

Vergaderjaar 2022–2023

36 306

Regels ten behoeve van de kinderopvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet kinderopvang BES)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 februari 2023 en het nader rapport d.d. 13 februari 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 december 2021, nr. 2021002383, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 februari 2022, nr. W12.21.0358/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2021, no. 2021002383, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de kinderopvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet kinderopvang BES), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat regels voor de kinderopvang in Caribisch Nederland. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in de inrichting van een vergunningstelsel en bevat eisen die aan de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van de kinderopvang worden gesteld. Verder bevat het wetsvoorstel regels ten aanzien van toezicht, handhaving en sanctienering, alsmede de financiering van de kinderopvang.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid door de eilanden van kinderopvang als in het wetsvoorstel vormgegeven. Verder maakt zij opmerkingen over de gastouderopvang, de gegevensbescherming bij het verwerken dan wel het verstrekken van informatie en de noodzaak voor een experimenteerregeling. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting nodig.

1. Inleiding

In september 2018 heeft de Tweede Kamer de motie-Diertens c.s. aangenomen waarin de regering is verzocht om, in samenwerking met de lokale organisaties op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, de kwaliteit van de kinderopvang aldaar te versterken en de kinderopvang breed beschikbaar te maken.² Ter uitvoering van deze motie hebben de verantwoordelijke bewindslieden met de bestuurscolleges van de eilanden het programma BES(t) 4 kids ingericht.³ In dit programma participeren zowel de openbare lichamen als de betrokken departementen met als doel de kinderopvang in Caribisch Nederland te versterken.

In 2019 is als onderdeel van dit programma een nulmeting uitgevoerd om een beeld te krijgen van de situatie van de kinderopvang en buitenschoolse voorzieningen in Caribisch Nederland.⁴ Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn per eiland, kinderopvang relatief duur is en niet toereikend als het gaat om ruimte en kwaliteit. Na deze meting, en vooruitlopend op onderhavig wetsvoorstel, is door elk van de openbare lichamen een Eilandsverordening Kinderopvang tot stand gebracht en is een tijdelijke subsidieregeling gekomen.⁵

In gezamenlijk overleg zijn vervolgens de kaders voor kwaliteit, toezicht en financiering in onderhavig wetsvoorstel neergelegd.⁶ Er is aangesloten bij de inrichting van het stelsel van kinderopvang in Europees Nederland, waarbij rekening is gehouden met de omstandigheden in Caribisch Nederland.⁷ Met dit wetsvoorstel worden de kaders voor het kinderopvangstelsel structureel verankerd. Daarin kan kinderopvang in twee organisatievormen worden aangeboden: kindercentra en gastouders.

Daarmee is na zorgvuldige voorbereiding en in nauwe samenwerking tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland dit wetsvoorstel tot stand gekomen. De Afdeling heeft waardering voor deze zorgvuldige en uitgebreide aanpak.

Ten aanzien van het wetsvoorstel merkt de Afdeling het volgende op.

2. Realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid door de eilanden

Doel van het voorstel is het verbeteren van de kwaliteit en het verhogen van de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang in Caribisch Nederland.⁸ Vóór de start van het programma BES(t) 4 kids ontbrak het

² Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 IV, nr. 8.

³ Kamerstukken II, 2018/19, 31 322, nr. 397.

⁴ Bijlage «Eindrapport: Nulmeting kinderopvang Caribisch Nederland» bij Kamerstukken II, 2018/19 31 322, nr. 397.

⁵ <https://www.best4kids.nu/wettelijke-regeling/> en Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 mei 2020, nr. 2020-0000031778, tot vaststelling van een tijdelijke subsidieregeling voor de financiering van kinderopvang in Caribisch Nederland (Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland), Stc. 2020, 26622.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1. Doel van het wetsvoorstel.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3. Verantwoordelijkheidsverdeling.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1. Doel van het wetsvoorstel.

Caribisch Nederland aan middelen om de kwaliteit van de kinderopvang structureel te verbeteren.⁹

In 2020 is op alle drie de eilanden een Eilandsverordening kinderopvang van kracht geworden. Met deze Eilandsverordeningen is een vergunningstelsel op de eilanden geïntroduceerd en zijn kwaliteitseisen gesteld aan de kinderopvang.¹⁰

Tegelijk is een tijdelijke subsidieregeling gestart. Deze subsidie is bedoeld 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 gebruik van deze subsidieregeling en Saba sinds 2021.¹¹ Daarnaast is binnen het programma BES(t) 4 kids gewerkt aan het opstellen van het wetsvoorstel en vindt er ondersteuning en begeleiding plaats bij het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang.¹²

De Afdeling merkt op dat de invoering van het stelsel een forse inspanning heeft gevergd en nog zal vergen. Uit de toelichting blijkt dat er aan wordt gedacht om een gezamenlijke ondersteuningsstructuur van de eilanden BES(t) 4 kids in te richten van waaruit de kinderopvang wordt ondersteund bij de verdere implementatie en uitvoering van het stelsel, mede omdat het huidige programma BES(t) 4 kids wordt beëindigd spoedig nadat de wet in werking is getreden.¹³

Er is een inventariserend onderzoek gestart om de totale huisvestingsopgave in kaart te brengen, maar op dit moment zijn nog geen onderzoeksresultaten beschikbaar.¹⁴ Voor het huisvestingsprogramma worden geen extra middelen door het Rijk beschikbaar gesteld.¹⁵ Het kostprijsonderzoek dat als input geldt voor het bepalen van de hoogte van de kinderopvangvergoeding is nog niet afgerond.¹⁶

Verder blijkt dat de haalbaarheid van kwalificatie-eisen aan medewerkers mede afhankelijk zal zijn van de mogelijkheden die de lokale arbeidsmarkt met zich brengt. Ook volgt uit de voortgangsbrief van 18 november 2021 dat het personeel in veel gevallen nog niet altijd voldoet aan de vereiste beroepskwalificaties.¹⁷ Daarnaast volgt uit deze brief dat er ten aanzien van de huisvesting nog de nodige knelpunten zijn en dat de arbeidsvoorwaarden verbeterd moeten worden om voldoende en goed opgeleide medewerkers in de opvang te krijgen.

Onvoldoende duidelijk wordt evenwel wat de stand van zaken is van de implementatie van de kwaliteitseisen op basis van de huidige Eilandsverordeningen. Daardoor is ook onduidelijk of op dit moment nog achterstanden moeten worden weggewerkt of dat inmiddels al een kwaliteitsverbetering is gerealiseerd, waarop kan worden voortgeborduurd na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.6. Conclusie.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Kwaliteit van de kinderopvang.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 14.4. Financiële toegankelijkheid.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 13.1.1. Samenwerking en consultatie tijdens uitwerking wetsvoorstel: Programma BES(t) 4 kids.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 14.1. Inwerkingtredingsdatum wetsvoorstel en ondersteuningsstructuur BES(t) 4 kids.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2. Kwaliteit van de kinderopvang.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 11.3. Huisvestingsprogramma kinderopvang Caribisch Nederland.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 14.4. Financiële toegankelijkheid.

¹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 31 322, nr. 436.

De eerder genoemde kamerbrief roept de vraag op of de (financiële) middelen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel toereikend zullen zijn. Uit de toelichting blijkt immers dat is besloten de verstrekking van financiële middelen via de subsidieregeling te stoppen, dat er onzekerheid bestaat over de ondersteuningsstructuur BES(t) 4kids van de eilanden zelf, dat investeringen moeten worden gedaan in arbeidsvoorwaarden voor het personeel en dat er geen extra middelen voor huisvesting vrij zullen worden gemaakt.

Het voorgaande doet vragen rijzen naar de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid door de eilanden van een kinderopvangstelsel dat – naar wens van de eilanden – aansluit bij kwaliteitseisen van Europees Nederlands niveau.

Weliswaar is het mogelijk om verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende momenten in werking te laten treden, maar dat neemt niet weg dat een hoog niveau van kwaliteit van kinderopvang gerealiseerd zal moeten worden. De toelichting spreekt de verwachting uit dat dit in de periode tussen 2026 en 2030 het geval zal zijn.¹⁸ De Afdeling mist in de toelichting een antwoord op de vraag hoe dit niveau van kinderopvang gerealiseerd kan worden op de afzonderlijke eilanden, mede gelet op de schaal van de eilanden en de nog maar korte periode dat gewerkt is aan het tot stand brengen van kinderopvang.

Verduidelijking is nodig welke inspanningen, uitgaande van de huidige situatie, nog moeten worden verricht door de eilanden zelf om te kunnen voldoen aan de voorgestelde kwaliteitseisen. De genoemde onzekerheden nopen de Afdeling ook tot de vraag waarom er niet voor is gekozen het huidige programma BES(t) 4 kids voorlopig nog voort te zetten, ook na inwerkingtreding van (delen van) het wetsvoorstel. Zijn de eilanden bij inwerkingtreding van de wet zelf in voldoende mate in staat om kinderopvang te organiseren en in stand te houden die voldoet aan vergelijkbare eisen die aan de Europees Nederlandse kinderopvang worden gesteld?

Gelet op de vraag hoe realistisch en uitvoerbaar dit wetsvoorstel is, geeft de Afdeling in overweging om in ieder geval meer flexibiliteit voor de (afzonderlijke) eilanden in het voorstel in te bouwen met het oog op het voldoen aan de kwaliteitseisen. De Afdeling is zich er daarbij overigens van bewust dat een zekere mate van flexibiliteit kan worden gerealiseerd door de mogelijkheid in het wetsvoorstel om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels te stellen ten aanzien van de kwaliteit, maar deze nadere regels zullen geen afbreuk mogen doen aan de kern van de kwaliteitseisen die nadrukkelijk op het niveau van de wet zijn belegd.¹⁹

De Afdeling adviseert de realiseerbaarheid en de uitvoerbaarheid van het beoogde stelsel van kinderopvang in de toelichting toereikend te motiveren.

De Afdeling maakt verschillende opmerkingen over de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de eilanden. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (APP) onderschrijft de opmerking van de Afdeling dat de invoering van het stelsel een forse inspanning heeft gevergd en nog zal vergen, en is zich ervan bewust dat de ambities op het gebied van kinderopvang die met dit wetsvoorstel worden nagestreefd niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden. Het zal een proces van lange adem zijn. De Minister voor

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.3. Toezicht op kwaliteit.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5. Opbouw van het wetsvoorstel en lagere regelgeving.

APP gaat ervan uit dat het grootste deel van de kinderopvangorganisaties tussen 2026 en 2030 zal voldoen aan de kwaliteitseisen die bij of krachtens dit wetsvoorstel zullen gaan gelden. Voor onderdelen van de kwaliteitseisen die logischerwijs meer tijd vergen – opleidings- en huisvestings-eisen – wordt bij of krachtens AMvB voorzien in een overgangsregeling dan wel latere inwerkingtreding (zie daarvoor C en E).

In het kader van de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid kaart de Afdeling verschillende punten aan. Ten eerste geeft de Afdeling aan dat onvoldoende duidelijk wordt wat de stand van zaken is van de implementatie van de kwaliteitseisen op basis van de huidige Eilandsverordeningen. Volgens de Afdeling is het daardoor onduidelijk of op dit moment nog achterstanden moeten worden weggewerkt of dat inmiddels al een kwaliteitsverbetering is gerealiseerd, waarop kan worden voortgeborduurd na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Ten tweede vraagt de Afdeling zich af of de (financiële) middelen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel toereikend zullen zijn. Dit alles maakt dat er volgens de afdeling vragen rijzen naar de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid door de eilanden van een kinderopvangstelsel dat – naar wens van de eilanden – aansluit bij kwaliteitseisen van Europees Nederlands niveau. Ten derde mist de Afdeling in de toelichting een antwoord op de vraag hoe dit niveau van kinderopvang gerealiseerd kan worden op de afzonderlijke eilanden, mede gelet op de schaal van de eilanden en de nog maar korte periode dat gewerkt is aan het tot stand brengen van kinderopvang. Verder, ten vierde, is verduidelijking nodig welke inspanningen, uitgaande van de huidige situatie, nog moeten worden verricht door de eilanden zelf om te kunnen voldoen aan de voorgestelde kwaliteitseisen. De genoemde onzekerheden, ten vijfde, nopen de Afdeling ook tot de vraag waarom er niet voor is gekozen het huidige programma BES(t) 4 kids voorlopig nog voort te zetten, ook na inwerkingtreding van (delen van) het wetsvoorstel. Tot slot geeft de Afdeling in overweging om in ieder geval meer flexibiliteit voor de (afzonderlijke) eilanden in het voorstel in te bouwen met het oog op het voldoen aan de kwaliteitseisen.

De Minister voor APP geeft hieronder haar reactie op bovenstaande punten: geletterd van A tot en met E. Per punt wordt aangegeven of het advies van de Afdeling tot wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting heeft geleid.

A. Stand van zaken implementatie kwaliteitseisen Eilandsverordeningen

De Afdeling geeft aan dat het onvoldoende duidelijk wordt wat de stand van zaken is van de implementatie van de kwaliteitseisen op basis van de huidige Eilandsverordeningen. Volgens de Afdeling is het daardoor onduidelijk of op dit moment nog achterstanden moeten worden weggewerkt of dat inmiddels al een kwaliteitsverbetering is gerealiseerd, waarop kan worden voortgeborduurd na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan is er een extra paragraaf toegevoegd aan de memorie van toelichting: paragraaf 2.3.2. Hieronder treft u de belangrijkste punten uit deze paragraaf.

Sinds de aanvang van het programma BES(t) 4 kids zijn al de nodige acties in gang gezet om de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Zo heeft het programma in de afgelopen jaren invulling gegeven aan de eisen waaraan kinderopvangorganisaties moesten voldoen. Daarvoor is op ieder eiland een (nieuwe) Eilandsverordening Kinderopvang opgesteld (de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius hadden al een Eilandsverordening kinderopvang). Deze Eilandsverordeningen zijn – met enkele lokale verschillen tussen de eilanden – in 2020 van kracht geworden. In de

Eilandsverordeningen zijn kwaliteitseisen opgenomen over onder andere de veiligheid en gezondheid, het pedagogisch en educatief handelen door de beroepskrachten, de personeelskwalificaties, de beroepskracht-kindratio, de beschikbare ruimten, en het aanstellen van een oudercommissie. Voor sommige kwaliteitseisen gelden in de Eilandsverordeningen overgangspannen waar het gaat om zaken die een investering van meerdere jaren vergen, zoals opleidingseisen.

Informatiebronnen voor de stand van zaken zijn het programma BES(t) 4 kids, en de nul- en eenmeting van onderzoeksbureau Ecorys, dat de opdracht heeft om de effecten van het programma BES(t) 4 kids te meten. Deze onderzoeken van Ecorys geven een algemeen inzicht in de stand van zaken op de meeste van de kwaliteitseisen uit de Eilandsverordeningen.

De kwaliteitseisen in de Eilandsverordeningen komen in belangrijke mate overeen met de kwaliteitseisen in dit wetsvoorstel. In de afgelopen periode zijn al verschillende stappen gezet om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Er kan dus worden voortgeborduurd op de kwaliteitsverbetering die al in gang is gezet. Zo heeft het merendeel van de bestaande kinderopvangorganisaties een exploitatievergunning ontvangen, neemt het aantal pedagogische medewerkers dat aan de vereiste beroepskwalificaties voldoet toe en wordt ingezet op het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden in de kinderopvangsector zodat deze aantrekkelijker wordt om in te (blijven) werken. Naast deze positieve stappen moeten er nog belangrijke stappen worden gezet om de kwaliteit verder te verbeteren. Zo hebben nog niet alle houders van kindercentra en gastouders een pedagogisch plan opgesteld waarin onder andere staat beschreven wat hun pedagogische visie is en hoe wordt voldaan de eis voor verantwoordelijke kinderopvang. Ook het volgen van de ontwikkeling van het kind blijkt voor pedagogische medewerkers nog lastig. Vanuit het programma wordt eraan gedacht om hiervoor ondersteuning aan te bieden, bijvoorbeeld door een gebruiksvriendelijk instrument te ontwikkelen dat pedagogische medewerkers helpt bij het volgen van de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast staat het betrekken van ouders bij de kinderopvang nog in de kinderschoenen.

Tot slot verdient de huisvesting in een aantal gevallen verbetering, waarbij dient te worden opgemerkt dat dit een verantwoordelijkheid is van de kinderopvangorganisaties.

Samenvattend kan worden gesteld dat de voortgang op de kwaliteitseisen, de consultatie van het wetsvoorstel en de eenmeting van Ecorys aantonen dat er draagvlak is voor het verbeteren van de kwaliteitseisen. De verwachting is dan ook dat deze op termijn voor een groot deel haalbaar zijn. Onder punt C en F wordt ingegaan op de benodigde tijd hiervoor, de ruimte voor flexibiliteit en hoe er gedurende de periode van implementatie toezicht zal worden gehouden op de kwaliteit van de kinderopvang.

Er is dan ook geen reden om de «kwaliteitslat» (tijdelijk) lager te leggen. Daarmee kan worden vastgehouden aan de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel.

Mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid is het wetsvoorstel op één onderdeel aangepast, namelijk het streven naar inclusieve kinderopvang. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel zoals die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, was al de ambitie van inclusieve kinderopvang opgenomen. De summiere manier waarop dat werd beschreven kon onbedoeld de indruk wekken dat iedere kinderopvangorganisatie plek zou moeten kunnen bieden aan kinderen met een

extra ondersteuningsbehoefte. Daar waar in Europees Nederland kinderopvangorganisaties geregeld een eigen pedagoog in dienst hebben, is dat in Caribisch Nederland, mede door de vaak kleine organisatie-omvang, niet het geval. Daarom is het in Caribisch Nederland van belang dat kinderopvangorganisaties hierin extern worden ondersteund en dat er voor kinderen met een zwaardere ondersteuningsbehoefte opvangplekken worden gerealiseerd waar de juiste expertise aanwezig is. In nauw contact met de eilanden is het wetsvoorstel daarom uitgebreid met de basis voor een gelaagde ondersteuningsstructuur, waarmee het kinderopvangstelsel in zijn geheel zo inclusief mogelijk is (zie paragraaf 5.3.1 in de memorie van toelichting). Vanaf 2020 is daar op ieder eiland op basis van pilots mee geëxperimenteerd. Dit is ter vervanging van de beknopte delegatiegrondslagen met betrekking tot de inrichting van de zorgstructuur in het wetsvoorstel zoals die aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling om meer flexibiliteit in te bouwen voor de eilanden is er, op verzoek van het openbaar lichaam Bonaire, overgangsrecht opgenomen ten aanzien van de plusopvang. Tot 1 januari 2026 zullen op Bonaire de pilots plusopvang worden voortgezet. Dit overgangsrecht is toegelicht in paragraaf 14.1 van de memorie van toelichting.

B. Het beschikbare budget

De Afdeling stelt de vraag of de (financiële) middelen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel toereikend zullen zijn. Uit de toelichting blijkt volgens de Afdeling dat besloten is om de verstrekking van de financiële middelen via de subsidieregeling te stoppen, dat er onzekerheid bestaat over de ondersteuningsstructuur BES(t) 4 Kids van de eilanden zelf, dat er investeringen moeten worden gedaan in arbeidsvoorwaarden voor het personeel en dat er geen extra middelen voor huisvesting vrij zullen worden gemaakt.

De verwachting van de Minister voor APP is dat, op basis van de middelen die nu gemoeid zijn met het programma BES(t) 4 kids, er voldoende middelen beschikbaar zijn om aan de ambities die in het wetsvoorstel staan te kunnen voldoen. De Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland eindigt in beginsel op het moment dat het onderdeel van het wetsvoorstel met betrekking tot de financiering in werking treedt. Vanaf dat moment zal de bekostiging van de kinderopvangorganisaties op grond van het wetsvoorstel plaatsvinden. Daarbij is er rekening gehouden met de kosten die het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden met zich mee brengen en zijn er middelen gereserveerd om de bestaande huisvestingsprojecten en de ondersteuningsstructuur BES(t) 4 Kids van de openbare lichamen te financieren.

Op dit moment vindt de derde fase van het kostprijsonderzoek plaats. Dat onderzoek zal nader inzicht moeten bieden in de actuele kosten van de kinderopvang en ook meer zicht moeten bieden op de kosten van toekomstige kwaliteitsverbeteringen. Dat zal de basis vormen voor de financiering van de kinderopvangorganisaties. In de ramingen is rekening gehouden met een stijging van de kosten van de kinderopvang om aan de kwaliteitseisen te kunnen voldoen.

In hoofdstuk 11 van de memorie van toelichting zijn de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in kaart gebracht. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is dit hoofdstuk in lijn met het voorgaande nader gespecificeerd.

C. Voldoende tijd

De Afdeling refereert aan het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 14.3) waarin de verwachting staat dat de kwaliteitseisen in de periode 2026 en 2030 bereikt zullen zijn. De Afdeling mist daarbij een beschrijving hoe dit kwaliteitsniveau gerealiseerd kan worden op de afzonderlijke eilanden, mede gelet op de schaal van de eilanden en de nog maar korte periode waarin gewerkt is aan het tot stand brengen van kinderopvang.

Van belang is om aan te geven dat er voor de start van het programma BES(t) 4 kids al kinderopvang plaatsvond op de drie eilanden. Voor de invoering van de nieuwe Eilandsverordeningen was op Bonaire en Sint Eustatius al een Eilandsverordening Kinderopvang van kracht, waarin onder andere kwaliteitseisen waren opgenomen. Er was echter niet of nauwelijks toezicht ingericht.

Sinds de start van het programma BES(t) 4 kids is er op ieder eiland een projectleider aangesteld die samen met de kinderopvangorganisaties op het betreffende eiland plannen maakt en uitvoert om de kwaliteit van de (al bestaande) kinderopvang op het eiland te verbeteren. De projectleiders van de eilanden stellen ieder jaarlijks een eilandspecifiek plan van aanpak in het kader van BES(t) 4 kids op, en een bestedingsplan waarin staat aangegeven hoe de eilandspecifieke programmamiddelen worden ingezet. Op deze wijze is er binnen het programma ruimte voor maatwerk en lokale verschillen. Zo zijn er in de periode 2019 tot heden goede stappen voorwaarts gezet op Sint Eustatius en Saba door kinderopvangorganisaties te koppelen aan «Twinning-partners»: kinderopvangorganisaties in Europees Nederland waarmee kennis wordt uitgewisseld met als doel van elkaar te leren. Op Bonaire is veel ingezet op het aanbieden van trainingen aan pedagogisch medewerkers, en het ondersteunen van de organisaties bij het opstellen van beleidsplannen. Deze werkwijze zal in de aankomende jaren worden voortgezet.

De inschatting dat de basiskwaliteit in de periode 2026 en 2030 bereikt zal zijn is een inschatting op basis van input van het programma BES(t) 4 kids en de Inspectie van het Onderwijs. Deze inschatting is nog steeds actueel en de verwachting is dat het grootste deel van de kinderopvangorganisaties in de genoemde periode zal gaan voldoen aan de kwaliteitseisen.

Daarbij past een kanttekening ten aanzien van de eisen over de beroepskwalificaties en huisvesting (deze eisen zullen worden uitgewerkt bij of krachtens AMvB): als een organisatie nog niet voldoet aan de eisen op dit gebied, dan vraagt dit in veel gevallen om een investering van meerdere jaren. Daarom wordt voorgesteld om op deze onderdelen in een overgangsregeling te voorzien. Zie hierover verder punt E.

D. Verlengen programma BES(t) 4 kids

De Afdeling vraagt zich af waarom er niet voor is gekozen om het programma BES(t) 4 kids voorlopig nog voort te zetten, ook na inwerking-treding van (delen van) het wetsvoorstel. De Afdeling vraagt zich af of de eilanden bij de inwerkingtreding van de wet zelf al in staat zijn om de kinderopvang op het gewenste niveau te krijgen en te behouden.

Mede naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling hebben de openbare lichamen en de betrokken Ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) besloten om het programma BES(t) 4 kids tot en met 2028 te verlengen. Vanuit het

programma zullen het Rijk en de openbare lichamen de benodigde ondersteuning blijven bieden aan de kinderopvangorganisaties. Kwalitatief goede kinderopvang in Caribisch Nederland is immers een gezamenlijk doel.

Vanuit het programma zullen de openbare lichamen bovendien worden geholpen bij het opzetten van een duurzame ondersteuningsstructuur voor de kinderopvangorganisaties, die ook na het programma zal worden voortgezet. Op basis van het wetsvoorstel zijn de openbare lichamen immers verantwoordelijk voor de (continue) ondersteuning aan de kinderopvangorganisaties ten behoeve van het (blijven) voldoen aan de kwaliteitseisen. Concreet zal er ondersteuning geboden worden op drie gebieden: 1) administratieve ondersteuning – er wordt onder andere gedacht aan het ontwikkelen van formats en het inzetten van een administratieve coach; 2) ondersteuning bij het verbeteren van de kwaliteit – er wordt onder andere gedacht aan het collectief inkopen van trainingen en materialen met betrekking tot de pedagogische en educatieve kwaliteitseisen, en specialistische ondersteuning naar aanleiding van herstell opdrachten van de Inspectie van het Onderwijs; en 3) juridische ondersteuning, bijvoorbeeld in relatie tot privacyregelgeving.

Het Rijk, de openbare lichamen en de toezichthouders zullen bovendien ten minste jaarlijks een overleg hebben om de staat van de kinderopvang in Caribisch Nederland te bespreken en waar nodig bij te sturen. Dit was al onderdeel van het wetsvoorstel (artikel 6.1).

Hoofdstuk 14 van de memorie van toelichting is op basis van bovenstaande aangepast.

E. Inbouwen van flexibiliteit

Tot slot geeft de Afdeling in overweging dat het mogelijk is om delen van de wet later in werking te laten treden, en dat bij AMvB flexibiliteit geboden kan worden voor de (afzonderlijke) eilanden. Terecht merkt de Afdeling daarbij op dat nadere regels geen afbreuk mogen doen aan de kern van de kwaliteitseisen die nadrukkelijk op het niveau van de wet zijn belegd.

De meeste kwaliteitseisen in het wetsvoorstel, zoals het opstellen van een pedagogisch beleidsplan en het educatief handelen aan de hand van een voorschools programma, kunnen direct in werking treden, omdat de meeste eisen nu ook al via de Eilandsverordeningen van kracht zijn.

Zoals eerder gemeld is voornemens om, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, de nadere regels die bij of krachtens AMvB zullen worden gesteld aangaande opleidings- en huisvestingseisen later in werking te laten treden. Dit zijn immers aspecten die per definitie om een meerjarige investering vragen.

De inspectie heeft aangegeven goede ervaringen te hebben met het direct in werking laten treden van de meeste kwaliteitseisen bij het behalen van de kwaliteitseisen in het onderwijs in Caribisch Nederland. Daarbij ging het onder andere ook om het (bij)scholen van het personeel, het opstellen en uitvoeren van dusdanig pedagogisch en educatief beleid (schoolplan) dat kinderen optimaal worden gestimuleerd in hun ontwikkeling, en het volgen van de ontwikkeling van kinderen en in geval van bijzonderheden het inrichten van individuele ondersteuning. Door de directe inwerkingtreding van de kwaliteitseisen is de stip op de horizon voor alle partijen duidelijk. Ook op basis van dit inzicht wordt vastgehouden aan de directe

inwerkingtreding van de meeste kwaliteitseisen voor de kinderopvang in Caribisch Nederland.

De inspectie zal in het toezicht nadrukkelijk rekening houden met het feit dat de implementatie van de kwaliteitseisen tijd kost. Hoewel kinderopvangorganisaties goed op weg zijn om de kwaliteit te verbeteren, moeten er nog belangrijke stappen worden gezet om dit naar het gewenste niveau te krijgen. Denk daarbij aan de eisen rond pedagogisch en educatief handelen en het volgen van de ontwikkeling van kinderen.

Door middel van stimulerend toezicht en het handhavinginstrument «herstelopdracht» kan de inspectie kinderopvangorganisaties bewegen tot kwaliteitsverbetering. Het is aan de inspectie om het de herstelopdracht zodanig te formuleren dat iedere kinderopvangorganisatie telkens een betekenisvolle stap kan maken. Niet alle organisaties zijn precies even ver met de implementatie van de eisen, dus het ontwikkelpad om de gestelde kwaliteitseisen te behalen is voor alle organisaties verschillend. En wat voor de ene organisatie snel te realiseren valt, kan voor een andere organisatie meer tijd kosten. Dit vraagt om, en legitimeert, maatwerk in de formulering van de herstelopdrachten. Desalniettemin dient de inspectie rekening te houden met het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel. Kinderopvangorganisaties moeten weten waar ze aan toe zijn en gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden. Om dat te waarborgen worden de kinderopvangorganisaties in Caribisch Nederland bezocht door dezelfde inspecteurs. Verder is er altijd sprake van hoor- en wederhoor en worden de rapporten die de inspectie opstelt in het kader van transparantie gepubliceerd.

De openbare lichamen zullen de kinderopvangorganisaties ondersteunen bij de benodigde acties die volgen uit de herstelopdracht. De ene organisatie heeft bijvoorbeeld de huisvesting op orde maar moet nog investeren in het pedagogisch klimaat, en voor een andere organisatie geldt dat precies andersom. Hierin is ook geen clustering te maken per eiland, waardoor het niet wenselijk is om onderscheid te maken tussen de eilanden (afgezien van het overgangsrecht specifiek voor Bonaire ten aanzien van de plusopvang). De openbare lichamen zullen een ondersteuningsstructuur voor de kinderopvangorganisaties inrichten om hen te ondersteunen en begeleiden bij het bereiken van de kwaliteitseisen.

Concluderend heeft de Minister voor APP besloten om bovenstaande overwegingen voor de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel geen overgangperiode op te nemen, maar in het toezicht rekening te houden met het pad dat kinderopvangorganisaties bewandelen om aan de kwaliteitseisen te voldoen.

3. Gastouderopvang

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor opvang in een kindercentrum of door middel van gastouderopvang. Gastouderopvang is de opvang van maximaal zes 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.²⁰ Dit betekent dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel gastouders die nu meer dan zes kinderen opvangen, moeten gaan voldoen aan de kwaliteitsregels voor kindercentra.

Aan de opvang in een kindercentrum en gastouderopvang worden op een beperkt aantal onderdelen verschillende eisen gesteld die gedeeltelijk samenhangen met de verschillende aard van de opvang. Anders dan bij

²⁰ Voorgesteld artikel 1.1.

de kinderopvang in een kindercentrum, kunnen de eisen ten aanzien van de accommodatie en het pedagogisch beleid voor de gastouderopvang bij Eilandverordening worden vastgesteld.²¹

Momenteel zijn er in Caribisch Nederland alleen op Bonaire enkele gastouders actief.²² Bij de inwerkingtreding van de tijdelijke subsidieregeling was de toekomst van de gastouderopvang nog onduidelijk.²³ De consultatieversie van het wetsvoorstel bevatte nog de mogelijkheid voor het openbaar lichaam om per Eilandsverordening te bepalen of gastouderopvang mag plaatsvinden op het eiland of niet.²⁴ Uit de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat de meeste kinderen bij voorkeur in de professionele setting van het kindercentrum worden opgevangen en dat de gastouderopvang in het stelsel aanvullend is op de reguliere kindercentra.²⁵ De ouderbijdrage zal bij beide vormen gelijk zijn ondanks het verschil in de kwaliteitseisen. Dit om te voorkomen dat ouders vanwege een financiële prikkel kiezen voor gastouderopvang.²⁶

Gelet op het voorgaande is de toegevoegde waarde van de regeling voor gastouderopvang voorsnog beperkt. Daarbij merkt de Afdeling op dat niet duidelijk is waarom is afgezien van de regeling zoals opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Ten slotte merkt de Afdeling op dat de verwachte effecten voor het aanbod van gastouderopvang van de voorgestelde regeling voor gastouderopvang onduidelijk blijven.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling geeft aan de toegevoegde waarde van de regeling voor gastouderopvang beperkt te vinden. Er zijn verschillende redenen waarom de regeling voor gastouderopvang is opgenomen in het wetsvoorstel. Ten eerste wordt daarmee mogelijk om de bestaande praktijk op Bonaire voort te zetten. Ten tweede hebben de openbare lichamen van Sint Eustatius en Saba aangegeven niet uit te sluiten dat gastouderopvang in de toekomst een oplossing kan bieden op het eiland, bijvoorbeeld voor kinderen voor wie opvang in een kleine groep en huiselijke setting wenselijk is. Ten derde wordt hiermee, volgens het kabinetsprincipe «*comply or explain*», aangesloten bij Europees Nederland, waar gastouderopvang ook mogelijk is.

Tot slot kan gastouderopvang een bijdrage leveren aan het vergroten van het aanbod aan kinderopvangplekken. Om bovengenoemde redenen blijft de mogelijkheid van gastouderopvang op de eilanden bestaan.

Volledigheidshalve dient te worden aangegeven dat gastouders, net als houders van kindercentra, moeten beschikken over een exploitatievergunning, en moeten voldoen aan de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel, zoals de kwaliteitseis over verantwoorde kinderopvang. De Inspectie van het Onderwijs zal ook toezien op de kwaliteit van de gastouderopvang. Er zijn geen signalen dat de al bestaande gastouderopvang in Caribisch Nederland van onvoldoende kwaliteit is.

²¹ Voorgesteld artikel 2.6, vijfde lid.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1. Eilandelijke situatie: deelname en aanbod.

²³ Zie de toelichting bij de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland (Stc. 2020, 26622) dat er binnen het programma BES(t) 4 kids nog geen uitspraak is gedaan over de positie van de gastouders in het stelsel van de kinderopvang op het eiland en daarover nog een besluit zal worden genomen.

²⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/wetkinderopvangcn>.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.4. Gastouderopvang en flexibele opvang.

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 4.4.4. Gastouderopvang en flexibele opvang.

De Afdeling merkt verder op dat niet duidelijk is waarom is afgezien van de regeling zoals is opgenomen in de consultatieversie van het wetsvoorstel. In de consultatieversie had het openbaar lichaam de bevoegdheid bij Eilandsverordening gastouderopvang te verbieden. Dit is een te vergaand instrument. Als een gastouder voldoet aan de voorwaarden en kwaliteitseisen die bij of krachtens het wetsvoorstel aan gastouderopvang worden gesteld, dan kunnen door de gastouder kinderen worden opgevangen. De opmerking van de Afdeling om gastouderopvang te verbieden in het wetsvoorstel wordt niet overgenomen.

Tot slot noemt de Afdeling dat de verwachte effecten voor het aanbod van gastouderopvang onduidelijk blijven. Het is lastig om op voorhand de effecten zichtbaar te maken, maar de verwachting is dat het aantal gastouders op Bonaire door de toenemende kwaliteitseisen gelijk blijft. Indien een potentiële gastouder geïnteresseerd is om op een van de eilanden een gastouderopvang te starten zal diegene een exploitatievergunning moeten aanvragen bij het openbaar lichaam en inzichtelijk moeten maken dat aan de kwaliteitseisen voldaan wordt. Mogelijk zullen de openbare lichamen gastouderopvang op de eilanden stimuleren voor kinderen met een specifieke behoefte.

Concluderend blijft gastouderopvang, als mogelijke opvangvorm in het wetsvoorstel gehandhaafd, zonder mogelijkheid om dit soort kinderopvang op eilandniveau te verbieden. In de memorie van toelichting (paragraaf 4.1.1) is de argumentatie in lijn met het voorgaande aangescherpt.

4. Gegevensbescherming

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor de verwerking van gegevens over de ontwikkeling van het kind door de kinderopvang.²⁷ Ook voorziet het wetsvoorstel in grondslagen voor de verstrekking aan en de verwerking van persoonsgegevens door de bestuurscolleges, toezicht-houders, uitvoeringsorganisaties en – buiten Caribisch Nederland – de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie van het Onderwijs.²⁸ Dat betreft gegevens nodig voor de bepaling van de ouderbijdrage en gegevens voor het toezicht. De toelichting vermeldt dat de administraties zo moeten worden ingericht dat wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens BES en dat de Inspectie van het Onderwijs de juiste bescherming dient te bieden op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).²⁹

a. Verwerking Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld met betrekking tot de gegevensverstrekking.³⁰ Het gaat dan om 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. Een overzicht van de risico's en de bijbehorende maatregelen zal worden opgenomen in de

²⁷ Voorgesteld artikel 2.15. Oogmerk van deze gegevensverwerking is de doorstroom van kinderen naar het basisonderwijs.

²⁸ Voorgesteld hoofdstuk 4.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.1. Hoofdpijnen informatieverplichtingen.

³⁰ Voorgesteld artikel 4.7.

gegevensbeschermingseffectbeoordeling bij het wetsvoorstel.³¹ Deze ontbreekt.

De Afdeling wijst er op dat deze AMvB alleen geldt voor de gegevensverwerking ten behoeve van de ouderbijdrage en het toezicht (hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel). Niet duidelijk is waarom nadere regels over de gegevensverwerking ten behoeve van de goede doorstroom naar het basisonderwijs niet nodig zouden zijn. Het opnemen van alleen een grondslag voor gegevensverwerking doet het risico op inbreuk op de privacy toenemen. Het komt dan aan op een zorgvuldige uitvoeringspraktijk. De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt op welke wijze een zorgvuldige uitvoeringspraktijk wordt gewaarborgd. Dit klemt te meer vanwege de kleinschaligheid van de eilanden. Dit maakt dat het beschermen van privacy soms zeer moeilijk is.³²

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om ook bij artikel 2.15 te voorzien in een grondslag om bij AMvB nadere regels te stellen over de in dat artikel bedoelde gegevensverwerking.

Tevens adviseert de Afdeling om de uitkomsten van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling alsnog in de toelichting op te nemen.

De Afdeling signaleert dat in het wetsvoorstel een grondslag ontbreekt voor het stellen van nadere regels over gegevensverwerking ten behoeve van de goede overdracht tussen kinderopvang en het basisonderwijs, en wijst terecht op het risico op inbreuk op de privacy. Op advies van de Afdeling is daarom ten aanzien van artikel 2.15 een grondslag opgenomen om bij AMvB nadere regels hierover te stellen (vierde lid). In die regels zal worden gespecificeerd om welke (typen) gegevens het gaat. Gedacht wordt aan gegevens over de ontwikkeling van kinderen op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Daarnaast zal worden gespecificeerd in welke gevallen gegevens worden verwerkt, de wijze van verwerking van de gegevens, het elektronische gegevensverkeer en de daarbij te gebruiken infrastructuur, en de eisen die aan de gegevensverwerking worden gesteld. Het uitgangspunt blijft dat gegevens alleen met instemming van de ouder in een gesprek tussen de beroepskracht van de kinderopvang dan wel gastouder en de leerkracht van de basisschool kunnen worden verstrekt, zo mogelijk in aanwezigheid van de ouder (artikel 2.15, derde lid).

De Afdeling constateert daarnaast dat de gegevensbeschermingseffectbeoordeling ontbreekt en adviseert de uitkomsten van de beoordeling op te nemen in de toelichting. Voor de consultatieversie van het wetsvoorstel is in het najaar van 2020 een concept-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 privacy-schending in kaart te brengen. Op basis van die gesprekken en de verdere uitwerking van het wetsvoorstel is de gegevensbeschermingseffectbeoordeling geactualiseerd. De uitkomsten van de geactualiseerde

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.5. Uitkomsten advies en consultatie ten aanzien van gegevensverwerking en gegevensoverdracht.

³² Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019. Als een voorbeeld wordt de publieke ruimte van een ziekenhuis genoemd waar veel informatie werd gewisseld tussen zorgverleners en patiënten waardoor de privacy meer dan eens in het geding kwam (p.32).

gegevensbeschermingseffectbeoordeling zijn opgenomen in de memorie van toelichting (paragraaf 10.6).

b. Derde landen

Het wetsvoorstel regelt de doorgifte van gegevens uit Europees Nederland aan de openbare lichamen.³³ Dit betekent dat op de gegevensverstrekking die in het kader van het wetsvoorstel aan de orde is, het regime uit de AVG ten aanzien van doorgifte van gegevens met derde landen van toepassing is.³⁴ Uitwisseling van persoonsgegevens met derde landen is onder de AVG slechts mogelijk wanneer er sprake is van passende waarborgen en betrokkenen «over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken».³⁵ Zowel de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES als ook de Autoriteit Persoonsgegevens noemen doorgifte uit Europees Nederland aan Caribisch Nederland een bijzonder punt van aandacht bij het voorstel.³⁶

De toelichting stelt dat hoofdzakelijk gegevens worden verwerkt en overgedragen binnen Caribisch Nederland en alleen in de toezichtstaak er sprake kan zijn van een uitzondering.³⁷ Daarbij wordt gesteld dat in de samenwerking tussen de lokale toezichthouders en de Inspectie van het Onderwijs nadrukkelijk aandacht zal zijn voor de juiste waarborgen. Het wetsvoorstel lijkt echter meer uitzonderingen te bevatten dan de toelichting vermeldt, nu ook de Minister bevoegd is gegevens en inlichtingen te verstrekken aan het bestuurscollege voor de uitvoering van kwaliteit, financiering en handhaving.³⁸

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting in dit opzicht aan te vullen.

De Afdeling wijst erop dat in de toelichting wordt gesteld dat alleen in de toezichtstaak gegevens worden verwerkt en overgedragen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Door de standplaats van de Inspectie van het Onderwijs is er sprake van twee rechtsregimes: de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de Algemene verordening gegevensbescherming.³⁹ Op grond van artikel 4.6, tweede lid, wordt de Inspectie van het Onderwijs als beoogd toezichthouder op de kwaliteit bevoegd gegevens en inlichtingen te verstrekken aan het bestuurscollege. Dit kan alleen als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van het toezicht op de kwaliteit. Het betreft onder andere de informatie die het bestuurscollege nodig heeft om tot een besluit over het toekennen van een exploitatievergunning te komen. Hierbij kan het gaan om persoonsgegevens van de aanvrager (naam, contactgegevens). Op deze gegevensverstrekking is de Algemene Verordening gegevensbescherming van toepassing. Deze waarborgen, die de inspectie al in de praktijk en op diens systemen toepast in het kader van diens onderwijstoezichtstaken, zal de inspectie inzetten bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van

³³ Voorgesteld artikel 4.6.

³⁴ Hoofdstuk V AVG.

³⁵ Artikel 44 AVG.

³⁶ Zie advies Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, d.d. 16 december 2020 betreffende Advies wetsvoorstel Kinderopvang CN en advies van de Autoriteit Persoonsgegevens, d.d. 18 februari 2021 betreffende Advies over het concept voor een wetsvoorstel houdende regels ten behoeve van de kinderopvang in Caribisch Nederland (Wet kinderopvang CN), p.2.

³⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 10.5. Uitkomsten advies en consultatie ten aanzien van gegevensverwerking en gegevensoverdracht.

³⁸ Voorgesteld artikel 4.6.

³⁹ 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).

artikel 4.6, tweede lid. Ook het bestuurscollege dient waarborgen te treffen. Deze heeft het bestuurscollege al getroffen in de praktijk en op diens systemen voor van het verwerken van persoonsgegevens in het kader van haar taken op onder andere het gebied van leerplicht en lokaal armoedebelid. Het bestuurscollege zal deze waarborgen ook inzetten bij de verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 4.6, tweede lid.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel meer uitzonderingen lijkt te bevatten op het uitgangspunt dat gegevens worden verwerkt en overgedragen binnen Caribisch Nederland. Op basis van artikel 4.6, eerste lid, is de Minister voor APP bevoegd om gegevens en inlichtingen te verstrekken aan het bestuurscollege van het openbaar lichaam. Dit ziet op gegevens en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de hoofdstukken 2 (kwaliteit), 3 (financiering) of 5 (toezicht en handhaving). Het gaat om informatie die het bestuurscollege nodig heeft om zijn taak op het gebied van het intrekken van exploitatievergunningen uit te voeren. Ook gaat het om informatie die voor het openbaar lichaam noodzakelijk is bij het bepalen of een ouder in aanmerking komt voor de betaling van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam. De informatie in het kader van de betaling van de ouderbijdrage door het openbaar lichaam zal worden verstrekt namens de Minister door de RCN Unit SZW. De RCN Unit SZW ontvangt de betreffende informatie van de kinderopvangorganisaties en verstrekt deze aan het bestuurscollege, indien noodzakelijk voor dit doel. De informatie verlaat Caribisch Nederland niet en is ook niet te raadplegen vanuit Europees Nederland. Dit betekent dat de verwerking van de betreffende persoonsgegevens volledig plaatsvindt in Caribisch Nederland. Er vindt op grond van artikel 4.6, eerste lid, geen uitwisseling plaats van persoonsgegevens met het Europese deel van Nederland. Daarmee valt deze verwerking op basis van artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de AVG niet onder het materiële toepassingsbereik van de AVG. De Wet bescherming persoonsgegevens BES is wel van toepassing.

Het bovenstaande geldt ook voor het adviseren over het intrekken van een exploitatievergunning. Dit gaat om de uitzonderlijke situatie waarbij de Inspectie van het Onderwijs of de RCN Unit SZW, als beoogd toezichthouders op respectievelijk de kwaliteit en de rechtmatigheid, aanleiding zien om namens de Minister het bestuurscollege te adviseren om de exploitatievergunning in te trekken, als ultiem handavingsinstrument. Hierbij kunnen persoonsgegevens (naam, adresgegevens) van de houder van het kindercentrum of gastouder worden verstrekt. Zoals hierboven beschreven valt de verwerking door de RCN Unit SZW niet onder het materiële toepassingsbereik van de AVG. De gegevensverstrekking van de Inspectie van het Onderwijs aan het bestuurscollege valt wel onder het bereik van de AVG, maar zoals hierboven beschreven zullen de Inspectie van het Onderwijs en het bestuurscollege daarbij gebruikmaken van de benodigde passende waarborgen in de praktijk en de systemen die ook zijn getroffen in het kader van andere taken waarbij persoonsgegevens vanuit Europees Nederland door de Inspectie en het bestuurscollege worden verwerkt in Caribisch Nederland.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting in lijn met het bovenstaande aangepast (zie paragraaf 10.6 en 10.7)

5. Experimenteerwetgeving

In het voorstel is een mogelijkheid voor experimenten opgenomen.⁴⁰ De experimenteerbepaling kent een algemeen geformuleerd doel dat meerdere experimenten mogelijk moet maken, waarbij voor de duur van het experiment wordt afgeweken van onderdelen van de wet. Uit de toelichting volgt dat in de praktijk kan blijken dat het stelsel op onderdelen kan worden verbeterd waarbij het van belang kan zijn om te weten of dat doel ook wordt bereikt door het toepassen van een – in dit geval – alternatieve regel.⁴¹

In eerdere adviezen heeft de Afdeling benadrukt dat experimenteren kan, maar met mate en onder voorwaarden.⁴² De Afdeling merkt op dat het doel van de experimenteerregeling in het voorstel lijkt te zijn het creëren van flexibiliteit.

Een toelichting ontbreekt waarom dit via de figuur van experimentele regelgeving noodzakelijk is. Nu het voorstel ook een evaluatiebepaling bevat en een gefaseerde inwerkingtreding tot de mogelijkheden behoort, doet dit vragen rijzen naar de noodzaak van een dergelijke experimenteerregeling.

Gelet op het rechtszekerheids- en het gelijkheidsbeginsel moet niet te snel worden gegrepen naar een experimenteerregeling. De Afdeling adviseert de noodzaak van een experimenteerregeling daarom alsnog dragend te motiveren en deze anders niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Mocht de regeling gehandhaafd blijven, dan zou een dergelijke regeling met meer waarborgen omgeven moeten zijn, dan thans voorgesteld. Voor een goed voorbeeld van een zorgvuldige experimentenwet verwijst de Afdeling naar de Tijdelijke experimentenwet rechtspleging.⁴³

De Afdeling vraagt zich af wat de noodzaak van een experimenteerregeling is, ook gezien het wetsvoorstel een evaluatiebepaling bevat en gefaseerde inwerkingtreding tot de mogelijkheden behoort. Ook in Europees Nederland is in de Wet kinderopvang de mogelijkheid opgenomen om te experimenteren.

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Een experimenteerregeling is nodig om innovatieve ontwikkelingen in de kinderopvang te stimuleren. Met een experimenteerregeling kan informatie worden vergaard, waarmee kan worden beoordeeld of het mogelijk en wenselijk is de regels structureel te wijzigen. Daarnaast maakt de experimenteerregeling het mogelijk om in Caribisch Nederland deel te nemen aan experimenten die in Europees Nederland worden geïnitieerd. In Europees Nederland is bijvoorbeeld de samenwerking tussen of zelfs een meer integrale benadering van de kinderopvang en het basisonderwijs een terugkerend thema. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er in de toekomst op dit thema een experiment gestart wordt, op basis van de experimenteerartikelen in de Wet kinderopvang en de Wet op het primair onderwijs. Een dergelijk experiment zou ook voor Caribisch Nederland interessant kunnen zijn. De Wet primair onderwijs BES biedt hiervoor de ruimte, net als voorliggend wetsvoorstel.

⁴⁰ Voorgesteld artikel 6.3.

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3.3. Experiment.

⁴² Zie onder meer Kamerstukken II 2018/19, 35 263, nr. 4 bij de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging, Kamerstukken II 2017/18, 35 013, nr. 4 bij de Crisis- en herstelwet, Kamerstukken I 2020/21, 34 267, F bij het Besluit Experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet en Kamerstukken II 2017/18, 34 838, nr. 4 bij de Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen.

⁴³ Wet van 24 juni 2020, Stb. 2020, 223.

De Afdeling merkt terecht op dat de regeling, met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, met meer waarborgen omgeven moet zijn. Naar aanleiding daarvan is het volgende aangepast in het wetsvoorstel. Allereerst is het doel van een experiment nader gespecificeerd en in artikel 6.3, eerste lid, opgenomen. De mogelijke doelen zijn 1) het verbeteren van de kwaliteit, 2) de kwaliteitseisen aangaande de huisvesting beter aan laten sluiten op de Caribische context, 3) het versoepelen van de doorstroom naar en samenwerking met het basisonderwijs, 4) het efficiënter inrichten van het financieringsstelsel. Ten tweede is aan de experimenteerregeling een evaluatiebepaling toegevoegd (zesde, zevende en achtste lid).

De opmerking van de Afdeling dat experimenteren kan, maar met mate en onder voorwaarden, is terecht. In het geval dat het starten van een experiment op basis van het wetsvoorstel wordt overwogen, waarbij het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel altijd moeten worden meegewogen. Dit is ook benadrukt in de toelichting (paragraaf 5.3.4).

Concluderend blijft de experimenteerregeling in het wetsvoorstel bestaan, maar is de regeling wel met meer waarborgen omgeven. De onderbouwing in de toelichting is ook aangescherpt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Daarnaast maakt de Minister voor APP van de gelegenheid gebruik om in het wetsvoorstel zoals dat voor advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd nog een aantal wijzigingen aan te brengen. Aanleiding hiervoor is het coalitieakkoord. Het gaat met name om aanpassingen die positief zijn voor ouders (een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, waarvan de hoogte bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt) en voor de uitvoeringsorganisatie (geen inning van de ouderbijdrage). Voor kinderopvangorganisaties geldt dat ten opzichte van wetsvoorstel zoals is voorgelegd, de ouderbijdrage door hen in plaats van door de uitvoeringsorganisatie zal worden geïnd.

Het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» zijn enkele ambities opgenomen die van invloed zijn op dit wetsvoorstel:

- 95% vergoeding en een inkomensafhankelijke ouderbijdrage;
- IJkpunt sociaal minimum.

Het wetsvoorstel is in lijn gebracht met deze ambities. In de volgende alinea's wordt dit per ambitie nader toegelicht.

96% vergoeding en inkomensafhankelijke ouderbijdrage

In het wetsvoorstel zoals de Afdeling dat ter advisering heeft ontvangen was de ouderbijdrage inkomensafhankelijk. In het coalitieakkoord is echter afgesproken in stappen een kinderopvangvergoeding van 95% in te voeren die inkomensafhankelijk wordt. In september 2022 heeft het kabinet besloten om de vergoeding te verhogen naar 96%.⁴⁴

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 1.

Bij de beoordeling of deze maatregel voor Caribisch Nederland van toepassing kan zijn, wordt uitgegaan van het principe «*comply or explain*». Op basis van dit principe is er geen reden om het vergoedingsniveau voor kinderopvang in Caribisch Nederland op een ander niveau te zetten. De feitelijke hoogte van de kinderopvangvergoeding wordt bepaald op basis van een onafhankelijk onderzoek. Het invoeren van de vergoeding van 96% betekent ook dat ouders in Caribisch Nederland met de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel een inkomensonafhankelijke ouderbijdrage ter hoogte van 4% zullen gaan betalen.

Het wetsvoorstel wordt, door uit te gaan van een inkomensonafhankelijke ouderbijdrage, voor de uitvoering aanzienlijk vereenvoudigd. Er hoeft bijvoorbeeld geen inkomenstoetsing meer voor alle ouders plaats te vinden en ook zijn er geen bepalingen over de samenstelling van het huishouden en het huishoudinkomen meer nodig. Ook de betreffende gegevensdeling tussen Belastingdienst CN en RCN unit SZW is niet meer nodig.

Daarnaast is, ten opzichte van het wetsvoorstel dat voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, gewijzigd dat de ouderbijdrage wordt geïnd door de kinderopvangorganisaties in plaats van door de overheid. Belangrijkste reden om de ouderbijdrage te innen door de overheid was omdat een inkomenscheck nodig was. Nu er sprake is van een inkomensonafhankelijke ouderbijdrage en het bedrag laag is, wordt voorgesteld om de inning van de ouderbijdrage te laten uitvoeren door de kinderopvangorganisaties. Dat is op dit moment ook al het geval. Daarmee hoeft de uitvoeringsorganisatie geen inningsproces te organiseren, en is verrekening met de kinderbijslag ook niet meer aan de orde.

De artikelen in hoofdstuk 3 (Financiering) in het wetsvoorstel zijn hierop aangepast, met name door herziening van paragraaf 3 (Ouderbijdrage) en schrapping van paragraaf 4 (Invordering en matiging). In de memorie van toelichting (paragraaf 4.4 en verder zijn de achtergronden van de voorgestelde wijzigingen en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen opgenomen.

Ijkkpunt sociaal minimum

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de armoede in Caribisch Nederland wordt aangepakt. Het ijkkpunt sociaal minimum zal worden herzien. Onderdeel van het beleid is om de kosten van levensonderhoud waaronder de kosten voor de kinderopvang te verlagen. Mede ook tegen de achtergrond van de wens van de openbare lichamen om de kinderopvang als een voor ouders kosteloze basisvoorziening in Caribisch Nederland in te richten, wordt voorgesteld om in lijn met het wetsvoorstel de openbare lichamen in het kader van het lokale armoedebeleid een ruimere bevoegdheid te geven om voor ouders die het niet kunnen betalen de ouderbijdrage voor de kinderopvang te vergoeden. Hiertoe is in artikel 3.13, eerste lid, de mogelijkheid gecreëerd voor ouders die de ouderbijdrage niet kunnen betalen om het bestuurscollege te verzoeken de ouderbijdrage te voldoen. Het is aan het openbaar lichaam om bij Eilandsbesluit nadere regels te stellen over de voorwaarden waaronder het bestuurscollege de ouderbijdrage betaalt (tweede lid). De memorie van toelichting (paragraaf 4.4) is naar aanleiding van bovenstaande aangepast.

Overige wijzigingen

Bij gelegenheid van het nader rapport is het wetsvoorstel op enkele, meer technische punten aangepast. De begripsbepaling van Onze Minister is

geactualiseerd naar de Minister voor APP (artikel 1.1). De kwaliteitseis dat houders van kindercentra en gastouders aantoonbaar aandacht besteden aan opleidingseisen voor beroepskrachten is uitgebreid naar scholingseisen en ervaringseisen (artikelen 2.4 en 2.6). Dit geldt ook voor de bijbehorende delegatiegrondslagen. Aangepast is dat de Minister kinderopvangvergoeding die onverschuldigd is betaald kan terugvorderen, in plaats van dat deze wordt teruggevorderd (artikel 3.8, vierde lid). In artikel 3.10, derde lid, is verrekening mogelijk gemaakt met alle bestuurlijke boetes als bedoeld in artikel 5.7, in plaats van alleen met een deel van die bestuurlijke boetes.

In artikel 4.2, eerste lid, onderdeel a, is verduidelijkt dat onder de te verstrekken persoonsgegevens tevens wordt verstaan een (informeel) administratienummer of ID-nummer. In onderdeel a van de artikelen 4.3, eerste lid, en 4.4, tweede lid, is toegevoegd dat de gegevensverstrekking aan de Minister tevens ziet op gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling en de hoogte van de kinderopvangvergoeding, voor zover deze betrekking hebben op flexibele opvang. De memorie van toelichting is waar nodig geactualiseerd naar aanleiding van voornoemde wijzigingen.

Daarnaast zijn enkele tekstwijzigingen van zeer ondergeschikte aard doorgevoerd, waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd.

Ik verzoek U, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten