



Ministerie SZW

Postbus 90801

2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum

11 november 2022

Kenmerk

Telefoon

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Verzoek om uitvoeringstoets wijziging Besluit kwaliteit kinderopvang
(vaste gezichtencriterium en 3 uursregeling)

Uw referentie:

Geachte

Op 20 oktober 2022 heeft u de VNG verzocht een uitvoeringstoets te doen op de wijziging Besluit kwaliteit kinderopvang (vaste gezichtencriterium en 3-uursregeling).

Algemene reactie op het besluit

In zijn algemeenheid kunnen wij aangeven dat wij het voornemen om de knelpunten in enkele kwaliteitseisen aan te pakken positief vinden. Wij herkennen de knelpunten die uit de evaluatie van IKK naar voren zijn gekomen en delen de wens om de voorschriften minder strikt te formuleren. Ook zijn wij blij met het voornemen om eisen te stellen aan de administratie van houders om effectiever toezicht te kunnen houden op de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel. Echter wij hebben wel opmerkingen over de wijze waarop de aanpassingen nu vormgegeven worden.

Onze reactie is tot stand gekomen op basis van consultatie van diverse gemeenten. Een algemene reactie die veel gemeenten hebben gegeven is de duidelijke link tussen toezicht en handhaving en de kwaliteit(-seisen). In onze reactie hebben wij daarom deze link dan ook gelegd. Waardoor de reactie niet alleen ziet op sec de gevolgen voor toezicht en handhaving, maar ook ziet op toezicht en handhaving in relatie tot (behoud van) kwaliteit.

Ook hebben we opmerkingen bij de Nota van Toelichting. Die opmerkingen geven wij deels hieronder als algemene opmerkingen mee. Deels hebben wij deze ook verzameld in het conceptbesluit zelf, welke wij als bijlage meesturen.

Wij vervolgen eerst met onze algemene opmerkingen en zorgen over de wijzigingen. Daarna zullen we specifiek ingaan op de Nota van Toelichting.

Onze algemene reactie omvat de volgende 3 punten:

1. Het voorstel legt de focus te veel op afwijking van regels in plaats van op het doel van de regelgeving, verantwoorde kinderopvang.
2. De voorgestelde ruimte bij het ontbreken van een vaste beroepskracht is zodanig ruim dat niet kan worden ingegrepen bij onverantwoorde toepassing hiervan.
3. Diverse formuleringen laten te veel ruimte voor interpretatieverschillen en discussie in de uitvoeringspraktijk

Ad 1. Focus ligt op afwijking in plaats van op doel van de hoofdregels

Gemeenten hechten waarde aan goede kinderopvang voor alle kinderen. Kinderopvang van goede kwaliteit zou het uitgangspunt moeten zijn voor zowel aanbieders van kinderopvang als de regelgeving die hiertoe moet bijdragen. Dit uitgangspunt zien wij niet terug in het huidige wijzigingsvoorstel. Het voorstel heeft te weinig aandacht voor het doel en het belang van voldoende en vast personeel. De focus ligt vooral op de afwijkingsmogelijkheden van regels, zonder stevige verbinding met de uitgangspunten van verantwoorde organisatie van de kinderopvang zoals genoemd in artikel 1.50, lid 1. Dit levert risico's op voor de uitvoeringspraktijk. Met de nu voorliggende formulering blijft de focus van zowel de houder als de toezichthouder op regel naleving in plaats van het waarborgen van het achterliggend doel van de regels. Mede gelet op de (te) ruim geformuleerde uitzonderingsmogelijkheden leidt dit tot ongewenste vermindering van de kwaliteit van de kinderopvang. Het voldoen aan die concrete eisen leidt dan niet per definitie ook tot verantwoorde kinderopvang.

Om de houders in staat te stellen de opvang goed te organiseren is de verbinding met het doel van de voorschriften, het eigen interne kwaliteitsbeleid en de concrete opvangsituatie noodzakelijk. Dit is ook noodzakelijk om de toezichthouder de handvatten te geven om -in dialoog met de houder- de kwaliteit van de opvang te bespreken en te beoordelen in plaats van enkel de naleving van regels. Het zou goed zijn om de kaders voor afwijken steviger te koppelen aan de verantwoorde kinderopvang.

Ad 2. Er is te veel ruimte voor de inzet van onbekend personeel

De strikte formulering van de huidige eisen aan vaste beroepskrachten leidt tot onuitvoerbaarheid voor de sector. Vooral bij samenvallen van vakantie, ziekte en verlof is de dagelijkse aanwezigheid van 1 van de vaste beroepskrachten niet altijd te realiseren. Wij zijn dan ook voorstander van de mogelijkheid om -onder voorwaarden- af te kunnen wijken van deze eis. De belangrijkste voorwaarde moet dan ons inziens zijn dat de stabiliteit van de opvang en emotionele veiligheid van de kinderen desondanks voldoende wordt gewaarborgd. De nu voorgestelde ruimte is echter zodanig dat een kinderopvangorganisatie in vrijwel elke situatie zich kan beroepen op de afwijkingsgronden. En dat staat haaks op het doel van de hoofdregel en het belang van de aanwezigheid van een vaste beroepskracht voor de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor kinderen. De huidige formulering biedt houders ruimte om geen of minder vaste beroepskrachten aan een kind toe te wijzen, waardoor ze bij 'piek en ziek' al sneller in de knel komen dan nodig zou zijn als ze wel het maximum aantal vaste gezichten zouden hebben toegewezen. Om dit te voorkomen adviseren wij sterker in deze bepaling tot uitdrukking te laten komen dat uitgegaan wordt van het maximum aantal vaste beroepskrachten dat aan het kind mogen worden toegewezen.

Daarnaast wordt er gesproken over afwijken gedurende 4 weken en wordt dit gekoppeld aan de afwezigheid van een bepaald vast gezicht. Als per vast gezicht telkens die 4 weken afwijken geldt,

lijkt de stabiliteit voor de kinderen vanwege cumulatie van afwezigheid van hun vaste gezichten erg af te nemen. Wij adviseren na te gaan of en hoe dit beperkt zou kunnen worden bijvoorbeeld door per stam- of basisgroep te kijken en niet per vast gezicht.

Daarnaast is niet bepaald hoe vaak een periode van (maximaal) 4 weken afwijken mag voorkomen en wat er gebeurt als perioden binnen één groep cumuleren doordat vaste gezichten elkaar opvolgen in afwezigheid. Dan kun je bij 3 vaste gezichten 12 weken achtereen met afwijkingen te maken krijgen als kind.

Bovenstaande laat ook zien in welke 'knel' de regelgeving momenteel zit. Momenteel is zowel de regelgeving als de wijze van toezicht houden heel strak in de regelgeving vastgelegd. Daarin zit ook weinig ruimte voor een beoordeling van een specifieke situatie via maatwerk. Dit geeft naar onze mening eens te meer de reden aan voor de wens om te komen tot meer doelregulering. Bij doelregulering zullen de kaders op een andere manier en niet meer per definitie via regelgeving gesteld moeten worden. En daarbij zal ook de beoordeling van de situatie meer ruimte krijgen.

3. Formuleringen laten te veel ruimte voor discussie

Bepaalde formuleringen laten te veel ruimte voor interpretatieverschillen. De term actuele roosters is er hier een van. Roosters zijn over het algemeen geplande werktijden en geen registraties van feitelijke inzet. Ook het wisselend gebruik van vertrouwd gezicht en vaste beroepskracht roept verwarring op.

Overmachtsbepaling Beleidsregel werkwijze toezichthouder

De keuze om naast deze wijziging artikel 8 Beleidsregel werkwijze toezichthouder (de eerdere 'overmachtsbepaling') te behouden, is in de praktijk van toezicht en handhaving niet wenselijk, noch uitvoerbaar. Dit zal alsnog tot regelgerichte discussies leiden of sprake is van afwijking op grond van het besluit of overmacht op grond van de beleidsregels. De regel in stand houden is bovendien niet nodig, nu de wijzigingen meer ruimte bieden om met onvoorziene omstandigheden om te gaan zonder dat direct sprake is van een overtreding. Dit zou ook onnodig veel verwarring veroorzaken. En ook onwenselijk veel mogelijkheden bieden om af te wijken nog bovenop de onderhavig voorgestelde aanpassingen. Wij verzoeken u dan ook om deze beslissing te heroverwegen en artikel 8 te laten vervallen in de beleidsregels. Indien u het toch nodig vindt om deze beleidsregel in stand te laten, zien we in de toelichting graag toegelicht waarom dat nodig is.

In de onderhavige aanpassing van de regelgeving over vaste beroepskrachten en 3-uursregeling zou alle gewenste ruimte gegeven moeten zijn, waardoor artikel 8 Beleidsregel werkwijze toezichthouder overbodig is. Als dat nu naar uw mening niet het geval is, adviseren wij om de aanpassingen in het onderhavige Besluit kwaliteit zo te wijzigen dat artikel 8 Beleidsregel werkwijze toezichthouder alsnog kan vervallen.

Mocht u zich ondanks onze bezwaren niet in ons voorstel kunnen vinden dan dient artikel 8 Beleidsregel werkwijze toezichthouder in ieder geval te worden aangepast naar de nieuwe formulering van de 3-uursregeling en mogelijk ook het toegevoegde artikel 9a Besluit kwaliteit.

Gelet op deze zorgen, verzoeken wij om het wijzigingsvoorstel zo aan te passen, dat de aanwezigheid van voldoende én vast personeel het uitgangspunt blijft, en afwijking daarvan enkel kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat de houder de verantwoorde en veilige kinderopvang voldoende kan waarborgen.

Onze reactie op de Nota van toelichting

- **Terminologie**

In de Nota van Toelichting wordt meerdere malen gesproken over kinderopvanglocatie. Dit begrip is niet bekend in de verdere terminologie van de Wet Kinderopvang en het Besluit kwaliteit. Daar wordt gesproken over kindercentrum in dergelijke gevallen. Wij adviseren bij de bestaande terminologie te blijven en kinderopvanglocatie te vervangen door kindercentrum. Om geen onnodige extra terminologie toe te voegen.

- **Vaste gezichten criterium reikwijdte**

In het nieuwe artikel 9a worden algemene kaders gegeven waarbij afgeweken mag worden van het aantal vaste gezichten 'als een van de aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten afwezig is voor een aansluitende periode korter dan vier weken'. Er wordt in de regeling verder geen beperking of reden voor die afwezigheid genoemd. In de Nota van Toelichting wordt daar echter aan gekoppeld ziekte, vakantie of verlof. Daarmee wordt de regeling uit het Besluit in de Nota van Toelichting beperkt. Dit kan naar onze mening niet. Wij adviseren daarom in de Nota van Toelichting hieraan 'wij denken hierbij aan' toe te voegen, zodat de toelichting weer in lijn met de bepaling uit het Besluit is.

Uw vragen bij de uitvoeringstoets

1. Is de AMvB uitvoerbaar en handhaafbaar? Zo ja onder welke voorwaarden?
Indien aan onze bezwaren hiervoor en in de bijlage tegemoet gekomen wordt, is het voorstel wat ons betreft uitvoerbaar.
2. Wat zijn de eventuele financiële effecten van de conceptregeling, zowel eenmalig als eventueel structureel?
Op dit moment spelen er diverse wijzigingen in het Besluit kwaliteit kinderopvang. Zo worden de onderhavige wijzigingen per 1 juli 2023 gepland, maar staan er ook verwachte wijzigingen per 1 januari 2024 op stapel. Elke wijziging op zich heeft een impact op toezicht, maar niet elke impact is even groot. Wij hebben aan uw ministerie voorgesteld om het totale effect op toezicht voor zowel de wijzigingen per 1 juli 2023 als per 1 januari 2024 gezamenlijk met uw ministerie en GGD GHOR Nederland te bespreken en hier nader op terug te komen.
3. Welke effecten hebben de voorstellen op regeldruk (administratieve lasten)?
Voor gemeenten zien wij geen toename van administratieve lasten. Voor GGD (toezicht) verwijzen wij voor het antwoord op deze vraag naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland. Over administratieve lasten van de branche/sector kunnen wij geen uitspraken doen.
4. Is voor het voorstel wijziging van de systemen/formulieren nodig? Zo ja in welke mate?
Er zijn geen aanpassingen van systemen nodig. Alleen zal mogelijk de itemlijst aangepast moeten worden in GIR Inspecteren. Voor de impact daarvan verwijzen wij wederom naar

de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland, aangezien die partij de itemlijsten beheert en de noodzakelijkheid en impact hiervan kan aangeven.

5. Is de beoogde invoeringsdatum, 1 juli 2023, haalbaar?
Aangezien er voor gemeenten geen grote wijzigingen zijn is de invoeringsdatum voor gemeenten haalbaar.
6. Welke consequenties heeft het voorstel voor het toezicht?
Ook voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de uitvoeringstoets van GGD GHOR Nederland.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten


Directeur Beleid