. Het wetsvoorstel is zo geformuleerd dat daarvoor ruimte is. In hoofdstuk 8 is dit nader uitgewerkt.

Gevolgen niet betalen door ouders

Tot slot hebben houders van kindercentra en gastouders vragen gesteld over de mogelijke situatie dat een ouder niet betaalt. Op basis van de consultatieversie van het wetsvoorstel waren zij bezorgd dat zij geen zicht hadden op het betaalgedrag van ouders. Zoals eerder aangegeven heeft het kabinet naar aanleiding van het coalitieakkoord besloten om de inning door de houders van kindercentra en gastouders te laten plaatsvinden. Daardoor hebben zij weer zicht op het betaalgedrag van ouders.

Het innen van de ouderbijdrage is verplicht. Als een ouder niet betaalt, dan is de uiterste consequentie dat het recht op de kinderopvangvergoeding voor het betreffende kind gaat vervallen. Het waarschijnlijke gevolg is dat de aanbieder de overeenkomst met de ouder zal opzeggen. Als een ouder geen gebruik meer wil maken van de kinderopvang zal de overeenkomst met de houder van het kindercentrum of de gastouder moeten worden opgezegd. Daarvoor geldt in de regel een vooraf overeengekomen opzegtermijn.

13.5.2 Uitvoeringstoets RCN-unit SZW

De RCN-unit SZW heeft, als beoogd uitvoerder, het onderdeel financiering van het wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en haalbaarheid. De RCN-unit SZW is van oordeel dat de financiering uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits een aantal voorgestelde aanpassingen worden overgenomen.

Ten opzichte van de consultatieversie van het wetsvoorstel is voorliggend voorstel op het gebied van de financiering op een aantal punten aangepast waardoor aan veel van de bezwaren van de RCN-unit SZW tegemoet is gekomen. Dat betreft onder andere de inkomensafhankelijkheid en de inning van de ouderbijdrage door de RCN-unit SZW. In het wetsvoorstel wordt inmiddels uitgegaan van een inkomensofhankelijke ouderbijdrage en vindt de inning door de houder van het kindercentrum of de gastouder plaats. Daarmee vervalt de noodzakelijke inkomenstoetsing, is inning door de RCN-unit SZW om privacy-redenen niet nodig en daarmee vervalt ook de inning door verrekening met de kinderbijslag.

Benodigde capaciteit

De RCN-unit SZW geeft in haar uitvoeringstoets aan dat met het implementeren en uitvoeren van de maatregelen tijdelijk en structureel additionele capaciteit nodig is. Ook heeft uitvoering van de financiering van de kinderopvang impact op het ICT-systeem. Voor het voorbereiden van de implementatie zijn daarom ten minste 15 maanden nodig. Het kabinet acht het van belang dat de RCN-unit SZW voldoende tijd heeft om het wetsvoorstel te implementeren. De invoeringsdatum van de wet zal daarom bij koninklijk besluit worden bepaald. De invoeringsdatum zal na overleg met onder andere de RCN-unit SZW worden vastgesteld.

13.6 Doenvermogen

Bij voorgenomen beleid en regelgeving is het verplicht om te toetsen of de regelgeving uitvoerbaar is voor burgers.⁵² Het wetsvoorstel mag bijvoorbeeld niet mentaal te belastend zijn voor burgers. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

De burgers die met dit wetsvoorstel te maken zullen krijgen zijn de ouders die gebruik willen maken van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Grofweg worden op basis van dit wetsvoorstel drie acties van ouders verwacht:

1. Het aangaan van een schriftelijke overeenkomst met het kindercentrum of de gastouder (zie paragraaf 4.4.2);
2. Het maandelijks betalen van de ouderbijdrage en het tijdig doorgeven van wijzigingen (zie paragraaf 4.4.3);
3. Het betrokken zijn bij de ontwikkeling van het kind op de kinderopvang en het waar nodig instemming of toestemming geven van het verwerken en delen van informatie door de kinderopvang ten behoeve van de ontwikkeling van het kind (zie paragraaf 4.2.3 en 5.1).

De kernvraag van deze paragraaf luidt: gaat de regeling uit van realistische assumpties over de belastbaarheid van ouders? Aandachtspunten hierbij zijn de mentale belasting, de cumulatie van lasten, de aanwezigheid van hulp en vroegsignalering, en de gevolgen van nalatigheid of fouten. In onderstaande alinea's worden deze aandachtspunten behandeld. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn ouders nadrukkelijk betrokken (zie hiervoor paragraaf 13.1), om ten tijde van de beleidsontwikkeling al aandacht te hebben voor de vraag of het voorgenomen beleid doenlijk is voor ouders. De input van de ouders is verwerkt in deze paragraaf.

Mentale belasting

⁵² Een doenvermogentoets is onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving.

Een van de doelen van dit wetsvoorstel is om bestaande drempels bij ouders weg te nemen om gebruik te maken van de kinderopvang, zodat de ouders kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Het is daarbij van belang dat de mentale belasting van ouders als gevolg van dit wetsvoorstel laag is. Onder mentale lasten wordt onder andere verstaan het begrijpen en verwerken van informatie, het in actie komen en deadlines in de gaten houden, en het inschatten van de eigen situatie.

Met betrekking tot het begrijpen en het verwerken van informatie is de taal en communicatie in Caribisch Nederland een belangrijk aandachtspunt. Het wetsvoorstel is in het Nederlands, maar voor een aanzienlijk deel van de ouders is Engels (Sint Eustatius en Saba) of Papiamento (Bonaire) de moedertaal. Vanuit het programma BES(t) 4 kids zijn ouders betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, en daarvoor is de benodigde informatie ook vertaald naar het Engels en Papiamento. Bovendien is er volgens een communicatieplan gewerkt, om de communicatie richting ouders goed te doseren.

Ook na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal er aandacht voor de taal en communicatie moeten blijven, met name door de kindercentra en gastouders in het kader van de kinderopvangovereenkomst, het innen van de ouderbijdrage en de ouderbetrokkenheid. De openbare lichamen hebben de mogelijkheid om bij Eilandsverordening een taaleis te stellen aan medewerkers van de kinderopvang. Dit kan het educatieve element van de kinderopvang versterken, maar ook het contact tussen de kinderopvang en de ouders.

Het wetsvoorstel vraagt dus om actie van ouders met betrekking tot de kinderopvangovereenkomst, de ouderbijdrage en ouderbetrokkenheid. In paragraaf 7.2.1 zijn de gevraagde acties van ouders nader gespecificeerd en beschreven, en is ook een inschatting gemaakt van de tijd die ouders hieraan moeten besteden. Het zijn acties die noodzakelijk zijn voor de werking van het stelsel, de rechtmatige financiering van de kinderopvang, en een optimale ontwikkeling van het kind. Om de last te verlichten is de gevraagde informatieverstrekking⁵³ door ouders zo beperkt mogelijk gehouden, en is dat zo veel mogelijk bij de aanmelding en intake geconcentreerd. Zo hoeft de kinderopvangovereenkomst maar enkele gegevens te bevatten (zie paragraaf 4.4.2), en wordt eraan gedacht om in de praktijk bij de intake van een kind bij de kinderopvang direct ook de toestemmingsverklaring voor het verwerken en verstrekken van gegevens door de kinderopvang te regelen.

Een ouder moet voor de eigen situatie nagaan of hij of zij in aanmerking komt voor voldoen van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam en op basis daarvan een aanvraag bij het openbaar lichaam doen. In principe betekent het dat als een ouder geen verzoek indient, deze de ouderbijdrage aan de houder van het kindercentrum of gastouder zal moeten worden betaald. Het is van belang dat het openbaar lichaam helder communiceert over de gehanteerde criteria waaraan ouders moeten voldoen. Ook van de houders van kindercentra en gastouders mag worden verwacht dat zij ouders ondersteunen als zij signaleren dat ouders moeite hebben met het betalen van de ouderbijdrage.

Cumulatie van lasten

Bij de cumulatie van lasten gaat het om de lasten die voor de ouder voortvloeien uit dit wetsvoorstel in relatie tot lasten uit aanpalende regelgeving. De belangrijkste aanpalende regelgeving is de Wet primair onderwijs BES. In het wetsvoorstel is opgenomen dat per kind hetzelfde bedrag moet worden betaald (paragraaf 8.2.4). Als ouders meerdere kinderen hebben die gebruik maken van kinderopvang, dan wordt er

⁵³ Het gaat zowel om administratieve gegevens, als om gegevens over de ontwikkeling van het kind.

dus geen onderscheid gemaakt tussen de hoogte van de ouderbijdrage voor het eerste kind en de hoogte van de ouderbijdrage voor het volgende kind. De hoogte van de ouderbijdrage is van dien aard dat dit voor ouders geen beletsel hoeft te zijn om hun kind bij de kinderopvang onder te brengen. Als ouders met een laag inkomen de kinderen niet naar de opvang zouden brengen, zouden ze eenzelfde bedrag kwijt zijn geweest aan voeding en activiteiten. Tegen die achtergrond acht het kabinet het niet nodig om ouders "korting" te geven op de ouderbijdrage indien zij meerdere kinderen hebben die gebruik maken van de kinderopvang. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is veel aandacht geweest voor het goed op elkaar laten aansluiten van de wetgeving. Daartoe worden via dit wetsvoorstel ook enkele wijzigingen in de Wet primair onderwijs BES voorgesteld, zie paragraaf 4.2.3. In de praktijk moet dit leiden tot een goede aansluiting en samenwerking tussen de kinderopvang en het basisonderwijs op de eilanden, waardoor de overstap door een kind van de kinderopvang naar een basisschool voor zowel het kind als de ouder soepel verloopt. Zowel de kinderopvang als het basisonderwijs moeten zich inspannen om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen; het wetsvoorstel bevat daarover verplichtingen voor zowel de kinderopvang als voor het basisonderwijs.

Aanwezigheid hulp en vroegsignalering

Indien een ouder vragen heeft over de gang van zaken binnen de kinderopvang kan de ouder zich in eerste instantie wenden tot het kindercentrum of de gastouder waar de ouder een kinderopvangovereenkomst mee heeft of mee wil sluiten. Er wordt aan gedacht om in lagere regelgeving te regelen dat er zoveel mogelijk moet worden gewerkt met vaste gezichten op de groep, zodat kinderen niet te veel verschillende medewerkers zien en het ook voor ouders duidelijk is bij wie ze terecht kunnen met vragen. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat kindercentra een klachtencommissie en klachtenprocedure voor ouders moeten inrichten. De ouder kan zich bij bezwaren en klachten richten tot de klachtencommissie. Indien een ouder er niet uit komt met de klachtencommissie, kan de ouder bij het openbaar lichaam terecht voor onafhankelijke ondersteuning en advies voor de situatie.

Gevolgen van nalatigheid of fouten

Nalatigheid of fouten kunnen vooral voorkomen in het kader van het betalen van de ouderbijdrage. Indien een ouder de ouderbijdrage niet betaalt, zal de houder van het kindercentrum of de gastouder in eerste instantie een aanmaning sturen aan de ouder. Als de ouder gedurende drie aaneengesloten maanden niet betaalt, dan is het gevolg dat de houder van het kindercentrum of de gastouder geen recht meer heeft op de kinderopvangvergoeding. Waarschijnlijk zal de deze de overeenkomst met de ouder opzeggen.

13.7 Vervolgtraject

Het is van belang om in contact te blijven met de geconsulteerde partijen en het gesprek met hen open te houden. Aan de partijen zal op hoofdlijnen worden teruggekoppeld hoe de input die zij hebben gegeven is verwerkt in het wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 13.1.1 is toegelicht is er vanuit het programma BES(t) 4 kids een plan voor stakeholdermanagement en een communicatiestrategie opgesteld om alle belanghebbenden en belangstellenden te informeren over en te betrekken bij het programma en het wetstraject. Vanuit het programma zullen de partijen dus ook na de consultatie van het wetsvoorstel nauw worden betrokken bij de verdere uitwerking van onderdelen van het wetsvoorstel, en ook worden ondersteund bij de implementatie van eisen op het gebied van onder andere kwaliteit en administratie.

Daarnaast zullen onderdelen van dit wetsvoorstel nader worden gespecificeerd in lagere regelgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor aanvullende kwaliteitseisen. Ten aanzien van deze regelgeving zullen wederom de partijen worden geconsulteerd.

14. Inwerkingtreding

Het organiseren van een stelsel van veilige, kwalitatief goede en toegankelijke kinderopvang is niet in één keer geregeld. Dat vraagt tijd. Met het wetsvoorstel wordt de juridische basis gelegd voor de uitvoering en kunnen de verschillende stakeholders aan de slag om het geschatste eindbeeld te realiseren. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop dit zal worden vormgegeven en welke aanvullende wettelijke voorzieningen, bijvoorbeeld in de vorm van overgangsbepalingen, daarvoor in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de huidige situatie. Daarbij is nader ingegaan op de kwaliteit van de opvang, de inrichting van het toezicht en de financiering. Langs deze lijnen zal ook de overgang naar het beoogde stelsel worden beschreven. In paragraaf 14.1 zal eerst worden ingegaan op de voorbereiding en implementatie van het beoogde stelsel zoals dat door het programma BES(t) 4 kids is vormgegeven. Vervolgens zal in afzonderlijke paragrafen worden ingegaan op het verbeteren van de kwaliteit van de opvang (paragraaf 14.2), het toezicht op de kwaliteit (paragraaf 14.3), de financiële toegankelijkheid (paragraaf 14.4).

14.1 Inwerkingtredingsdatum wetsvoorstel en verlenging programma BES(t) 4 kids

Inwerkingtredingsdatum

Het is van belang dat alle betrokken partijen voldoende tijd hebben om zich op de invoering van het stelsel voor te bereiden. Een deel van de voorbereiding vindt al gedurende de behandeling van het wetsvoorstel plaats omdat de huidige Eilandsverordeningen en de tijdelijke subsidieregeling – beide van kracht sinds 2020 – voor een groot deel al in lijn zijn met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De reden om overkoepelend aan de Eilandsverordeningen dit wetsvoorstel op te stellen is om de minimale kwaliteitseisen voor en de financiering van de kinderopvang in Caribisch Nederland duurzaam en voor alle drie de eilanden gelijk te organiseren. Het wetsvoorstel komt in de plaats van de subsidieregeling. Bovendien is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel dat kinderen in Caribisch Nederland dezelfde kansen krijgen om zich optimaal te kunnen ontwikkelen als kinderen in Europees Nederland. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij; het wetsvoorstel sluit waar mogelijk – bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteitseisen – aan bij de Wet kinderopvang die in Europees Nederland geldt. Het wetsvoorstel vormt dus het kader voor het kinderopvangstelsel in Caribisch Nederland, dat de openbare lichamen op eilandniveau nader in kunnen vullen bij of krachtens Eilandsverordening.

Voor de uitvoeringsorganisatie kan nu al worden aangegeven dat er een bepaalde tijd nodig is om de bekostiging van de kindercentra en gastouderopvang en het betaalproces van de ouders voor te bereiden. Daarom moet de wet minimaal zes maanden voor de inwerkingtreding van het deel van de wet met betrekking tot de bekostiging door de Staten-Generaal zijn behandeld en vastgesteld. Aangezien er geen zekerheid is omtrent die datum wordt in het wetsvoorstel vastgelegd dat de inwerkingtredingsdatum van de wet bij koninklijk besluit wordt bepaald en dat deze voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarbij zal rekening worden gehouden met een redelijke termijn voor de implementatie bij de uitvoeringsorganisatie. Ook zullen de openbare lichamen en andere stakeholders worden geconsulteerd bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de verschillende onderdelen van de Wet kinderopvang BES.

Overgangsrecht exploitatievergunningen en kwaliteitseisen

Het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor houders van kindercentra en gastouders die al over een exploitatievergunning beschikken voor inwerkingtreding van dit voorstel. Reeds verleende vergunningen berusten na inwerkingtreding van het

wetsvoorstel op artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a. Deze houders en gastouders hoeven dus niet opnieuw een vergunning aan te vragen voor exploitatie van kinderopvang. Voor de exploitatie van plusopvang dient wel een (wijziging van de) vergunning te worden aangevraagd.

Verder kan het zijn dat er op het moment van inwerkingtreding aanvragen voor een exploitatievergunning aanhangig zijn. Die aanvragen worden afgehandeld volgens de nieuwe regels die in en op grond van dit wetsvoorstel zijn gesteld.

Eventuele aanhangige bezwaarschriften die betrekking hebben op een aangevraagde exploitatievergunning worden op basis van de Eilandsverordeningen afgehandeld. Dat geldt ook voor aanhangige rechtszaken, bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Daarnaast is het voornemen om ten aanzien van de nadere opleidingseisen en huisvestingseisen overgangsrecht in te stellen. Dit wetsvoorstel biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang, waaronder omtrent opleiding en huisvesting. Als een houder van een kindercentrum of een gastouder nog niet voldoet aan de nadere regels op dit gebied, dan vraagt dit in veel gevallen om een investering van meerdere jaren. Daarom zal in overleg met de lokale partijen gezocht worden naar een ambitieuze maar realistische overgangsperiode voor die nadere regels. Dit overgangsrecht zal ook bij of krachtens algemene maatregel van Bestuur worden vastgesteld.

Overgangsrecht ondersteuningsstructuur Bonaire

Het openbaar lichaam Bonaire heeft verzocht om een latere inwerkingtreding van het onderdeel plusopvang van de ondersteuningsstructuur voor Bonaire. Reden hiervoor is dat het openbaar lichaam verwacht dat de houders van kindercentra en gastouders de aankomende jaren zich zullen richten op het behalen van de basiskwaliteitseisen en er daarom nog geen animo is om formeel plusopvang aan te bieden. Het verzoek van het openbaar lichaam Bonaire is verwerkt in het wetsvoorstel door middel van overgangsrecht: de regelgeving omtrent het formeel aanwijzen van plusopvang zijn voor Bonaire niet van toepassing tot en met 31 december 2025. In onderstaande alinea's wordt beschreven hoe de ondersteuningsstructuur er in de tussenliggende periode vanaf de inwerkingtreding van de wet uitziet.

Op Bonaire zal vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel sprake zijn van een gelaagde ondersteuningsstructuur, waarbij het aanbod en de ondersteuning op de reguliere kinderopvanggroepen de basis is. Houders van kindercentra en gastouders kunnen hiervoor advies en ondersteuning krijgen (1^e lijn). Bij zwaardere problematiek kan worden opgeschaald naar het EOZ. Het EOZ kan adviseren op het begeleidingsplan van de kinderopvang, en eventueel ondersteuning organiseren op basis van observatie of een diagnose. In de praktijk zal het EOZ dergelijke acties afstemmen in een multidisciplinair overleg waar zo mogelijk ook de ouders aan deelnemen. Voor alle stappen die gezet worden binnen de ondersteuningsstructuur, is het van belang dat de ouders hierbij worden betrokken, en waar nodig toestemming geven voor het verwerken en delen van bijzondere persoonsgegevens. Tot zover is de ondersteuningsstructuur hetzelfde als in de structurele situatie (zie voor een uitgebreidere beschrijving paragraaf 5.3.1).

In het kader van het programma BES(t) 4 kids zijn op Bonaire in 2021 pilotgroepen voor plusopvang van start gegaan. Op dit moment gaat het om 3 groepen waar in totaal 25 kinderen aan deelnemen. Het is de bedoeling om de pilots door te zetten met het oog op

in werking treden van de ondersteuningsstructuur ten aanzien van de plusopvang per 1 januari 2026.

Op deze manier is er meer tijd om te leren van de pilots wat er nodig is op het eiland, en hebben de houders van kindercentra en gastouders langer de tijd om zich eventueel voor te bereiden op de organisatie van een aanvraag voor een exploitatievergunning om extra ondersteuning aan kinderen die daaraan behoeft hebben te mogen aanbieden. De Inspectie van het Onderwijs zal deze organisaties in het kader van het regulier toezicht op grond van de Wko BES bezoeken en in dat kader ervaring opdoen voor het toezicht op de toekomstige plusorganisaties.

Verlenging programma BES(t) 4 kids

Begin 2019 hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de departementen SZW, OCW, VWS en BZK in bestuurlijke afspraken de basis gelegd voor de verbetering van de kinderopvang in Caribisch Nederland en het financieel toegankelijk maken van het stelsel. Daartoe werd in 2019 de programmaorganisatie BES(t) 4 kids ingericht die tot taak heeft de samenwerkende partners te ondersteunen bij het vormgeven van de wet- en regelgeving, en op de eilanden voorbereidingen te treffen met betrekking tot de implementatie.

In de consultatieversie van het wetsvoorstel en de versie die naar de Raad van State is verstuurd voor advies was het voornemen opgenomen om het programma BES(t) 4 kids spoedig na de inwerkingtreding van de onderdelen van het wetsvoorstel- met betrekking tot de kwaliteitseisen te beëindigen, maar op advies van de Raad van State is besloten het programma na de inwerkingtreding tot ten minste 2028 te verlengen. De Raad van State wijst erop dat ook na de inwerkingtreding de houders van kindercentra en gastouders nog voor een forse uitdaging staan om het gewenste kwaliteitsniveau te bereiken, waardoor de behoefte aan programmatische ondersteuning zal blijven bestaan. De inschatting is dat de meeste houders van kindercentra en gastouders de basiskwaliteit in die periode kunnen behalen.

De bestuurlijke afspraken zijn inmiddels met één jaar, tot en met 2023, verlengd. In de loop van 2023 zullen de openbare lichamen en het Rijk de onderlinge bestuurlijke afspraken vernieuwen. Daarbij zal worden afgewogen of de huidige inrichting en structuur van het programma kan worden gecontinueerd, of dat de implementatiefase van het wetsvoorstel om wijzigingen vraagt.

Vanuit het programma zullen de openbare lichamen bovendien worden geholpen bij het opzetten van een duurzame structuur van de kinderopvang. Op basis van het wetsvoorstel dragen de bestuurscolleges van de openbare lichamen zorg voor de (continu) begeleiding en ondersteuning aan de kinderopvang ten behoeve van het (blijven) voldoen aan de kwaliteitseisen. Zie hierover verder paragraaf 5.3.2.

Het Rijk, de openbare lichamen en de toezichthouders zullen bovendien ook na het programma BES(t) 4 kids ten minste jaarlijks een overleg hebben om de staat van de kinderopvang in Caribisch Nederland te bespreken en waar nodig bij te sturen. Dit jaarlijkse overleg is onderdeel van het wetsvoorstel.

14.2 Kwaliteit van de kinderopvang

Vanuit het programma BES(t) 4 kids is een basiseilandsverordening kinderopvang opgesteld die als model heeft gediend voor de Eilandsverordeningen kinderopvang. Die zijn in 2020 op alle drie de eilanden van kracht geworden. Via de Eilandsverordeningen is het vergunningstelsel op de eilanden geïntroduceerd en zijn kwaliteitseisen gesteld aan de kinderopvang die voor een groot deel al in lijn liggen met de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel. De Eilandsverordeningen vormen bovendien een grondslag om te starten met het toezicht op de kinderopvang.

In dit wetsvoorstel zijn de kaders voor de kwaliteit van de kinderopvang neergelegd. Het wetsvoorstel schrijft bovendien voor welke elementen nader dienen te worden gespecificeerd bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur of bij of krachtens eilandsverordeningen. Het is de verwachting dat de eilandsverordeningen op een aantal onderdelen moeten worden aangepast. Het uitgangspunt is dat de wijzigingen in de Eilandsverordening zijn doorgevoerd op het moment dat de relevante onderdelen van dit wetsvoorstel in werking treden. Met de openbare lichamen wordt daarom bezien wat een haalbare inwerkingsdatum is. Vanuit het programma BES(t) 4 kids worden de openbare lichamen ondersteund bij het opstellen van de benodigde aanpassingen in de Eilandsverordening.

De meeste kwaliteitseisen in het wetsvoorstel, zoals het opstellen van een pedagogisch beleidsplan en het educatief handelen aan de hand van een voorschols programma, kunnen in overleg met de eilanden direct in werking treden. Op deze manier is voor iedereen het einddoel duidelijk, en bovendien gelden de meeste kwaliteitseisen ook al via de Eilandsverordeningen. De toezichthouder kwaliteit zal bij in de uitvoering van het toezicht uiteraard rekening houden met de tijd die de implementatie van alle kwaliteitseisen redelijkerwijs vraagt. Voor deze aanpak is destijs ook gekozen bij de implementatie van de basiskwaliteit in het basisonderwijs in Caribisch Nederland, en in de gezamenlijke evaluatie is dat als sterk punt benoemd. In paragraaf 14.3 wordt het toezicht ten tijde van de implementatie verder beschreven. Zoals eerder gemeld is het voornemen om de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld aangaande opleidings- en huisvestingseisen wel later in werking te laten treden. Dit zijn immers aspecten die per definitie om een meerjarige investering vragen.

Huisvestingsprogramma BES(t) 4 kids

Voldoende, ruime en veilige huisvesting is noodzakelijk voor het realiseren van de ambities om alle kinderen in staat te stellen naar veilige opvang te gaan. Het kabinet heeft in totaal € 13,2 mln beschikbaar om een drietal huisvestingsprojecten gericht op de kinderopvang mogelijk te maken. In 2020/2021 is een inventariserend onderzoek gestart om de totale huisvestingsopgave in kaart te brengen. Het is mede afhankelijk van de vraag of aanvullende budgetten beschikbaar worden gesteld om de beoogde kwaliteitsverbetering op het terrein van de huisvesting te realiseren.

14.3 Toezicht op de kwaliteit

De inrichting van het toezicht is in de loop van 2019 opgestart. Bonaire en Sint Eustatius hebben lokale inspecteurs aangesteld. Op Saba is een voor het eiland werkbare oplossing gevonden door de kwaliteitscommissie een rol in het toezicht te geven. Daarnaast is ook de Inspectie van het Onderwijs⁵⁴ begin 2020 gestart met de voorbereidingen. Er is samen met de stakeholders een onderzoeks- en waarderingskader opgesteld, waarin de eisen in dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving in zijn opgenomen. Als gevolg van de COVID-19 pandemie heeft de inspectie pas in 2022 de eerste bestandsopname kunnen afronden. Een overkoepelend rapport over de staat van de kinderopvang in Caribisch Nederland wordt begin 2023 verwacht.

De toezichthouder kwaliteit zal vanaf de inwerkingsreding van het wetsvoorstel de kwaliteit van de kinderopvang onderzoeken aan de hand van het onderzoeks- en waarderingskader dat is gebaseerd op de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel en de lagere regelgeving.

⁵⁴ Voor de periode tot de inwerkingsreding van het wetsvoorstel is het toezicht op de kwaliteit bij Eilandsverordening opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie is tevens de beoogd eindverantwoordelijk toezichthouder na de inwerkingsreding van de wet.

Zoals in paragraaf 14.2 is gesteld, zal het nog meerdere jaren duren voordat de kinderopvang de kwaliteitseisen over de gehele linie heeft gerealiseerd. Concreet is de verwachting dat dit tussen 2026 en 2030 voor een groot deel van de houders van de kindercentra en gastouders het geval is. De toezichthouder zal hier nadrukkelijk rekening mee houden. Hoewel houders van kindercentra en gastouders goed op weg zijn om de kwaliteit te verbeteren, moeten er nog belangrijke stappen worden gezet om de kwaliteit naar het gewenste niveau te krijgen.

Door middel van stimulerend toezicht en het handhavingsinstrument "herstelopdracht" kan de toezichthouder houders van kindercentra en gastouders bewegen tot kwaliteitsverbetering. Het is aan de toezichthouder om de herstelopdracht zodanig te formuleren dat iedere kinderopvangorganisatie telkens een betekenisvolle stap kan maken. Niet alle houders van kindercentra en gastouders zijn precies even ver met de implementatie van de eisen, dus het ontwikkelpad om de gestelde kwaliteitseisen te behalen is voor iedereen verschillend. En wat voor de ene snel te realiseren valt, kan voor een ander meer tijd kosten. Dit vraagt om, en legitimeert, maatwerk in de formulering van de herstelopdrachten. Desalniettemin dient de toezichthouder uit te gaan van het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel. Houders van kindercentra en gastouders moeten weten waar ze aan toe zijn en gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Om dat te waarborgen worden de locaties in Caribisch Nederland bezocht door dezelfde inspecteurs. Verder is er altijd sprake van hoor- en wederhoor en wordt het rapport dat de toezichthouder opstelt in het kader van transparantie gepubliceerd.

De openbare lichamen zullen de houders van kindercentra en gastouders ondersteunen bij de benodigde acties die volgen uit de herstelopdracht. De ene heeft bijvoorbeeld de huisvesting op orde maar moet nog investeren in het pedagogisch klimaat, en voor een ander geldt dat precies andersom. De openbare lichamen zullen een ondersteuningsstructuur voor de kinderopvangorganisaties inrichten om hen te ondersteunen bij het bereiken van de kwaliteitseisen.

Op het gebied van de veiligheid en gezondheid zal de toezichthouder kwaliteit direct handhavend optreden in de vorm herstelopdrachten met termijnen. Indien noodzakelijk kunnen ook andere handhavingsinstrumenten worden ingezet (zie paragraaf 9.3). Het kabinet is van mening dat de aanloopperiode naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voldoende tijd bood voor de kinderopvang om dit op orde te brengen, en de veiligheid van kinderen mag niet in gevaar komen. Voor de andere kwaliteitsgebieden zal de inspectie nog geen oordelen geven, maar wel of het een verbeterpunt betreft of niet. Vanaf de inwerkingtreding van de onderdelen met betrekking tot kwaliteit publiceert de toezichthouder kwaliteit het rapport dat na elk bezoek geschreven wordt.

Na evaluatie en eventuele bijstelling van het onderzoeks- en waarderingskader geeft de toezichthouder kwaliteit oordelen op zowel alle onderzochte standaarden als een eindoordeel per instelling.

14.4 Financiële toegankelijkheid

Zoals eerder beschreven is de financiering van de kinderopvang op de eilanden op dit moment verschillend geregeld. Een aantal houders ontvangt van het openbaar lichaam een subsidie. Andere houders dekken de kosten met de ontvangen ouderbijdrage. Gevolg is dat de ouderbijdrage sterk varieert. Ook aan de kostenzijde zijn er grote verschillen en is de variatie groot. In de beoogde eindsituatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ontvangen alle houders en gastouders die dezelfde vorm van kinderopvang bidden een gelijke vergoeding, inclusief de vaste ouderbijdrage, en kunnen ze geen aanvullende ouderbijdrage vragen. Dat betekent dat voor de kinderopvang een uniform vergoedingenstelsel zal worden ontwikkeld waarin een

eerlijke vergoeding wordt verstrekt. Gedurende de komende jaren zal het stelsel met grote verschillen in kosten en ouderbijdragen moeten convergeren naar die uniformiteit.

Al in 2019 zijn de openbare lichamen met extra inzet van de middelen BES(t) 4 kids gestart met het verstrekken van kindplaatssubsidies. Op 1 juli 2020 is de tijdelijke subsidieregeling van kracht geworden. Met deze regeling kunnen de eilanden in afstemming met het Ministerie van SZW de eerste stappen zetten om de kinderopvang voor alle ouders financieel toegankelijk te maken en de organisaties op de eilanden te laten wennen aan het beoogde nieuwe financieringsstelsel.

Bonaire en Sint Eustatius maken sinds 2020 van de subsidieregeling gebruik. Er worden al sinds 2020 voorwaarden aan de subsidie gesteld en er zijn grenzen aan de hoogte van de ouderbijdrage gesteld. Sinds 2021 is de subsidieregeling ook van toepassing op Saba. De subsidieregeling heeft mede tot doel om de kindercentra en gastouders voor te bereiden op de situatie waarin de in dit wetsvoorstel voorgestelde structurele bekostiging is geregeld.

In 2020 is een kostprisonderzoek in meerdere fasen gestart met als doel meer zicht te krijgen op de kostenstructuur en de kostenbepalende factoren van de kinderopvang op de eilanden. Op basis van dit onderzoek zullen de factoren die de kostprijs bepalen in kaart worden gebracht. Dat geeft dan ook inzicht in de mogelijke afwijkingen tussen de feitelijke kosten en de berekende kosten. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zal worden bepaald of meteen zal worden overgegaan op bekostiging op basis van uit het onderzoek voortvloeiende kostprijsfactoren, of dat houders van kindercentra en gastouders de gelegenheid krijgen om aan het nieuwe bekostigingsstelsel te wennen. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen worden gegeven door een deel van de kinderopvangvergoeding mede door de feitelijke kosten in de laatste jaren te laten bepalen. Dit wordt nader vormgegeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

B. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Hieronder wordt een toelichting op de artikelen gegeven, voor zover die artikelen niet voor zich spreken of in het algemene deel van deze memorie van toelichting voldoende zijn toegelicht. Vanwege de onderlinge verschillen tussen de eilanden is het in bijzondere gevallen ook denkbaar dat een specifieke regeling voor een bepaald eiland wordt getroffen. Bij de afweging of een nieuwe regeling mede voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet gelden, wordt – behalve met de LGO-status van de eilanden – rekening gehouden met enerzijds de wens zoveel mogelijk rechtseenheid tot stand te brengen en anderzijds de in artikel 1, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk genoemde factoren waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1

Het voorgestelde artikel 1.1 geeft de begripsbepalingen. Daarbij is over het algemeen, waar mogelijk, aansluiting gezocht bij de begrippen en de systematiek van wetten zoals de Wet kinderopvang, de Wet primair onderwijs en de Wet primair onderwijs BES. Daarom wordt voorgesteld om de definities in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij die wetten. Daar waar nadere specificatie nodig is vanwege de situatie op Caribisch Nederland is dat gedaan. De begrippen worden waar nodig hieronder toegelicht.

De begrippen dagopvang, flexibele opvang en buitenschoolse opvang zijn in dit wetsvoorstel gedefinieerd om onderscheid te maken tussen deze verschillende soorten opvang.

Het begrip dagdeel is van belang in het kader van de financiering van de kinderopvang. Een dagdeel is een periode van ten minste vier aaneengesloten uren in de ochtend, middag, avond of nacht.

Bij de definitie van het expertisecentrum onderwijszorg is aangesloten bij artikel 28, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES. Overigens wordt het expertisecentrum onderwijszorg op vergelijkbare wijze genoemd in artikel 11.18, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 3.4, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

Kind is gedefinieerd als persoon als bedoeld in artikel 3 van de Wet kinderbijslagvoorziening BES. Dat artikel regelt dat onder kind wordt verstaan: eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind. Een kind wordt als pleegkind beschouwd, indien het duurzaam tot het huishouden van de rechthebbende behoort en door de rechthebbende wordt verzorgd. Het begrip ‘ouder’ sluit hierbij aan: dat is de bloed- of aanverwant in opgaande lijn of de pleegouder van een kind als bedoeld in artikel 3 van de Wet kinderbijslagvoorziening BES.

Gastouderopvang is een speciale vorm van kinderopvang. Voor gastouderopvang in de zin van dit wetsvoorstel is essentieel dat zij plaatsvindt in de woning waar de ouder of gastouder zijn hoofdverblijf heeft. Kinderopvang op een andere plaats dan dat hoofdverblijf is geen gastouderopvang in de zin van dit wetsvoorstel. Dergelijke opvang valt daarom onder de regels voor kinderopvang in een kindercentrum. Hetzelfde geldt voor kinderopvang aan huis als meer dan zes kinderen (exclusief de eigen kinderen) tegelijk worden opgevangen.

Houder is eenieder die een kindercentrum exploiteert. Dit kan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Indien geen sprake is van gastouderopvang en de opvang geschiedt bedrijfsmatig of anders dan om niet, is sprake van een kindercentrum. Het aantal kinderen dat wordt opgevangen speelt daarbij geen rol.

De kinderopvangovereenkomst is de overeenkomst tussen de kinderopvangorganisatie en de ouder. Op grond van deze overeenkomst is de ouder gehouden tot het betalen van de ouderbijdrage.

Plusopvang is opvang van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Hieronder valt opvang in een kindercentrum of groep daarbinnen of een voorziening voor gastouderopvang met uitsluitend kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte of samen met kinderen zonder extra ondersteuningsbehoefte. Plusopvang kan plaatsvinden binnen de dagopvang, flexibele opvang of buitenschoolse opvang. Om plusopvang aan te bieden is een vergunning nodig als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b.

Artikel 1.2

Het voorgestelde artikel 1.2 bepaalt dat dat deze wet van toepassing is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

HOOFDSTUK 2. KWALITEIT

§ 1. Vergunningplicht

Artikel 2.1

Artikel 2.1 bevat een vergunningplicht: het is verboden zonder vergunning een kindercentrum of gastouderopvang of een plusopvang te exploiteren. De vergunning wordt verleend door het bestuurscollege. Een vergunning voor plusopvang wordt tijdelijk verleend. De termijn voor deze verlening wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De termijn kan op aanvraag worden verlengd. Een kwaliteitscommissie adviseert het bestuurscollege over het al dan niet verstrekken of verlengen van een vergunning. Hierbij verzoekt het bestuurscollege de Inspectie van het Onderwijs te onderzoeken of de exploitatie naar verwachting overeenkomstig de wet zal plaatsvinden. Indien het gaat om plusopvang, verzoekt het bestuurscollege het expertisecentrum eveneens een onderzoek te doen.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 4.1.3 en 5.3.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het voorgestelde zesde lid bevat een delegatiegrondslag voor nadere regels over de exploitatievergunning. Omdat de vergunningverlening door het bestuurscollege van het openbaar lichaam gebeurt, worden deze nadere regels in elk openbaar lichaam gesteld. Deze regels hebben betrekking op de gegevens die nodig zijn voor de aanvraag, de registratie van de vergunningen, de kwaliteitscommissie die over de vergunningverlening adviseert en het onderzoek ten behoeve van die advisering.

Artikel 2.2

Deze bepaling schrijft voor dat aan opvang op een kindercentrum of gastouderopvang een kinderopvangovereenkomst ten grondslag moet liggen. In principe hebben houders van kindercentra en gastouders een acceptatieplicht. Omdat er omstandigheden denkbaar zijn waarin een kind niet tot de opvang kan worden toegelaten, bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur omstandigheden aan te wijzen waarin acceptatie niet verplicht is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 4.4.1 en 4.4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het kan voorkomen dat tussen de ouder en de houder van het kindercentrum of de gastouder geen overeenstemming bestaat over de gewenste kinderopvang, waardoor geen kinderopvangovereenkomst tot stand komt of de kinderopvangovereenkomst wordt opgezegd. Het derde lid van artikel 2.2 voorziet erin dat de ouder zich in die gevallen kan voor bemiddeling wenden tot de onafhankelijke organisatie, bedoeld in artikel 2.9, tweede lid.

Het vierde lid regelt ten slotte dat over de inhoud van de kinderopvangovereenkomst nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling. Dat is nodig om te bewerkstelligen dat de informatie die nodig is voor de uitvoering van de financiering ook uit de overeenkomst blijkt. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld openingstijden, vakanties en opzegtermijnen.

Artikelen 2.3, 2.4 en 2.6

De wijze waarop de houder opvang organiseert en aan welke aspecten daarbij aandacht moet worden besteed worden, wordt mede bepaald door de randvoorwaarden die gelden voor de betreffende opvangvorm.

Het voorgestelde artikel 2.3 schrijft voor dat de houder van een kindercentrum en een gastouder verantwoorde kinderopvang bieden. Het eerste lid beschrijft wat onder verantwoorde kinderopvang verstaan wordt. Dat wordt op grond van het voorgestelde derde lid nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

De artikelen 2.4 (kindercentrum) en 2.6 (gastouder) gaan nader in op verantwoorde kinderopvang. De opvang moet zodanig worden georganiseerd dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de kinderopvang verantwoord zal zijn. Verantwoorde kinderopvang is dus mede het product van de wijze waarop de houder het proces van kinderopvang organiseert en vormgeeft.

Bij het pedagogisch veiligheids- en gezondheidsbeleid gaat het om de visie op en het handelen inzake de verzorging van kinderen, over datgene wat daadwerkelijk wordt geboden aan de kinderen en hoe er met de kinderen wordt omgegaan. Het pedagogisch beleid dient te leiden tot verantwoerde kinderopvang, dat wil zeggen kinderopvang waarbij sprake is van: een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen, de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen, en het spelenderwijs en doelgericht stimuleren van taalvaardigheden, rekenvaardigheden, motorische vaardigheden en sociaal-emotionele vaardigheden ten behoeve van een doorlopend ontwikkelingsproces voor kinderen. Deze randvoorwaarden kunnen verschillend worden ingevuld. Waar het om gaat is dat alle voorwaarden worden vervuld. Het pedagogisch veiligheids- en gezondheidsbeleid zal schriftelijk moeten worden uitgewerkt per locatie en naar de soorten van kinderopvang die de houder aanbiedt.

Een nadere toelichting staat in de paragrafen 4.2.2 en 5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Het voorgestelde vijfde lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de onderwerpen en taken met betrekking tot begeleiding en ondersteuning waarvoor het bestuurscollege zorgdraagt. Deze nadere regels kunnen per openbaar lichaam verschillen. Zo kan rekening worden gehouden met de verschillende mogelijkheden en behoeften.

Een gastouder is op grond van het voorgestelde artikel 2.6, derde lid, verplicht om gebruik te maken van de aangeboden begeleiding en ondersteuning.

Artikel 2.5

Op grond van het voorgestelde artikel 2.5 mag niet iedereen gastouderopvang bieden. Dat geldt in de eerste plaats voor degene van wie kinderen zijn onderworpen aan een (voorlopige) ondertoezichtstelling, zijn ontheven uit het ouderlijk gezag of ontzet van het gezag. Het wordt onveilig en tegenstrijdig geacht om iemand ten aanzien van wie vergaande maatregelen zijn getroffen in relatie tot het eigen kind wel de mogelijkheid te geven om als gastouder de verantwoordelijkheid te dragen voor kinderen van anderen.

In de tweede plaats mag degene die gastouderopvang biedt geen personeel in dienst hebben voor de opvang van kinderen. De gastouder moet zelf de kinderen oppangen. De gastouder is verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang. Juist de kleinschaligheid en huiselijke setting kenmerkt de gastouderopvang, en vormen belangrijke verschillen met kinderopvang door een kindercentrum. Indien een gastouder ambieert personeel in dienst te nemen, dan zal de gastouder een kindercentrum moeten starten, en ook moeten voldoen aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen.

Het kan voorkomen dat een ouder die gastouderopvang biedt tegelijkertijd de zorg draagt voor het eigen kind of het kind van de partner van de gastouder. De bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de gastouder of zijn partner die de leeftijd van tien jaar nog niet heeft bereikt, telt – indien aanwezig in de gastouderopvang – mee bij de groepsgrootte, zie artikel 1.1. Het is niet mogelijk om voor het eigen kind of het kind van de partner van de gastouder een financiële vergoeding aan te vragen. Zie daarvoor artikel 3.2, vierde lid.

Artikel 2.7

Het voorgestelde artikel 2.7 bepaalt welke talen in de kinderopvang als voertaal kunnen worden gebruikt. Dat verschilt per openbaar lichaam. De talen sluiten aan bij de mogelijke instructietalen die in het primair onderwijs op Caribisch Nederland worden gebezigd, op basis van de Wet primair onderwijs BES.

Artikel 2.8

Artikel 2.8 heeft betrekking op de verklaring omtrent het gedrag. De verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven volgens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES.

Voorgesteld wordt om, voor de in het eerste lid genoemde personen, de verklaring omtrent het gedrag wettelijk verplicht te stellen. Op grond van het tweede lid mag de verklaring omtrent het gedrag op het tijdstip van overlegging aan de houder van een kindercentrum of gastouderopvang niet ouder zijn dan drie maanden en dient deze tweejaarlijks te worden geactualiseerd. Het voldoen aan deze eis is een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een exploitatievergunning. Op grond van het derde lid dient de verklaring omtrent het gedrag in het bezit dient te zijn voor de aanvang van de werkzaamheden of de structurele aanwezigheid van een persoon op een kindercentrum of op een gastouderopvang. Voor een nadere toelichting op het derde en het vierde lid wordt verwezen naar de paragrafen 5.1 en 5.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het vijfde lid regelt dat de verklaringen omtrent gedrag gedurende drie jaar bewaard moeten worden. Daarmee is op het moment van de verplichting tot actualisatie de verklaring van de voorafgaande jaren nog in elk geval een jaar beschikbaar.

Artikel 2.9 en 2.10

De voorgestelde artikelen 2.9 en 2.10 gaan over de klachtenprocedure en een onafhankelijke organisatie die ouders daarbij kan ondersteunen, en het instellen van een oudercommissie. Deze onderwerpen zijn toegelicht in paragraaf 5.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikelen 2.11 en 2.12

Indien een houder van een kindercentrum op enigerlei wijze bekend is geworden met een (mogelijk) gewelds- of zedendelict jegens de opgevangen kinderen door een medewerker, dan is hij verplicht onverwijd overleg te plegen met een deskundige. Als blijkt dat de redelijkheid van het vermoeden van geweldsmisbruik of seksueel misbruik jegens de opgevangen kinderen door deze vertrouwenspersoon wordt onderschreven doet deze houder aangifte bij een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering BES. Over deze deskundige worden op grond van het voorgestelde vijfde lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. Daarbij moet gedacht worden aan regels over geheimhouding, (niet-) aangifteplicht en het omgaan met bijzondere persoonsgegevens.

Indien een medewerker op enigerlei wijze bekend is geworden met een gewelds- of zedendelict jegens de opgevangen kinderen door een collega, dan is hij verplicht hiervan de houder onverwijd in kennis te stellen. Als de houder op de hoogte is, kan hij ook de nodige maatregelen treffen om de kinderen in zijn organisatie te beschermen. De houder is, zoals hiervoor is aangegeven, vervolgens verplicht om onverwijd in overleg te treden met de vertrouwenspersoon.

Het voorgestelde artikel 2.12 heeft betrekking op gevallen dat er verdenkingen bestaan tegen de houder. Verschil met artikel 2.11 is dat de medewerker in dat geval niet de verplichting om tot overleg met de deskundige over te gaan.

Deze onderwerpen zijn verder toegelicht in paragraaf 5.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 2.13

Het voorgestelde artikel 2.13 heeft betrekking op de situatie dat een gastouder weet dat een persoon van 18 jaar of ouder, die structureel aanwezig is op een locatie waar gastouderopvang plaatsvindt, (mogelijk) een gewelds- of zedendelict heeft begaan jegens de opgevangen kinderen. In dat geval treedt de gastouder onverwijd in overleg met een aangewezen deskundige. Dat geldt zowel voor een vermoeden met betrekking tot een eigen huisgenoot als een vermoeden ten aanzien van een huisgenoot van een andere gastouder, die een mogelijk gewelds- of zedendelict heeft begaan tegen de daar opgevangen kinderen. De gastouder kan vervolgens aangifte doen bij een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering BES, maar heeft vanwege het verschoningsrecht niet die verplichting.

Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 5.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 2.14

Het voorgestelde artikel 2.14 bepaalt dat een houder van een kindercentrum of een gastouder ouders informeert over het beleid dat wordt gevoerd, en over inspectierapporten. Deze bepaling komt overeen met de Wet kinderopvang die voor Europees Nederland geldt.

Artikel 2.15

Om een soepele overgang van de kinderopvang naar de basisschool te ondersteunen worden de houders van kindercentra en gastouders verplicht de ontwikkeling van het kind te monitoren en gegevens over die ontwikkeling op te slaan. Daartoe behoren in ieder geval ontwikkelingen ten aanzien van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen, de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen, de taalvaardigheid, rekenvaardigheid, motorische vaardigheden en sociaal-emotionele vaardigheden.

Om de ontwikkeling van het kind verder te ondersteunen vindt er, indien de ouder daarmee instemt, bij de overgang van het kind van de kinderopvang naar de basisschool een gesprek plaats tussen de beroepskracht van het kindercentrum, of de gastouder en de leerkracht van de basisschool. Het doel van dit gesprek is een persoonlijke overdracht te realiseren. Om die reden zijn de ouders van het kind zo veel mogelijk bij het gesprek aanwezig. Ter borging van de doorlopende ontwikkel- en leerlijn kunnen het kindercentrum of de gastouder, in samenspraak met de ouders, besluiten gegevens over de ontwikkeling van het kind over te dragen aan de basisschool. Het betreft hier alleen de gegevens over de ontwikkeling op de gebieden: taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Het gaat dus niet om medische gegevens. Bij die overdracht zijn het kindercentrum, de gastouder en de basisschool gehouden de Wet bescherming persoonsgegevens BES in acht te nemen. Om de gegevensoverdracht ook op een later moment mogelijk te maken is de bewaartijd voor de gegevens die door de houder van het kindercentrum of de gastouder worden verwerkt, gelijkgesteld aan de looptijd van de vroegschoolse educatie.

In het voorgestelde vierde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. Hiermee wordt aan de regering opgedragen om nadere regels te stellen over de gegevensverwerking als bedoeld in artikel 2.15, eerste en derde lid. Die regels hebben in ieder geval betrekking op de te verwerken gegevens, de gevallen waarin in ieder geval gegevens worden verwerkt, hoe deze gegevens en overige informatie worden verwerkt en welke eisen aan de gegevensverwerking worden gesteld.

Artikel 2.16

Dit artikel regelt dat het bestuurscollege zorgdraagt voor tweemaal jaarlijkse overleggen en het maken van afspraken met verschillende instanties. Met de kindercentra en de gastouders overlegt het bestuurscollege over bevordering van deelname aan kinderopvang. Het bestuurscollege, de kindercentra, de gastouders en de bevoegde gezagen van basisscholen worden verplicht om tweemaal per jaar afspraken te maken over de organisatie van een doorlopende ontwikkel- en leerlijn. Voor de bevoegde gezagen van basisscholen is deze verplichting nader uitgewerkt in het in artikel 6.4, onderdeel D, van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 121a Wet primair onderwijs BES. Deze afspraken moeten een soepele overgang van de kinderopvang naar het basisonderwijs en vroegschoolse educatie bevorderen. In Europees Nederland geldt een gelijksoortige verplichting voor het college van burgemeester en wethouders. Met de kindercentra, de gastouders, het expertisecentrum onderwijszorg en de verlener van pedagogische ondersteuning en advies overlegt het bestuurscollege over bevordering van toegankelijkheid van het kinderopvangstelsel voor kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte.

§3. Opvang voor kinderen met extra ondersteuningsbehoefte

Artikel 2.17

In aanvulling op de randvoorwaarden voor het aanbieden van verantwoorde kinderopvang (artikelen 2.3, 2.4 en 2.6) worden ingevolge artikel 2.17 voorwaarden gesteld voor het aanbieden van plusopvang. Deze aanvullende voorwaarden worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Om aan te sluiten bij de verschillende mogelijkheden en behoeften op de openbare lichamen, kunnen de aanvullende voorwaarden tussen de openbare lichamen verschillen. De aanvullende voorwaarden kunnen betrekking hebben op meerdere onderwerpen, zoals opleidingseisen voor beroepskrachten, het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen, de accommodatie en beschikbare ruimte.

Artikel 2.18 Expertisecentrum onderwijszorg

Voorgesteld wordt het expertisecentrum onderwijszorg te belasten met de taak zorg te dragen voor deskundige ondersteuning bij de opvang van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. De openbare lichamen hebben elk een expertisecentrum onderwijszorg. Dit is aangewezen op grond van verschillende onderwijswetten, waaronder in de Wet primair onderwijs BES. De zorg voor deskundige ondersteuning betreft in elk geval de taken die zijn opgesomd in het eerste lid.

In het voorgestelde tweede lid is een delegatiegrondslag opgenomen. Deze maakt het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de taken die het expertisecentrum onderwijszorg op grond van het eerste lid zijn toegewezen. Om de nadere regels op het gebied van het kinderopvangstelsel zoveel mogelijk te bundelen, is niet gekozen voor delegatie naar ministeriële regeling, zoals in artikel 28, zevende lid, Wet primair onderwijs BES.

Artikel 2.19

Het voorgestelde artikel 2.19 biedt een wettelijke grondslag voor verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid in het kader van de opvang van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Deze gezondheidsgegevens kunnen door de ouders worden verstrekt. Voor de verwerking en onderlinge verstrekking van deze gezondheidsgegevens wordt gebruik gemaakt van de uitzondering op het verbod op verwerking van gezondheidsgegevens, bedoeld in artikel 21, eerste lid, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Daarnaast is sprake van verwerking van persoonsgegevens, waaronder gezondheidsgegevens, voor onder meer toezicht. De basis daarvoor wordt geboden in hoofdstuk 4.

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 2.19 ziet op verwerkingen door de verlener van begeleiding en ondersteuning, het expertisecentrum onderwijszorg, en de houder van een kindercentrum of de gastouder. Het tweede lid verduidelijkt dat de gezondheidsgegevens ook kunnen worden uitgewisseld tussen de voornoemde instanties en natuurlijke personen of rechtspersonen. Dit kan alleen voor zover die uitwisseling noodzakelijk is voor een in het eerste lid genoemd doel. Het derde lid ziet op de verstrekking van gezondheidsgegevens door de houder van een kindercentrum, de gastouder of het expertisecentrum onderwijszorg aan een basisschool of zorgaanbieder. Deze verstrekking vindt plaats voor andere doelen dan in het eerste lid genoemd. Scholen en zorgaanbieders kunnen gezondheidsgegevens verwerken op grond van artikel 21, eerste lid, onderdeel c, respectievelijk onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.

In het voorgestelde vierde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. Hiermee wordt aan de regering opgedragen om nadere regels te stellen over de gegevensverwerking als bedoeld in dit artikel. Die regels kunnen zien op de te verwerken gegevens, de gevallen

waarin in ieder geval gegevens worden verwerkt, hoe deze gegevens en overige informatie worden verwerkt en welke eisen aan de gegevensverwerking worden gesteld.

HOOFDSTUK 3. FINANCIERING

§ 1. Algemeen

Artikel 3.1

Als beide partners ouder zijn van het kind dat kinderopvang geniet, dan worden zij tezamen geacht een belang te hebben. Daarmee wordt bewerkstelligd dat beide ouders elkaar vertegenwoordigen daar waar in dit hoofdstuk een rechtshandeling wordt verricht door de ouder. Dat regelt het voorgestelde artikel 3.1.

§ 2. Kinderopvangvergoeding

Artikel 3.2

Artikel 3.2 gaat over de kinderopvangvergoeding en de voorwaarden waaronder die wordt verstrekt. Voor een toelichting op de voorwaarden wordt verwezen naar paragraaf 8.2.1 van deze memorie van toelichting.

Eén van die voorwaarden is dat de houder van een kindercentrum of gastouder maandelijks de ouderbijdrage in rekening brengt. De reden daarvoor is dat de ouder een ouderbijdrage moet betalen naar rato van het gebruik dat de ouder met de houder of gastouder is overeengekomen.

Om een kinderopvangvergoeding ten aanzien van flexibele opvang te krijgen is vereist dat beide ouders op het betreffende tijdstip werken of een erkende opleiding volgen. Een andere voorwaarde is dat het moet gaan om structurele kinderopvang. Deze voorwaarde voor financiering bestaat aangezien een regelmatig gebruik van de kinderopvang in het belang is van de ontwikkeling van het kind. Om die reden wordt incidenteel gebruik van de kinderopvang, zoals een enkele ochtend per maand of twee maanden of een zogenoemd knipkaartsysteem zonder vaste dagen, niet gestimuleerd en derhalve niet gefinancierd. Zie hierover paragraaf 4.4.2.

Het voorgestelde derde lid treft een voorziening voor een kind dat niet als ingezetene staat ingeschreven, bijvoorbeeld omdat het kind een vluchtingenstatus heeft of het een kind is van buitenlandse ouders die op het eiland werken. In dat geval kan het bestuurscollege de minister adviseren om voor dat kind toch een kinderopvangvergoeding te verstrekken.

Het vierde lid gaat over de situatie dat een ouder die als gastouder optreedt, geen kinderopvangvergoeding kan aanvragen voor de opvang van het eigen kind. Op die manier wordt voorkomen dat ouders voor uitsluitend de opvang van de eigen kinderen een kinderopvangvergoeding kunnen ontvangen.

Ingevolge het vijfde lid van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid. Het voornemen is om onder meer bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken wat onder flexibele en structurele opvang wordt verstaan.

Artikel 3.3

De achtergrond van artikel 3.3 is toegelicht in de paragrafen 8.2.2 en 8.2.6 van de memorie van toelichting. In aanvulling daarop: het eerste lid gaat over het peilmoment. Voor de kinderen waarvoor ouders een overeenkomst hebben gesloten voor of op het

vastgestelde peilmoment geldt dat de vergoeding voor het gehele kwartaal aan de organisatie wordt uitbetaald. Na overleg met het openbaar lichaam wordt de peildatum per kwartaal vastgesteld door het Rijk.

Artikel 3.4

De achtergrond van dit artikel wordt nader toegelicht in de paragrafen 8.2.2 en 8.2.3 van de memorie van toelichting. Het eerste lid geeft aan wat het maximumaantal dagdelen is dat per kind per dag vergoed zal worden. Daarbij wordt aangesloten bij de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland. Er is een voor de uitvoering eenvoudige berekening gekozen. Voor de buitenschoolse opvang geldt dat het aantal dagdelen in vakantieperiodes wordt aangepast voor de duur van de officiële vakanties en de feitelijke openstelling van de kinderopvang.

Om de continuïteit van de opvang te kunnen waarborgen is het voorstel dat bij algemene maatregel van bestuur het totaal aantal dagdelen waarvoor een kinderopvangvergoeding kan worden verstrekt kan worden gelimiteerd. Het gaat hierbij om het totaal voor het grondgebied van het betreffende openbaar lichaam, waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar de soort kinderopvang. Zo kan, gelet op de voorkeur voor kinderopvang in kindercentra, het aantal beschikbare plaatsen voor de gastouderopvang beperkt zijn. Dat gebeurt op advies van het bestuurscollege. In deze algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgewerkt hoe op basis van objectieveerbare indicatoren (demografisch en bedrijfskundig) het maximumaantal dagdelen per maand wordt bepaald en hoe kinderopvangorganisaties in aanmerking kunnen komen voor vrijgekomen dagdelen (wachtlijst).

Artikel 3.5

Artikel 3.5 betreft een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de kinderopvangvergoeding. Het is de bedoeling dat de kinderopvangvergoeding een reële vergoeding is voor de kosten die kinderopvangorganisaties maken. Daartoe zal een kostprijsonderzoek worden uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de factoren die de kostprijs beïnvloeden. Een voorbeeld daarvan is het aantal kinderen per beroepskracht.

Het gaat in de eerste plaats om regels over de hoogte van de kinderopvangvergoeding die per dagdeel wordt verstrekt. Deze kosten kunnen verschillend zijn per opvangsoort (kinderopvang, gastouderopvang, of buitenschoolse opvang), maar ook per openbaar lichaam. Ook kunnen de leeftijd en de extra ondersteuningsbehoefte van het kind hierbij een rol spelen. De regels kunnen in de tweede plaats betrekking hebben op de indexering van de kinderopvangvergoeding. Voorgesteld wordt de vergoeding jaarlijks op basis van de kostenontwikkeling aan te passen.

Artikel 3.6

Het voorgestelde artikel 3.6 gaat over de aanvraag van de kinderopvangvergoeding. Voor een algemene toelichting wordt verwezen naar artikel 8.2.2 van deze memorie van toelichting.

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald welke gegevens bij de aanvraag overlegd moeten worden. Het betreft gegevens die nodig zijn om vast te stellen of recht op de kinderopvangvergoeding bestaat en voor het bepalen van de hoogte van de kinderopvangvergoeding. Het zal dan gaan om persoonsgegevens van ouder en kind, zoals geboortedata, en gegevens met betrekking tot de kinderopvang(organisatie). Ook voor de uitvoering van dit artikel kan, waar nodig, op grond van artikel 4.2 nadere informatie worden gevraagd.

De kinderopvangorganisatie die de kinderopvangvergoeding heeft aangevraagd ontvangt de beschikking waarin de aanvraag wordt toegekend of afgewezen. De ouder (en mogelijk diens partner) is derde-belanghebbende bij deze beschikking, en wordt over de beschikking geïnformeerd. Het betreft immers de opvang van het kind, en de persoonlijke situatie van de ouder is van belang voor het vaststellen van het recht op de kinderopvangvergoeding en de hoogte van de ouderbijdrage. Zowel de ouder als de kinderopvangorganisatie kunnen bezwaar en beroep aantekenen tegen de beschikking.

Artikel 3.7

Om te voorkomen dat de houder van een kindercentrum of een gastouder langer dan wenselijk op de verwachte kinderopvangvergoeding moet wachten, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om voorafgaand aan de verstrekking van de kinderopvangvergoeding een voorschot te verstrekken. Het voorschot kan worden verstrekt als de houder of gastouder daarom verzoekt. Dit zal vooral aan de orde zijn bij de aanvraag van de kinderopvangvergoeding en bij een onverwachte, in verhouding grote stijging van het aantal aangemelde kinderen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over het voorschot. In elk geval zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld worden in welke gevallen een voorschot wordt verstrekt, wat de hoogte ervan is, op welke manier verrekend wordt met de kinderopvangvergoeding en wanneer terugvordering van een voorschot aan de orde is.

Artikel 3.8

De beschikking die ziet op de kinderopvangvergoeding kan worden gewijzigd of ingetrokken, als uit de ontvangen gegevens over de kinderopvang blijkt dat dagdelen waarover reeds kinderopvangvergoeding is verstrekt komen te vervallen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als het contract is aangepast, of wanneer sprake is van een flexibel contract.

Ook als wegens een andere reden ten onrechte een te hoge of te lage kinderopvangvergoeding is verstrekt, kan de beschikking omtrent de kinderopvangvergoeding worden gewijzigd of ingetrokken. Voorwaarde daarvoor is wel dat de minister ten tijde van de uitbetaling van de kinderopvangvergoeding niet op de hoogte kon zijn van de feiten of omstandigheden die geleid hebben tot de onjuiste kinderopvangvergoeding. Als de eigen bijdrage nadat deze reeds betaald is in het nadeel van de ouder is herzien, waardoor de ouder een deel van de eigen bijdrage moet nabetaLEN, is de kinderopvangvergoeding zolang de ouder deze nabetaling niet heeft gedaan, eveneens tot een te hoog bedrag toegekend. Indien dit het gevolg is van omstandigheden waarvan de ouder niet op de hoogte kon zijn, zal dit niet leiden tot een wijziging of intrekking van de kinderopvangvergoeding. In dat geval wordt de kinderopvangvergoeding dus ook niet teruggevorderd bij de kinderopvangorganisatie. Wel zal de ouder uiteraard het na te betalen deel van de eigen bijdrage moeten voldoen.

Het tweede lid voorziet erin dat een beschikking slechts wordt ingetrokken, indien als gevolg van de gewijzigde gegevens niet langer recht op een kinderopvangvergoeding bestaat.

Het is wenselijk als de kinderopvangorganisatie en de ouder op enig moment erop mogen vertrouwen dat de kinderopvangvergoeding niet meer zal worden aangepast. In het derde lid is daarom een maximale termijn voor de herziening van vijf jaar opgenomen. Deze termijn gaat in op het moment dat de kinderopvangvergoeding wordt betaald. Voor ieder uur kinderopvang waarover kinderopvangvergoeding wordt betaald geldt derhalve een eigen termijn van vijf jaar.

In het vierde lid is bepaald dat de herziening kan leiden tot een terugvordering. Een terugvordering kan alleen betrekking hebben op het deel van de vergoeding dat onverschuldigd betaald is.

Artikel 3.9

Het voorgestelde artikel regelt de mogelijkheid om de betaling van de kinderopvangvergoeding op te schorten voor een periode van 8 weken. Dit kan enkel worden gedaan indien er sprake is van een redelijk vermoeden dat de kinderopvangvergoeding ten onrechte, dan wel tot een te hoog bedrag wordt uitbetaald. In deze periode van 8 weken onderzoekt de minister of het vermoeden gegrond is. Van deze bevoegdheid dient de minister terughoudend gebruik te maken; de kinderopvangvergoeding is in de regel de belangrijkste inkomstenbron voor de kinderopvangorganisaties. Door de opschoring kan de kinderopvangorganisatie daarom in financiële problemen komen. De minister zal, wil hij van deze bevoegdheid gebruik maken, daarom moeten aantonen dat het vermoeden dermate concreet is dat het gerechtvaardigd is dat de betaling van de kinderopvangvergoeding wordt opgeschorst. De minister zal dan ook moeten afwegen of het gerechtvaardigd is dat de ouder met de consequenties van de opschoring wordt geconfronteerd. Een rechtvaardiging kan bijvoorbeeld zijn het redelijke vermoeden op fraude door samenspanning tussen kinderopvangorganisatie en ouder.

Opschoring is een beschikking, waartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend en beroep open staat (artikelen 55 respectievelijk 7 Wet administratieve rechtspraak BES).

Artikel 3.10

Het kan zijn dat er een te hoog bedrag aan kinderopvangvergoeding aan de kinderopvangorganisatie is uitgekeerd. Om het betalingsverkeer zoveel mogelijk te vereenvoudigen en te beperken wordt voorgesteld met dit artikel een verrekeningsbevoegdheid te creëren. Hierdoor kan de minister de te hoge uitgekeerde kinderopvangvergoeding verrekenen met de betaling van de kinderopvangvergoeding in de periode daarna. Verrekening is mogelijk met alle kinderopvangvergoedingen die de kinderopvangorganisatie ontvangt. De mogelijkheid tot verrekenen is dus niet beperkt tot de kinderopvangvergoeding die betrekking heeft op de kinderopvang van het kind waarvoor eerder een te hoge kinderopvangvergoeding is verstrekt.

Tevens bestaat de bevoegdheid tot verrekening indien de minister een vordering heeft op de kinderopvangorganisatie, omdat aan de kinderopvangorganisatie een bestuurlijke boete is opgelegd, alsbedoeld in artikel 5.7. De minister kan deze boete verrekenen met de daaropvolgende uit te keren kinderopvangvergoedingen of, indien daar sprake van is, eventueel te veel verkregen kinderopvangvergoeding.

Bij de verrekening wordt een termijn van zes weken in acht genomen voordat de minister daadwerkelijk tot verrekening overgaat.

Artikel 3.11

In het voorgestelde artikel komt allereerst tot uiting dat de ouder gehouden is een eigen bijdrage te betalen voor de kosten van kinderopvang waarvoor kinderopvangvergoeding wordt verstrekt.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de berekeningswijze en de hoogte van de ouderbijdrage per dagdeel. Deze regels zullen aangeven hoe tot het bedrag per dagdeel wordt gekomen (de rekensom), alsmede hoe hoog het bedrag per dagdeel is. Hierbij wordt rekening gehouden met de soort kinderopvang (dagopvang, gastouderopvang, buitenschoolse opvang).

Artikel 3.12

Dit artikel gaat over facturering en betaling van de ouderbijdrage. Het voorgestelde eerste lid regelt dat de houder van het kindercentrum of de gastouder de ouderbijdrage maandelijks bij de ouder in rekening brengt. Deze ouderbijdrage wordt berekend op basis van de regels, bedoeld in artikel 3.11, tweede lid. Hierbij wordt rekening gehouden met de soort kinderopvang (kindercentrum of gastouderopvang, dagopvang, buitenschoolse opvang, flexibele opvang) en de mate waarin van kinderopvang gebruik wordt gemaakt.

Het tweede lid regelt dat de ouder de ouderbijdrage betaalt aan de houder van het kindercentrum of de gastouder. De houder of de gastouder is verplicht zich in te spannen om de gefactureerde ouderbijdrage daadwerkelijk te innen (derde lid).

Artikel 3.13

Het is denkbaar dat het in het belang van het kind is om gebruik te maken van kinderopvang, maar de ouder niet in staat is om de ouderbijdrage te voldoen. Dit voorgestelde artikel regelt dat het bestuurscollege in dat geval de ouderbijdrage in plaats van de ouder kan voldoen. Dit houdt een afwijking van artikel 3.12, tweede lid, in, dat bepaalt dat de ouder de ouderbijdrage aan de houder van het kindercentrum of de gastouder betaalt. Het bestuurscollege zal altijd op basis van de persoonlijke omstandigheden een individuele afweging moeten maken. Hiertoe worden bij eilandsbesluit nadere regels gesteld met betrekking tot de voorwaarden waaronder het bestuurscollege de ouderbijdrage betaalt.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.4.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 3.14

Dit artikel regelt waaruit de uitgaven die met de uitvoering van het wetsvoorstel zijn gemoeid ten aanzien van de kinderopvangvergoeding, de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang en de subsidie voor het EOZ zullen worden gefinancierd. Deze worden gefinancierd uit de middelen die daarvoor op de begroting van de minister zijn opgenomen. Verder kan het openbaar lichaam voor eilandspesifieke wensen ten aanzien van de uitvoering van dit wetsvoorstel een bijdrage uit de middelen van het openbaar lichaam ter beschikking stellen.

Artikel 3.15

Het voorgestelde artikel 3.15 gaat over de situatie waarin kinderopvang plaatsvindt zonder dat daarvoor een kinderopvangvergoeding wordt toegekend, terwijl die houder of gastouder daarnaast kinderen opvangt waar wel een kinderopvangvergoeding voor wordt toegekend. In die laatste categorie kan het bijvoorbeeld gaan om een kind en ouder die niet als ingezetene bij het openbaar lichaam zijn ingeschreven en toch gebruik willen maken van de betreffende kinderopvang.

Met dit artikel wordt geregeld dat de kinderopvangorganisatie voor ouders die geen recht op een kinderopvangvergoeding hebben, geen lager tarief in rekening mag brengen. Hiermee wordt voorkomen dat een kinderopvangorganisatie de kinderopvangvergoeding die zij voor andere kinderen ontvangt, gebruikt voor de opvang van deze ouders.

De hoogte van de kinderopvangvergoeding zal op basis van objectieve factoren worden vastgesteld, die in de uitvoeringsregelgeving worden vastgelegd. Op basis daarvan kan de kinderopvangorganisatie de kosten bepalen die bij de betreffende ouder minimaal in rekening moeten worden gebracht.

Artikel 3.16

Het voorgestelde artikel 3.16 regelt dat de minister een aanvullende tegemoetkoming kan verstrekken voor de extra kosten die de houder van een kindercentrum of de gastouder maakt om plusopvang te kunnen aanbieden. Deze tegemoetkoming kan de houder van een kindercentrum of de gastouder die beschikt over een vergunning voor plusopvang aanvragen bij de minister. De tegemoetkoming kan alleen worden toegekend ter zake van extra kosten voor het voldoen aan de aanvullende eisen voor plusopvang, bedoeld in artikel 2.17. Hierbij moet het gaan om eisen met betrekking tot de inzet van beroepskrachten, de accommodaties of de ruimtes. De tegemoetkoming ziet bijvoorbeeld niet op opleidingskosten, inzet van stagiairs of het pedagogisch plan.

Voor de minister beschikt op de aanvraag, verzoekt de minister het bestuurscollege te adviseren over de aanvraag. Dit is opgenomen in het tweede lid.

Het derde lid betreft een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang. Het gaat in de eerste plaats om regels over de voorwaarden voor de toekenning van de aanvullende tegemoetkoming. In de tweede plaats gaat het om de hoogte van de tegemoetkoming en de duur en frequentie van de betaling daarvan. Deze regels kunnen verschillend zijn per opvangsoort (kinderopvang, gastouderopvang, of buitenschoolse opvang), maar ook per openbaar lichaam. Ook kan de extra ondersteuningsbehoefte van het kind hierbij een rol spelen. Dit geldt ook voor het aantal beroepskrachten en het niveau van hun opleiding, scholing of ervaring. De regels kunnen in de derde plaats betrekking hebben op de indexering van de tegemoetkoming.

Net als voor de kinderopvangvergoeding (artikel 3.6, eerste lid), zal bij ministeriële regeling worden bepaald welke gegevens bij de aanvraag overlegd moeten worden. Hiervoor biedt het voorgestelde vierde lid de delegatiegrondslag. Het betreft gegevens die nodig zijn om vast te stellen of recht op een aanvullende tegemoetkoming bestaat en voor het bepalen van de hoogte, de duur en de frequentie van de tegemoetkoming. Artikel 4.2 biedt de grondslag om persoonsgegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de vaststelling of betaling van de tegemoetkoming.

Artikel 3.17

Het voorgestelde eerste lid regelt dat de kosten die het expertisecentrum onderwijszorg voor de uitvoering van de taken op grond van dit wetsvoorstel maakt, te financieren middels een subsidie van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de wijze van financiering van het expertisecentrum onderwijszorg in het kader van de onderwijswetten voor Caribisch Nederland. Zodoende ontvangen de expertisencentra onderwijszorg de financiering voor al hun taken vanuit één departement. In het verlengde daarvan kunnen op grond van het derde lid regels omtrent het verstrekken van deze subsidie door Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs worden gesteld. Ingevolge het vierde lid zijn op de subsidie dezelfde wettelijke regelingen van toepassing als op de subsidie voor het expertisecentrum onderwijszorg, bedoeld in de Wet primair onderwijs BES. Dit betreft de titels 4.1 en 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 4 tot en met 19 van de Wet overige OCW-subsidies.

HOOFDSTUK 4. INLICHTINGEN, ADMINISTRATIE EN GEGEVENSVERKEER

Artikel 4.1

Het voorgestelde artikel bevat een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de administratie van gegevens door een houder van een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang. Die regels kunnen betrekken op verplichtingen die voortvloeien uit hoofdstuk 2 en 3.

Artikel 4.2

Het voorgestelde artikel bepaalt de verschillende informatieverplichtingen van de kinderopvangorganisaties. Het eerste lid bepaalt dat de houder alle gegevens en inlichtingen die van belang zijn voor het recht op kinderopvangvergoeding of de hoogte van deze vergoeding of voor het recht op een aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang en de hoogte daarvan, uit eigen beweging of op verzoek van de minister dient te geven. Dit ziet met name op de gegevens en inlichtingen die bekend zijn geworden na de initiële aanvraag; op grond van artikel 3.6 respectievelijk artikel 3.16, vierde lid, is de kinderopvangorganisatie al gehouden om de inlichtingen en gegevens die van belang zijn voor de behandeling van de aanvraag te verstrekken. De inlichtingenplicht ziet daarmee bijvoorbeeld op het doorgeven van een wijziging van de opvanglocatie. De minister kan ook verzoeken om het aanleveren van inlichtingen en gegevens indien de minister dit noodzakelijk acht om de rechtmatige besteding van de kinderopvangvergoeding of de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang te waarborgen. Omdat voorzienbaar is dat dit persoonsgegevens van de ouder, de partner van de ouder en het kind kan betreffen, waaronder een administratienummer of ID-nummer, is dit explicet genoemd in onderdeel a. In onderdeel b is de vaststelling van de extra ondersteuningsbehoefte van het kind door het expertisecentrum onderwijszorg genoemd, omdat voorzienbaar is dat de minister dit gegeven in het kader van de kinderopvangvergoeding en de aanvullende tegemoetkoming nodig kan hebben.

De minister zal, indien deze zelf de beschikking heeft over gegevens of inlichtingen, deze in de regel niet (nogmaals) uitvragen bij de kinderopvangorganisatie. Dit doet zich voor indien de minister al vanuit de organen en organisaties waarmee de minister gegevens deelt, de gegevens en inlichtingen heeft verkregen.

Het tweede en derde lid voorzien in de procedure omtrent het geven van de gevraagde gegevens en inlichtingen.

Artikel 4.3

Het voorgestelde artikel houdt in dat de ouder en de partner van de ouder zijn gehouden alle inlichtingen en gegevens te verstrekken die nodig zijn voor de vaststelling of de ouder voldoet aan de voorwaarden voor gefinancierde kinderopvang of de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang of die aanleiding kunnen geven tot wijziging daarvan. Die informatie moet uit eigen beweging of op verzoek van de minister worden meegeleerd.

In de praktijk zal het – doordat de minister de bevoegdheid verkrijgt voor het uitwisselen van gegevens zoals opgenomen in artikel 4.4 – erop neerkomen dat de ouder in de meeste gevallen controleert of hetgeen de minister beschikt of zal gaan beschikken op de juiste gegevens berust. Indien dit niet op de juiste gegevens berust is de ouder gehouden om alsnog de juiste gegevens aan de minister te doen toekomen.

De inlichtingen en gegevens worden op een door de minister aangewezen wijze en termijn verstrekt. Wanneer er niet voldaan is aan de termijn, maant de minister de ouder aan om de gevraagde gegevens en inlichtingen aan te leveren.

Artikel 4.4

Met de voorgestelde bepaling wordt een bevoegdheid voor de verstrekking van persoonsgegevens door de overige (overheids)organisaties opgenomen. Ten eerste is opgenomen wat het doel is van de gegevensdeling. Dat is het kunnen besluiten over het verstrekken van een kinderopvangvergoeding, de betaling van die vergoeding, en het verstrekken en de betaling van de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang. Tot deze worden tevens die besluiten bedoeld die genomen worden in het kader van herziening van de kinderopvangvergoeding en de aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang en de terugvordering van de kinderopvangvergoeding.

Allereerst kunnen gegevens en inlichtingen worden verkregen van het bestuurscollege. Het gaat om informatie over de vraag of de kinderopvangorganisatie over een vergunning beschikt. In de tweede plaats gat het om informatie over of de ouder en het kind als ingezetene staan ingeschreven bij het openbaar lichaam waar de kinderopvang plaatsvindt. Ten derde gaat het om informatie over de vraag of de alleenstaande ouder of beide ouders werken of een opleiding volgen, als gevolg waarvan het gebruik van flexibele opvang noodzakelijk is. Dat zijn enkele van de voorwaarden om voor een kinderopvangvergoeding in aanmerking te komen. Ten vierde moet de minister kunnen beschikken over informatie betreffende het toezicht op de naleving op hoofdstuk 3. Dat is nodig vanwege de mogelijke gevolgen voor de toekenning of hoogte van de kinderopvangvergoeding of aanvullende tegemoetkoming voor plusopvang. Verder kunnen, voor zover een gegeven naast de reeds verstrekte gegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van hoofdstuk 3, bij algemene maatregel van bestuur instanties worden aangewezen die gehouden zijn om gegevens te verstrekken aan de minister.

Artikel 4.5

Het voorgestelde artikel 4.5 heeft betrekking op gegevensverstrekking voor de uitvoering en het toezicht. Het eerste lid heeft betrekking op gegevensverstrekking door de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen, het bestuurscollege en eventuele andere, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen instanties. Zij kunnen uit eigen beweging en moeten desgevraagd aan toezichthouders of opsporingsambtenaren gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel of de taakuitoefening door het expertisecentrum onderwijszorg, of de opsporing van strafbare feiten.

Omgekeerd kunnen de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen en toezichthouders of opsporingsambtenaren informatie verstrekken aan andere instanties die dat nodig hebben om hun wettelijke taak te kunnen uitvoeren. Dat geldt ook als dat nodig is voor een samenwerkingsverband tussen twee of meer instanties. Daarin voorziet het voorgestelde tweede lid. Die informatieverstrekking gebeurt kosteloos.

Het derde lid gaat over het gebruik van een administratienummer of ID-nummer door de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen, het bestuurscollege, of andere aangewezen instanties, toezichthouders of opsporingsambtenaren. Zij zijn bevoegd om bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik te maken van die nummers, die op Caribisch Nederland gebruikt worden voor identificatieloeleinden. Dit betreft op dit moment een informeel nummer. Mogelijk gaat de uitvoeringsorganisatie in de toekomst gebruik maken van het CRIB-nummer (Centraal Registratie Informatie Belastingplichtige). Dit nummer wordt door de Belastingdienst afgegeven aan ieder inwoner en/of belastingplichtige.

Artikel 4.6

Artikel 4.6 gaat over gegevensverstrekking aan het bestuurscollege. In de eerste plaats regelt het dat de minister bevoegd is om gegevens en inlichtingen te verstrekken, voor

zover dat nodig is voor de uitvoering van die onderdelen in de hoofdstukken 2, 3 en 5 waarvoor het bestuurscollege van het openbaar lichaam de uitvoering doet of omdat het vanwege de maatschappelijke impact van belang kan zijn dat het openbaar lichaam nader wordt geïnformeerd. Het gaat bijvoorbeeld over advies over de exploitatievergunning, informatie over ouders die niet betalen, onrechtmatigheden en mogelijk stopzetten van de financiering van een organisatie of tijdelijke opschorting en advisering over het intrekken van de exploitatievergunning.

Het tweede lid van dit artikel stelt toezichthouders en opsporingsambtenaren in staat om informatie te delen met het bestuurscollege als dat nodig is voor de uitvoering van hoofdstuk 2. Het betreft onder andere de informatie die het bestuurscollege nodig heeft om tot een besluit over het toekennen van een exploitatievergunning te komen.

Artikel 4.7

In de met artikel 4.7 voorgestelde delegatiebepaling wordt aan de regering de bevoegdheid gegeven om nadere regels te stellen over gegevensverstrekking als bedoeld in hoofdstuk 4. Die regels kunnen zien op de te verwerken gegevens, de gevallen waarin in ieder geval gegevens worden verstrekt, hoe deze gegevens en overige informatie worden gedeeld en welke eisen aan de gegevensdeling worden gesteld.

Artikel 4.8

Dit artikel stelt een informatieplicht voor, van de minister richting het bestuurscollege. Die verplichting geldt als de minister een overtreding constateert als gevolg waarvan de continuïteit van de kinderopvang in het geding is. Voorbeelden zijn een tijdelijke sluiting, last onder dwangsom of (hoge) bestuurlijke boete. Als gevolg daarvan kan het nodig zijn dat het bestuurscollege en de ouders in de gelegenheid moeten zijn voorzorgsmaatregelen te treffen.

HOOFDSTUK 5. TOEZICHT EN HANDHAVING

§ 1. Toezichthouders

Artikel 5.1

Het voorgestelde artikel 5.1 voorziet in de aanwijzing van toezichthouders. Dit zijn ambtenaren die bij besluit van de minister worden aangewezen. Een dergelijk besluit wordt bekendgemaakt door mededeling in de Staatscourant.

Artikel 5.2

Het voorgestelde artikel 5.2 voorziet in de bevoegdheden voor aangewezen toezichthouders. Daarvoor zijn de voor dit wetsvoorstel relevante bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard. Dit is toegelicht in paragraaf 9.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Een uitzondering is gemaakt voor de artikelen 5:18 (onderzoek en monstername) en 5:19 (onderzoeken vervoermiddelen) van de Algemene wet bestuursrecht. Die bevoegdheden zijn in het kader van het toezicht op de kinderopvang niet nodig.

Voor het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner is bovendien in beginsel een bijzondere schriftelijke machtiging vereist (artikel 155 van het Wetboek van Strafvordering BES). Die machtiging wordt zo mogelijk voorafgaand aan het binnentreden aan de bewoner getoond, of anders bij de eerste gelegenheid daarna.

Artikel 5.3

De toezichthoudende ambtenaren hebben voor de uitvoering van hun bevoegdheden

informatie nodig over de kinderopvangaanbieders die op de openbare lichamen aanwezig zijn. Dit artikel bepaalt daarom dat het bestuurscollege op verzoek van die ambtenaren een overzicht verstrekkt van alle houders van kindercentra en gastouders die over een exploitatievergunning beschikken. Deze houders en gastouders zullen in beginsel jaarlijks worden bezocht door de toezichthouder. Tevens zal er eens per drie jaar bezoek plaatsvinden in het kader van onderzoek naar de financiële administratie. Daarnaast kan incidenteel onderzoek plaatsvinden als daar aanleiding voor is. Indien er tekortkomingen worden geconstateerd, kan nader onderzoek worden verricht.

Artikel 5.4

Deze bepaling gaat over het vaststellen en openbaar maken van inspectierapporten. Voor het toezicht op de kwaliteit zijn de relevante onderdelen van de artikelen 20 en 21 van de Wet op het onderwijs toezicht overgenomen in dit artikel.

§ 2. Verhouding bestuursrecht en strafrecht

Artikel 5.5

Artikel 5.5 gaat over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Dit is toegelicht in paragraaf 9.4.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 5.6

Dit artikel regelt de bevoegdheden van de minister om bij een overtreding een last onder dwangsom op te leggen. De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is een belangrijk handhavingsinstrument.

Artikel 5.7

In artikel 5.7 is de bevoegdheid voor de minister opgenomen om naar aanleiding van een overtreding een bestuurlijke boete op te leggen. Dit is toegelicht in paragraaf 9.4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Het opleggen van de bestuurlijke boete is als een discretionaire bevoegdheid vormgegeven. Hiermee kan de minister zelf beslissen wanneer een bestuurlijke boete wel en niet gerechtvaardigd is.

Het eerste lid betreft de overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van ten hoogste de tweede categorie, bedoeld in artikel 27, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES (nu § 2800). Voorgesteld wordt om in deze categorie artikel 2.16 (tweemaal jaarlijks overleg tussen bestuurscollege, kinderopvang en basisscholen) in te delen.

Het tweede lid gaat over overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete van ten hoogste de vierde categorie (nu § 14.000) kan worden opgelegd. Het voorstel is om in deze categorie de artikelen 2.1, eerste lid (vergunningplicht), 2.3 tot en met 2.15 (kwaliteitsvoorschriften), 2.17 (voorwaarden voor aanbieden plusopvang), 3.15 (kosten opvang zonder kinderopvangvergoeding) en artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 5.2, eerste lid (medewerkingsplicht).

Het derde lid heeft betrekking op opzettelijke overtreding van de in het eerste en tweede lid genoemde gedragingen. In dat geval is het boetemaximum een boete van de vijfde categorie (nu § 56.000).

Lid vier regelt de maximale boete bij overtreding van artikel 4.2, over gegevensverstrekking door houders van kindercentra en gastouders. In dat geval is de maximale boete het bedrag dat ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan kinderopvangvergoeding is ontvangen tot ten hoogste het bedrag van de vijfde

categorie. Indien de overtreding niet tot een benadelingsbedrag heeft geleid, is een boete van de derde boetecategorie (nu § 5600) het boetemaximum. De reden om hier voor de derde categorie te kiezen en bij ouders voor de tweede categorie, is dat een bestuurlijke boete afschrikwekkende werking dient te hebben. Gelet daarop is een hogere boete nodig voor een opvangorganisatie of gastouder dan voor een ouder.

De bestuurlijke boete wordt opgelegd per overtreding van de inlichtingenverplichting. Indien de kinderopvangorganisatie ten behoeve van tien kinderen niet goed de inlichtingenverplichting nakomt (door opgave van een teveel aan uren), bestaat de mogelijkheid om per overtreding (dus in totaal tien keer) een bestuurlijke boete op te leggen.

Tot slot wordt artikel 27, zevende en achtste lid, van het Wetboek van Strafrecht BES van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin is geregeld dat, onder omstandigheden, voor rechtspersonen een boete kan worden opgelegd van de naast hogere categorie. Dat geldt ook voor een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap of doelvermogen.

Artikel 5.8

De Algemene wet bestuursrecht bevat diverse waarborgen en randvoorwaarden voor het opleggen van herstelsancties en punitieve sancties. Die worden, voor zover relevant voor dit wetsvoorstel, van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 5.8.

Het eerste lid heeft betrekking op titel 5.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Die titel bevat diverse algemene bepalingen over handhaving en wordt geheel van overeenkomstige toepassing verklaard op de oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op grond van het wetsvoorstel.

Het tweede lid heeft specifiek betrekking op de last onder dwangsom. Om die reden wordt voorgesteld afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dat geldt ook voor artikel 5:49, tweede lid, van die wet, dat regelt dat gegevens zoveel mogelijk in een begrijpelijke taal worden medegedeeld. Die specifieke bepaling is ook nodig in relatie tot de last onder dwangsom, gezien de verscheidenheid aan talen die op de openbare lichamen wordt gesproken.

Lid drie gaat over de bestuurlijke boete. De artikelen uit titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht worden van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 5:53, eerste lid. Die bepaling beperkt de toepasselijkheid van het tweede en derde lid van artikel 5:53 tot bestuurlijke boetes van meer dan € 340. Met die uitzondering geldt dat voor elke overtreding een boeterapport of proces-verbaal moet worden opgemaakt en dat de overtredener steeds in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 5.9

Deze bepaling regelt dat de relevante bepalingen uit titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht over bestuurlijke geldschulden van overeenkomstige toepassing zijn op een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete die op grond van dit wetsvoorstel worden opgelegd. Uitgezonderd zijn de artikelen 4:103 (het wetsvoorstel bevat geen andere verzuimregeling), 4:109 (de schuldeiser van het bestuursorgaan zal nooit een bestuursorgaan zijn), 4:118 (artikel 4:8 is niet van toepassing verklaard en hoeft dus ook niet te worden uitgezonderd) en 4:120, tweede lid (het equivalent van artikel 434a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bestaat niet in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering BES).

Artikel 5.10

Deze bepaling gaat over de voorgestelde bevoegdheid om tot tijdelijke sluiting over te gaan. Die bevoegdheid is toegelicht in paragraaf 9.4.2 van het algemene deel van de nota van toelichting. Toepassing van deze bevoegdheid is beperkt tot situaties waarin niet naleving van de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde voorschriften ertoe leiden dat de veiligheid of gezondheid van personen in gevaar komt. Als dat het geval is, kan onmiddellijk worden ingegrepen.

Artikel 5.11

Het voorgestelde artikel 5.11 gaat over schorsing en intrekking van de vergunning door het bestuurscollege. In paragraaf 9.2.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting is deze bepaling toegelicht. Daarbij is aangegeven dat de schorsings- en intrekkingsmogelijkheid slechts als ultimum remedium zal worden ingezet. Dat is in het eerste lid uitgewerkt door toepassing van de bevoegdheid te beperken tot gevallen waarin herhaalde overtreding heeft plaatsgevonden. Het gevolg van die overtredingen moet zijn dat de kwaliteit van de kinderopvang of de veiligheid of de gezondheid van de kinderen of het personeel zodanig in het geding is dat geen sprake is van verantwoorde kinderopvang als bedoeld in de artikelen 2.4, eerste lid, of 2.6, eerste lid. In aanvulling daarop biedt het tweede lid de bevoegdheid tot schorsen of intrekken van het deel van de vergunning dat ziet op plusopvang over te gaan bij het uitblijven van opvang van kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte gedurende een bepaalde periode. De duur van deze periode wordt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

De minister kan het betreffende bestuurscollege adviseren over schorsing of intrekking van de exploitatievergunning. De minister is immers bevoegd om een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen of tot tijdelijke sluiting over te gaan. De minister beschikt dus over informatie over overtredingen die van belang is voor de toepassing van artikel 5.11.

Het voorgestelde derde lid voorziet erin dat de minister het bestuurscollege adviseert over het schorsen en intrekken van de vergunning. Het bestuurscollege zal de maatschappelijke gevolgen van schorsing of intrekken van de vergunning in zijn besluit meenemen. Het derde lid regelt dat het bestuurscollege zijn argumenten om het besluit om niet tot schorsing of intrekken van de exploitatievergunning over te gaan aan de minister kenbaar maakt.

Artikel 5.12

Het voorgestelde artikel 5.12 gaan over de strafrechtelijke handhaving van het wetsvoorstel. De artikelen die daarvoor in aanmerking komen zijn de artikelen 2.1, 2.3 tot en met 2.6, 2.8, 2.11 tot en met 2.13, 2.17, 3.15, 4.2 en 4.3. Het eerste lid gaat over opzettelijk handelen; in dat geval is sprake van een misdrijf. Ontbreekt opzet, dan is sprake van een overtreding.

Artikel 5.13

Dit artikel stelt voor dat de minister ten aanzien van bepaalde bevoegdheden mandaat of machtiging kan verlenen. Dat houdt in dat deze bevoegdheden namens de minister worden uitgeoefend door iemand anders. Het gaat om de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete, een tijdelijk exploitatieverbod en het adviseren over het schorsen of intrekken van een vergunning als bedoeld in artikel 5.11, eerste of tweede lid.

Artikel 6.1

Dit artikel voorziet in een jaarlijks overleg over het functioneren van het kinderopvangstelsel. Aan dat overleg nemen deel: de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen, de bestuurscolleges van de openbare lichamen en de aangewezen toezichthouders. Deze bepaling is toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 6.2

Dit artikel bevat de mogelijkheid voor de Minister voor Armoede, Participatie en Pensioenen om in geval van calamiteiten bepaalde financieringsvoorraarden buiten werking te stellen en vrijstelling of ontheffing te verlenen voor bepaalde kwaliteitseisen, indien een houder van een kindercentrum of een gastouder als gevolg van een calamiteit niet aan die eisen kan voldoen. Voor deze instrumenten is gekozen, omdat het in een dergelijke situatie nodig kan zijn om voortvarend te handelen.

Het gaat om voorschriften gesteld bij of krachtens de artikelen 2.4, vierde lid, onder b, c, d, e, h, i en k, 2.6, vijfde lid, onderdeel a, 2.17, onderdelen a, b, c, d, e en g, 3.3, 3.4 en 3.11. De in deze artikelen opgenomen eisen en voorwaarden kunnen in een situatie van een pandemie, orkaan of aardbeving niet altijd door een kinderopvangorganisatie of ouder worden gerealiseerd. Op die wijze wordt voorkomen dat een organisatie de deur moet sluiten terwijl kinderopvang gewenst en nodig kan zijn. Voorwaarde is wel dat het voor kinderen en medewerkers veilig is en de gezondheid niet in het gedrang komt.

Artikel 6.3

Artikel 6.3 is een experimenteerbepaling. Deze bepaling is toegelicht in paragraaf 5.5.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Artikel 6.4

Met artikel 6.4 worden enkele wijzigingen van de Wet primair onderwijs BES voorgesteld, die voortvloeien uit of samenhangen met de nieuwe regels over kinderopvang voor Caribisch Nederland.

Om een soepele overgang van de dagopvang naar de basisschool te ondersteunen wordt in groep 1 en 2 van de basisschool een programma voor vroegschoolse educatie verplicht gesteld, als vervolg op het programma voor voorschoolse educatie in de dagopvang. Hierin voorzien de voorgestelde onderdelen A, B en C. Dit draagt bij aan de doorlopende ontwikkel- en leerlijn voor kinderen. Daarnaast worden basisscholen met het in onderdeel D voorgestelde artikel 121b van de Wet primair onderwijs BES verplicht om mee te werken aan de totstandkoming van een gesprek als bedoeld in artikel 2.15 van dit wetsvoorstel. Zowel de kinderopvang als de basisschool moeten zich dus inspannen om het gesprek plaats te laten vinden.

Ten behoeve van een goede verbinding en samenwerking tussen de kinderopvang en het basisonderwijs in Caribisch Nederland en in het verlengde van artikel 2.16 van dit wetsvoorstel worden basisscholen met het in onderdeel D voorgestelde artikel 121a van de Wet primair onderwijs BES verplicht om deel te nemen aan het tweemaal jaarlijks overleg tussen de kinderopvang, het basisonderwijs en het openbaar lichaam.

Artikel 6.5

Artikel 6.5 bevat het overgangsrecht. Het overgangsrecht is toegelicht in paragraaf 14.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten