

Vergaderjaar 2023–2024

36 513

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang

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. 8 november 2023 en het nader rapport d.d. 1 maart 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2023, nr. 2023002146, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 november 2023, nr. W12.23.00284/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van 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 tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2023, no. 2023002146, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op een aantal aanpassingen in de Wet kinderopvang met als doel de kwaliteit van de gastouderopvang te herijken. Voor de gastouderopvang worden in navolging van de aanpassingen voor de kindercentra de vier pedagogische basisdoelen in de wet opgenomen. Ook regelt het voorstel een wettelijke delegatiegrondslag om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een

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

gastouder kan zijn aangesloten en een wettelijke delegatiegrondslag om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbetering voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang en over het ontbreken van het benodigde inzicht in de beoogde nadere invulling van maatregelen die bij lagere regelgeving worden geregeld. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang (de wet), met als doel herijking van de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Uit een rapport van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang komt naar voren dat gemiddeld genomen de kwaliteit van de gastouderopvang op orde is, maar dat er zowel naar boven als beneden grote uitschieters zijn. Ongeveer 21% van de gastouders biedt opvang van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit.²

De regering wil langs drie sporen verbetermaatregelen voor de gastouderopvang doorvoeren.³ Dit betreft het versterken van toezicht op gastouders,⁴ het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus en professionalisering van gastouders.⁵

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de aangekondigde maatregelen van het tweede spoor, het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus. Daartoe worden in de wet de vier pedagogische basisdoelen van kinderopvang opgenomen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang. De pedagogische doelen voor gastouderopvang en opvang in een kindercentrum worden daarmee gelijkgetrokken.⁶

Dit leidt er volgens de toelichting niet toe dat er gelijke kwaliteitseisen voor de verschillende vormen van opvang gaan gelden.⁷ Daarnaast wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten. Ook wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

² Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 410.

³ Zoals is aangekondigd in de Kamerbrief van 31 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491).

⁴ Sinds 2022 is de frequentie van het toezicht door de GGD'en verhoogd en wordt per gemeente minimaal 50% van de gastouderopvang geïnspecteerd.

⁵ Om verdere professionalisering van gastouders te bevorderen wordt voorgesteld om een pedagogisch module en permanente educatie verplicht te stellen. Ook moeten de gastouders een pedagogisch werkplan gaan opstellen. Tot slot worden gastouders verplicht om altijd een achterwacht te hebben.

⁶ De vier pedagogische doelen zijn met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang per 2018 voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang in de wet opgenomen.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2, onder a. In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen «aspecten van verantwoorde kinderopvang» waarmee de pedagogische doelen worden bedoeld en de «voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang», de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden. Met de wijziging van artikel 1.56, tweede lid, van de wet wordt niet langer gesproken over de kwaliteit van de gastouderopvang maar over de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang. De term kwaliteitseisen in de memorie van toelichting lijkt daarmee te verwijzen naar de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden.

2. Gevolgen voor beschikbaarheid en betaalbaarheid gastouderopvang

a. Weging twee hoofddoelen van kinderopvangbeleid

Het kinderopvangbeleid in Nederland kent twee nevensgeschikte hoofddoelen. Het ene doel is het ondersteunen van ouders in het combineren van arbeid en zorg. Het andere doel is het bevorderen van de ontwikkeling van jonge kinderen.⁸ Met het onderbrengen van de pedagogische basisdoelen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang in de wet en de aanscherping van de eisen waaraan gastouders en gastouderbureaus moeten voldoen, wordt beoogd de pedagogische kwaliteit te versterken om zo bij te dragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen. De Afdeling begrijpt de wens om de pedagogische kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus, in het bijzonder daar waar sprake is van opvang van lage en zeer lage pedagogische kwaliteit, te willen verhogen en daarmee bij te dragen aan de ontwikkeling van het jonge kind, maar merkt daarbij het volgende op.

Gastouderopvang voorziet in een vraag waaraan opvang in een kindercentrum niet altijd kan voldoen. Gastouderopvang is vaak flexibel en kleinschalig en vindt plaats in een huiselijke sfeer. In niet-stedelijke gebieden waar het aanbod van kindercentra vaak minder groot is, kunnen ouders aangewezen zijn op gastouderopvang om de combinatie van arbeid en zorg te kunnen realiseren. Ook bepaalde beroepsgroepen, zoals medewerkers in de zorg en in de cultuursector, kunnen vanwege flexibele werktijden buiten kantooruren aangewezen zijn op gastouderopvang vanwege de flexibiliteit die deze vorm van opvang kan bieden.⁹

Het versterken van de pedagogische kwaliteit binnen de gastouderopvang kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van gastouderopvang. De toelichting gaat niet in op die mogelijke gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbeteringen.

De Afdeling merkt op dat inzicht zal moeten worden geboden in de beoogde balans tussen enerzijds kwaliteitsverbetering en anderzijds de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Zij wijst er in dit verband op dat in de kinderopvangsector sprake is van personeelstekorten.¹⁰ Dit roept de vraag op hoe haalbaar de beoogde kwaliteitsverbetering in de praktijk zal zijn voor gastouders en gastouderbureaus.

In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld voorzien in de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers bij het gastouderbureau ter ondersteuning van het pedagogisch beleid en de coaching van gastouders. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende krachten te kunnen voorzien.¹¹ De toelichting gaat hierop niet in, noch op de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Zie tevens Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 513.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

¹⁰ Zie ook het eveneens bij de Afdeling voor advies aanhangige ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het inzetten van beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht in de dagopvang en wijzigingen met betrekking tot de beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgequalificeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang (W12.23.0322/III).

¹¹ In de Kamerbrief van 31 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491, wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid, is duidelijkheid nodig over de concrete kwaliteitseisen die zullen worden gesteld aan de gastouderopvang. De memorie van toelichting gaat hier onvoldoende op in.

b. Betaalbaarheid gastouderopvang

Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat een deel van de gastouderbureaus en gastouders als gevolg van de voorgestelde maatregelen extra kosten zal moeten maken. De verwachting is dat deze kosten doorberekend zullen worden in de uurtarieven die de ouders betalen. Om de extra kosten van deze maatregelen en andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van ouders en daarmee de toegankelijkheid van gastouderopvang te waarborgen, worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag van de gastouderopvang.¹²

De memorie van toelichting maakt melding van een reservering van structureel € 16,3 miljoen voor het verdisconteren van de extra kosten in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang per 2025. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is meer concreet aangegeven dat de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag met € 0,21 zal stijgen.¹³

In de memorie van toelichting¹⁴ wordt aangegeven dat de reacties op de internetconsultatie die zien op de onderwerpen betaalbaarheid van de gastouderopvang en de verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang buiten beschouwing zijn gelaten, omdat dit geen betrekking heeft op onderhavig wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat de betaalbaarheid van de gastouderopvang onlosmakelijk is verbonden met dit wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen, bezien in samenhang met de beoogde aanpassingen van de maximum uurprijs, zullen immers gevolgen hebben voor de betaalbaarheid. Daarom is ook duidelijkheid nodig over de concrete eisen die aan de gastouderopvang zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert om voornoemde reacties die zien op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang alsnog bij het voorstel te betrekken.

c. Delegatie

Het wetsvoorstel regelt in aansluiting op de structuur van de bestaande wet delegatiegrondslagen om bij lagere regelgeving de gewenste verbetermaatregelen om de begeleidende rol van gastouderbureaus te verstevigen, uit te werken en nader te concretiseren. Uit de Kamerbrief van 31 mei 2023¹⁵ kan worden afgeleid dat er al concrete ideeën bestaan over de gewenste uitwerking van deze maatregelen.¹⁶

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.3.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹⁶ In de Kamerbrief wordt voorgesteld om in lagere regelgeving vast te leggen dat gastouderbureaus moeten beschikken over pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau. Ook wordt voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.

In de memorie van toelichting wordt, zoals hiervoor al kort geschetst, echter niet of nauwelijks een doorkijk gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Hierdoor biedt het wetsvoorstel weinig duidelijkheid en hebben gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig tot geen inzicht in wat de financiële en uitvoeringsgevolgen van het voorstel zullen zijn.¹⁷

De Afdeling wijst erop dat de Staten-Generaal bij de beoordeling of delegerende bevoegdheid moet worden toegekend en wat de reikwijdte daarvan zou moeten zijn, voldoende inzicht moet hebben in de beoogde maatregelen, de beoogde mate van detaillering daarvan en de reden om deze in lagere regelgeving op te nemen. Dit vereist een zekere toelichting op de beoogde maatregelen, de gevolgen hiervan, de criteria die bepalend zijn voor de vormgeving en de weging die aan verschillende relevante factoren wordt gegeven om de maatregelen af te bakenen.¹⁸

Een dergelijke toelichting en analyse ontbreekt in de memorie van toelichting. Dat een algemene maatregel van bestuur via een voorhang-procedure aan beide Kamers kenbaar wordt gemaakt doet hier niet aan af. De toelichting bij een wetsvoorstel dient zelfstandig leesbaar te zijn en die elementen bevatten die nodig zijn om het voorstel op zijn merites te kunnen beoordelen. Hieraan wordt in de voorliggende memorie van toelichting niet voldaan.

d. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om voor de gastouderopvang tot aanscherping van de kwaliteitseisen te komen met het oog op het bijdragen aan de ontwikkeling van het jonge kind. Daarbij zal inzicht moeten worden geboden in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, mede in het licht van de tekorten aan gekwalificeerde arbeidskrachten in de kinderopvangsector. Hiervoor is nodig dat duidelijkheid wordt gegeven over wat het voorstel concreet voor gastouders, gastouderbureaus en ouders gaat betekenen. Dat deze aspecten bij lagere regelgeving zullen worden ingevuld doet aan deze noodzaak niet af. De toelichting biedt de benodigde duidelijkheid niet.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de concrete gevolgen van het voorstel voor gastouders en gastouderbureaus en de gevolgen voor ouders inzake de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, hier de reacties vanuit de internetconsultatie bij te betrekken en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) adviseert in de toelichting duidelijkheid te geven over wat het voorstel en de aanscherping van de kwaliteitseisen concreet betekent voor gastouders, gastouderbureaus en ouders, mede in het licht van tekorten op arbeidsmarkt en adviseert nader in te gaan op de gevolgen van het voorstel voor de betaalbaarheid en beschikbaarheid van gastouderopvang.

¹⁷ DUO geeft aan dat de uitvoeringstechnische en daarmee mogelijk samenhangende financiële effecten nog niet te duiden zijn. GGD GHOR geeft aan dat het van de uitwerking van de nadere regelgeving afhangt welke effecten de aanpassingen op de uitvoeringspraktijk hebben en welke financiële effecten er zijn. De Inspectie van het Onderwijs merkt ten aanzien van een aantal voorgestelde maatregelen op dat de invulling nog niet duidelijk is en dat doordoor de mogelijke consequenties pas duidelijk zullen worden bij lagere regelgeving. De VNG acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, maar kan geen uitspraken doen over de financiële effecten omdat dit afhangt van de invulling van de eisen in lagere regelgeving.

¹⁸ Zie aanwijzing 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over noodzaak van regelgeving en voorafgaand onderzoek.

Met dit wetsvoorstel worden nadere kwaliteitseisen gesteld aan gastouderopvang. De concrete invulling van die kwaliteitseisen wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel voor gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig duidelijk biedt, omdat niet of nauwelijks een doorkijk wordt gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling zijn de paragrafen 3.1.2 en 3.1.3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aangevuld met de maatregelen waarvan beoogd is die in lagere regelgeving op te nemen.

In paragraaf 3.1.2 is een passage opgenomen over het pedagogisch beleidsplan. Met de concretisering van de pedagogische doelen bij algemene maatregel van bestuur, zullen gastouderbureaus hun pedagogisch beleidsplan hierop moeten wijzigen. De nadere invulling van het pedagogisch beleidsplan wordt beschreven in het artikel 21 van het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang. In paragraaf 3.1.3 is een beschrijving opgenomen van de wijzigingen die in de lagere regelgeving worden voorgesteld, wordt invulling gegeven aan verantwoorde kinderopvang bij gastouderopvang, teneinde goede pedagogische kwaliteit te waarborgen.

De belangrijkste onderdelen zijn:

- Het aanscherpen van de opleidingseisen voor gastouders, zodat gastouders in, of aanvullend op, hun opleiding een pedagogisch component hebben gevolgd. Op dit moment kwalificeren er opleidingen op mbo-niveau 2 of 3 die geen enkel vak bevatten dat is gericht op pedagogiek.
- Het voorschrijven van permanente ontwikkeling voor gastouders. Met deze eis geldt voor alle gastouders een verplichting om zich jaarlijks voor een aantal uren te blijven ontwikkelen en bij te scholen.
- Het opstellen van een pedagogisch werkplan voor elke voorziening voor gastouderopvang. De gastouder beschrijft in het pedagogisch werkplan onder meer hoe hij of zij invulling geeft aan de pedagogische visie en invulling van de pedagogische doelen van het gastouderbureau. Daarnaast beschrijft de gastouder in dit werkplan hoe hij of zij de ontwikkeling van het kind volgt.
- Het uitbreiden van de achterwachting. Op dit moment is een gastouder die meer dan drie kinderen opvangt verplicht een achterwacht te hebben die, in geval van calamiteiten, binnen 15 minuten ter plaatse kan zijn. Het is de bedoeling dat deze achterwachting zo te wijzigen, dat gastouders, ongeacht hoeveel kinderen zij opvangen, over een achterwacht beschikken.

Betaalbaarheid en beschikbaarheid gastouderopvang, mede in het licht van krapte op de arbeidsmarkt

Gastouderopvang stelt ouders in staat om te werken en het draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Voor het bereiken van deze twee doelen is zowel goede toegankelijkheid, waarmee zowel betaalbaarheid als beschikbaarheid wordt bedoeld, als goede kwaliteit van de opvang van belang. De afweging tussen deze twee doelstellingen van de kinderopvang alsmede de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de toegankelijkheid van de gastouderopvang zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader beschreven in het paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

Er moet sprake zijn van verantwoorde kinderopvang, zodat deze bij kan dragen aan de ontwikkeling van het kind of in ieder geval geen negatief effect heeft op de ontwikkeling van het kind. Dit kan tot gevolg hebben dat in enkele specifieke gevallen een individuele gastouder niet aan alle voorgestelde eisen voldoet. Voor de regering weegt de borging van de kwaliteit van de gastouderopvang echter zwaarder dan een mogelijke impact op de toegankelijkheid van de gastouderopvang. De regering stelt enkele maatregelen voor om rekening te houden met het doenvermogen voor gastouders en gastouderbureaus.

Allereerst is vroegtijdige en duidelijke communicatie vanuit de Rijks-overheid wat er van gastouders en gastouderbureaus wordt verwacht van belang. Daarnaast hebben gastouderbureaus een ondersteunende en begeleidende rol naar de gastouder bij de implementatie van deze eisen. Tot slot gelden voor enkele eisen overgangstermijnen. Zo wordt getracht gastouders in staat te stellen zich de nieuwe kwaliteitseisen eigen te maken.

Betaalbaarheid van de gastouderopvang

Om de gevolgen voor de betaalbaarheid zoveel mogelijk te beperken worden mitigerende maatregelen genomen om de financiële gevolgen, met name als gevolg van regeldruk, te beperken. Om de betaalbaarheid van de gastouderopvang te waarborgen is in mei 2023 in de Kamerbrief over het verbetertraject reeds aangekondigd dat de maximum uurprijs per 2025, de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderliggende wetsvoorstel, met 21 cent wordt verhoogd (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491). Desondanks zijn er in de internetconsultatie veel reacties binnengekomen op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en het verhogen van de maximum uurprijs. De Afdeling adviseert om de reacties uit de internetconsultatie die zien op de betaalbaarheid en de maximum uurprijs mee te nemen bij het onderliggende wetsvoorstel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling inzake de betaalbaarheid worden in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting de financiële gevolgen van het wetsvoorstel nader toegelicht. Opgenomen is dat de regering het niet wenselijk acht dat extra kosten die met kwaliteitsverbetering gepaard gaan volledig bij de betrokken ouders komen te liggen en voornemens is de maximum uurprijs met 21 cent te verhogen. In de praktijk voldoen veel gastouders en gastouderbureaus reeds aan (een deel van) de nieuwe kwaliteitseisen. Er zullen echter ook gastouders en gastouderbureaus zijn die nog een of enkele stappen moeten zetten en daarmee mogelijk ook meer kosten maken. De verwachting is dat met de verhoging van 21 cent gastouders en gastouderbureaus gemiddeld genomen in staat zijn om extra kosten hiermee te dekken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de reacties uit de internetconsultatie die zien op de betaalbaarheid en de maximum uurprijs meegenomen in paragraaf 5.2.3. In veel reacties wordt gesteld dat als de eisen aan gastouderopvang gelijk worden getrokken naar het niveau van een kindercentrum, ook de maximum uurprijs voor beide opvangvormen gelijkgesteld zou moeten worden. De regering acht het gelijkstellen van de maximum uurprijs van de gastouderopvang aan die van de dagopvang niet aan de orde. Zo heeft een gastouder geen aparte lasten voor de opvanglocatie, in tegenstelling tot een kindercentrum. Dit zorgt mede voor een andere kostprijs van de verschillende opvangsoorten en daarmee een andere maximum uurprijs.

Aanvullend geven gastouders aan dat de huidige maximum uurprijs te laag is in verhouding tot de kostprijs van de gastouderopvang. Zoals is aangekondigd in de brief van 15 september 2023 (Kamerstukken II

2023/24, 31 322, nr. 512) start in 2024 een onderzoek naar kostprijzen in de kinderopvangsector. Dit onderzoek zal ook meer zicht geven op de kostprijs van gastouderopvang.

Haalbaarheid kwaliteitseisen

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de vraag of gezien de krapte op de arbeidsmarkt voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende gekwalificeerde medewerkers te kunnen voorzien. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan. De opleidingseisen voor pedagogisch beleidsmedewerkers worden nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de bemiddelingsmedewerkers werkzaam bij een gastouderbureau al minimaal hbo geschoold is. Tevens beschikt bijna 30% over een opleiding op mbo-niveau 4 (Kohnstamm Instituut, *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*, mei 2022). Van deze groep zal een deel met aanvullende scholing kunnen aantonen over hbo werk- en denkniveau te beschikken. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de Wet IKK dat de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde pedagogisch beleidsmedewerkers in de centrumopvang geen groot knelpunt is geweest (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 466.). De regering acht het daarom reëel dat er voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om gastouders te coachen bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

Maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder

Het wetsvoorstel regelt een delegatiegrondslag om bij lagere regelgeving het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten te kunnen maximeren. De maximering moet bijdragen aan verbetering van het toezicht op de gastouderopvang en de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau en moet de rolvervaging tussen gastouderbureaus verminderen.¹⁹

De memorie van toelichting wijst op een aantal problemen die kunnen ontstaan wanneer gastouders bij meerdere bureaus aangesloten zijn. Zo kunnen de betrokken gastouderbureaus minder goed zicht hebben op de opvang, bijvoorbeeld op het aantal aanwezige kinderen, en minder verantwoordelijkheid voelen voor de begeleiding van de gastouder. De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) geven aan dat het voor hen moeilijker is een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij de gastouder. Voor gemeenten bemoeilijkt dit het aanspreken van het gastouderbureau op het niet goed uitvoeren van de begeleidende taken.

De gastouder dient te handelen overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan en bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de opgestelde risico-inventarisatie en naleving van de meldcode zoals door het gastouderbureau is opgesteld. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties inhoudelijk van elkaar verschillen, kan er afhankelijk van door welk bureau een kind geplaatst is verschillend moeten worden gehandeld.²⁰

Om vast te kunnen stellen of maximering een oplossing biedt voor de in de memorie van toelichting genoemde problemen is het nodig dat inzicht

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

wordt geboden in de aspecten die bepalend worden geacht om tot een bepaalde maximering te komen. In de memorie van toelichting komt dit niet naar voren.

In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.²¹ In het wetsvoorstel blijft de beoogde maximering van het aantal gastouderbureaus in het midden, dit wordt later ingevuld bij lagere regelgeving.

De memorie van toelichting beziet de maatregelen in de gastouderopvang vooral vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Gelet op de in de toelichting genoemde problemen en risico's, zou dat moeten leiden tot het zoveel mogelijk beperken van het aantal gastouderbureaus per gastouder. Er zullen echter ook andere elementen een rol spelen vanuit het oogpunt van beschikbaarheid.

Zo wordt bijvoorbeeld in de paragraaf over financiële consequenties²² opgemerkt dat de maximering van het aantal gastouderbureaus gevolgen kan hebben voor de kindbezetting en daarmee ook de inkomsten van de gastouder. De weging tussen verschillende doelen en in hoeverre daarmee de geschetste problemen kunnen worden opgelost zou in de memorie van toelichting naar voren moeten komen. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de vraag welke elementen bij die afweging een rol dienen te spelen en tot welke uitkomst dat dient te leiden.

Ook is niet duidelijk waarom het beoogde maximum niet in de wet zelf opgenomen kan worden. Het is een hoofdelement van de relatie tussen gastouderbureaus en gastouders en als eenmaal een maximum is vastgesteld lijkt het niet de bedoeling dat dit aantal snel of steeds opnieuw zal wijzigen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum voor het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. Ook adviseert de Afdeling om het maximum aantal gastouderbureaus op het niveau van de wet te regelen.

De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. Tevens adviseert de Afdeling om de maximering bij wet te regelen en niet in lagere regelgeving.

Aan de oproep van de Afdeling om de maximering bij wet te regelen is gehoor gegeven. De maximering is opgenomen in het voorgestelde artikel 1.56c. Tevens is paragraaf 3.1.2.b van de memorie van toelichting nader aangevuld met de overwegingen om te kiezen voor een maximering van twee. Met betrekking tot de maximering op twee is de uitvoerende organisaties gevraagd een nadere uitvoeringstoets te doen. Ook de brancheorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld om op dit voorstel te reageren. De reacties van de uitvoerende organisaties en de brancheorganisaties zijn meegenomen bij de verdere uitwerking van deze maatregel en in paragraaf 5 «advies en consultatie» van de memorie van toelichting verwerkt.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

In het wetsvoorstel is op aangeven van de uitvoerders opgenomen dat een gastouder *per voorziening voor gastouderopvang* bij maximaal twee gastouderbureaus aangesloten kan zijn. De achtergrond is dat een gastouder meerdere voorzieningen kan hebben. Het toezicht vanuit de GGD vindt plaats per voorziening voor gastouderopvang, daarom is mede op advies van GGD GHOR Nederland en VNG deze voorgestelde maatregel op het niveau van de voorziening geregeld. Een gemeente kan niet goed handhaven bij een voorziening voor gastouderopvang buiten de eigen gemeente. Dit kan knellen als een gastouder meerdere voorzieningen voor gastouderopvang heeft in verschillende gemeentes en in totaal bij drie of meer gastouderbureaus is aangesloten. Door de maximering op niveau van de voorziening te stellen, wordt dit probleem voor de gemeente opgelost.

Eind 2023 is bij bijna 78% van de voorzieningen voor gastouderopvang de gastouder aangesloten bij één gastouderbureau. Bij 16,9% van de voorzieningen voor gastouderopvang is de gastouder aangesloten bij twee gastouderbureaus. Bij circa 5,4% van de voorzieningen voor gastouderopvang is de gastouder bij drie of meer gastouderbureaus aangesloten. Door het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten te maximeren op twee, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige gastouderpraktijk. Met het maximum van twee gastouderbureaus is er een balans gezocht tussen het belang van de werkzekerheid voor gastouders, het verminderen van de rolvervaging tussen gastouderbureaus, en het zorgen voor meer duidelijkheid in het toezicht door de GGD en de handhaving door gemeentes.

In de memorie van toelichting wordt ook het belang van afstemming tussen de betrokken gastouderbureaus benadrukt, als de gastouder voor een voorziening voor gastouderopvang kiest voor structurele aansluiting bij twee gastouderbureaus. Onder meer om er zorg voor te dragen dat alle betrokken gastouderbureaus zicht hebben op de kwaliteit, het aantal aanwezige kinderen en de ontwikkeling van de gastouder. Hiervoor zullen de gastouder en beide gastouderbureaus de wijze waarop dit verantwoord wordt georganiseerd moeten afstemmen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de afstemming tussen de beide gastouderbureaus.

De situatie kan ontstaan dat een gastouder, die voor de voorziening voor gastouderopvang, reeds met twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie heeft, redenen heeft om een bemiddelingsrelatie met een ander gastouderbureau aan te gaan. Dit kan een praktische reden hebben, bijvoorbeeld de opvang van kinderen waarvan de ouder is aangesloten bij een ander gastouderbureau. Maar het is ook mogelijk dat de gastouder niet tevreden is over de begeleiding van het huidige gastouderbureau en daardoor wil overstappen naar een ander gastouderbureau. Het vergt voor zowel de gastouder, de ouder, het oude en het nieuwe gastouderbureau als voor de gemeente waar de voorziening voor gastouderopvang is gevestigd, enkele administratieve handelingen om de overstap naar een nieuw gastouderbureau te effectueren.

Om de mogelijkheid voor voorzieningen voor gastouderopvang om te wisselen van gastouderbureau te behouden, wordt daarom in dit wetsvoorstel een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid geboden (artikel 1.56c, tweede lid).

Deze uitzonderingsmogelijkheid houdt in dat een gastouder per voorziening voor gastouderopvang tijdelijk met drie gastouderbureaus een bemiddelingsrelaties mag hebben. Een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid geeft de gastouder de mogelijkheid de overstap naar een nieuw

gastouderbureau te bewerkstelligen op het moment dat de voorziening voor gastouderopvang al met twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie heeft.

Tenslotte wordt er in het wetsvoorstel overgangsrecht gecreëerd voor gastouders, die op moment van inwerkingtreding van de wet per voorziening voor gastouderopvang bij drie of meer gastouderbureaus zijn aangesloten (artikel 3.2c).

Gastouders (en daarmee ook ouders) verplichten vroegtijdig de bestaande bemiddelingscontracten op te zeggen, kan de continuïteit van de opvang in geding brengen. Ook kan dit een onevenredige administratieve last voor hen betekenen. Om de continuïteit van de opvang voor de ouders en kinderen te waarborgen en eventuele onwenselijke administratieve lasten te voorkomen is er voor gekozen dat de op het moment van inwerkingtreding van de wet bestaande bemiddelingsrelaties gehandhaafd mogen blijven. De overschrijding is toegestaan totdat de op het moment van inwerkingtreding van deze wet bestaande schriftelijke overeenkomst tussen de ouder(s) en de gastouderbureaus wordt beëindigd of aflopen. Op deze manier zullen de situaties dat er sprake is van meer dan twee bemiddelingsrelaties met natuurlijk verloop uit faseren.

Overige wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen in de wetsartikelen en memorie van toelichting door te voeren.

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*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip