

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. directeur-generaal Werk [REDACTED]
Parnassusplein 5
2509 LV Den Haag

Ons kenmerk

[REDACTED]

Datum

20-07-2023

Uw kenmerk

[REDACTED]

Contact

[REDACTED]

Betreft

REACTIE GGD GHOR NEDERLAND VOORSTEL WIJZIGING WET KINDEROPVANG (GASTOUDEROPVANG)

Geachte [REDACTED]

In de brief van 1 juni 2023 heeft u GGD GHOR Nederland verzocht een toets te doen op de uitvoerbaarheid van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. Deze uitvoeringstoets is tot stand gekomen in samenspraak met de GGD'en.

Inleiding

GGD GHOR Nederland onderstreept het belang dat de kwaliteit van de gastouderopvang verbetert. Het opnemen van de pedagogische doelen voor de gastouderopvang in de Wet kinderopvang zal een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van de gastouderopvang. De vier basisdoelen geformuleerd door Rixsen-Walraven met betrekking tot ontwikkeling van kinderen zijn algemeen aanvaard en erkend in de sector en zijn sinds 2005 opgenomen in de wettelijke context. Het opnemen van de doelen van Rixsen Walraven in de wet óók voor de gastouderopvang doet recht aan status van de pedagogische doelen binnen de kinderopvang. Het verstevigt daarnaast het pedagogisch fundament en is een goede basis voor toezicht en handhaving.

Het mogelijk maken het aantal gastouderbureaus te beperken waarbij een gastouder aangesloten kan zijn, is een maatregel die duidelijkheid geeft en de kwaliteit van de gastouderopvang zal verbeteren. Ook het mogelijk maken van pedagogische begeleiding en coaching ter ondersteuning van gastouders zal kwaliteitsverhogend werken. Het hangt van de uitwerking van de nadere regelgeving af welke effecten de aanpassingen hebben op de uitvoeringspraktijk.



GGD GHOR Nederland voorziet dat het voorstel zoals het er nu ligt nadere aanscherping behoeft. Hieronder geven wij onze reactie per onderdeel van het wetsvoorstel. Vervolgens gaan we in op de toelichting op de wet. Tenslotte geven we antwoord op de door u geformuleerde zes vragen in uw brief.

Hoogachtend,



Adjunct directeur

Onderdeel A

A1. Formulering artikel 1.49 lid 1 Wko leidt tot onduidelijkheid

Uw voorstel is om artikel 1.49 als volgt te wijzigen:

1. In het eerste lid wordt "Een houder van een kindercentrum" vervangen door "Een houder van een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang".
2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot het derde lid.
3. In het derde lid (nieuw), onderdeel a, wordt "die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving" vervangen door "die bijdraagt aan verantwoorde kinderopvang".

De toelichting stelt dat het wenselijk is om de kwaliteit van de gastouderopvang te verbeteren door verantwoorde gastouderopvang gelijk te stellen aan verantwoorde kinderopvang. De toelichting vermeldt hierover onder I. Algemeen deel onder 1. Inleiding: '(...) De voorgestelde wijzigingen richten zich op drie onderwerpen:

- a) het gelijkstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang; (...)'

Onder 2. Aanleiding is het volgende opgenomen: '(...) Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de pedagogische doelen voor gastouderopvang gelijk te stellen aan de pedagogische doelen voor dagopvang en buitenschoolse opvang (...)'.

Uit de toelichting onder 3. volgt dat het doel van de voorgestelde wijziging is dat de pedagogische doelen van Rixsen-Walraven ook van toepassing worden op gastouderopvang. En niet het gelijkstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang. Gastouderopvang kent immers andere kwaliteitseisen dan dagopvang en buitenschoolse opvang.

Door in het voorgestelde artikel 1.49 lid 1 Wko op te nemen dat een houder van een voorziening voor gastouderopvang verantwoorde kinderopvang moet leveren, wordt de indruk gewekt dat voor de gastouderopvang ook de kwaliteitseisen gaan gelden die voor de kinderopvang van toepassing zijn. Dat lijkt ons niet de bedoeling van de wetgever.

Om het onderscheid tussen gastouderopvang en kinderopvang zo zuiver mogelijk te houden, pleit GGD GHOR Nederland ervoor om het huidige artikel 1.49 lid 3 Wko – dat met het huidige voorstel zou vervallen – tekstueel gelijk te trekken met artikel 1.49 lid 1 Wko. Hierdoor is duidelijk dat de houder voor een voorziening voor gastouderopvang verantwoorde gastouderopvang moet bieden. Het is immers onverlet dat de definitiebepaling 'gastouderopvang' in artikel 1.1 Wko in stand blijft.

Voorstel formulering artikel 1.49 lid 3 Wko:

Een houder van een voorziening voor gastouderopvang biedt verantwoorde gastouderopvang, waaronder wordt verstaan het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.

Onderdeel B

B1. Onduidelijk gebruik van begrip 'begeleiders van gastouders' in artikel 1.56 lid 1 Wko

Uw voorstel is om artikel 1.56 als volgt te wijzigen:

1. In het tweede lid wordt "de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten voldoen" vervangen door "de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten en begeleiders van gastouders voldoen".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 8. Bij algemene maatregel van bestuur kan een maximum worden gesteld aan het aantal gastouderbureaus waarbij een voorziening voor gastouderopvang zich kan aansluiten.

Dit artikel formuleert een nieuw begrip namelijk 'begeleiders van gastouders'. Dit begrip komt niet terug in de huidige begrippenlijst van zowel de Wet kinderopvang als het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang. Wel komt het woord 'begeleiden' terug in de definitie van 'beroepskracht' namelijk een beroepskracht is (...) de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een gastouderbureau, bezoldigd is en belast is met het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang;

Door het begrip 'begeleiders van gastouders' te introduceren zonder een definitiebepaling hiervan, is onvoldoende duidelijk wat hier is bedoeld nu bovendien in de definitie van beroepskracht al gesproken wordt over het 'begeleiden van gastouderopvang'. De toelichting biedt op dit moment onvoldoende duidelijkheid wie deze personen zijn en hoe deze zich verhouden tot de beroepskracht en de bemiddelingsmedewerker (art. 1 van het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang). Ook is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de cao Kinderopvang. In de cao Kinderopvang is de functie 'Bemiddelingsmedewerker gastouderbureau' beschreven.

B2. Maximum aantal gastouderbureaus per gastouder in plaats van per voorziening voor gastouderopvang

In het voorgestelde artikel 1.56 lid 2 Wko wordt gesproken van het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus bij voorziening voor gastouderopvang. GGD GHOR Nederland onderstreept het belang van het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus. Echter, wij stellen dat het de gastouder betreft in plaats van de voorziening voor gastouderopvang. Gastouder is een breder begrip. Een voorziening voor gastouderopvang is beperkt tot een specifieke gastouder op een specifiek adres.

Ook de minister geeft in haar kamerbrief van 31 mei 2023 duidelijk aan dat *'het aantal bemiddelingsrelaties dat een gastouder heeft met gastouderbureaus wil ik limiteren op maximaal twee gastouderbureaus. Door het aantal bemiddelingsrelaties terug te brengen naar maximaal twee, wil ik de relatie tussen gastouderbureau en gastouder en het zicht op de opvangpraktijk versterken.'*

Indien het begrip voorziening voor gastouderopvang in deze bepaling zou gelden kan een gastouder die op verschillende locaties opvang verzorgt, in totaal met meer dan twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie hebben. Dat is niet wenselijk en draagt niet bij aan het doel van deze wijziging namelijk kwaliteitsverbetering van de gastouderbureaus en het vergroten van de transparantie over de rol van ieder gastouderbureau. En juist op deze manier zal de vraagouder zich eerder moeten confirmeren aan het gastouderbureau waarbij de gastouder is aangesloten. De gastouder heeft hierdoor ook meer de regie en kiest bewust een bepaald gastouderbureau.

Tot slot is kenmerkend voor opvang bij de vraagouder thuis, dat gastouders relatief vaak wisselen van opvanglocatie. Daarmee zou een gastouder dus ook steeds kunnen wisselen van gastouderbureau. Ook voor de permanente ontwikkeling en coaching van het gastouderbureau naar de gastouder toe is dit niet wenselijk.

B3. Formulering artikel 1.56 lid 2 Wko niet sluitend

Het huidige artikel 1.56 lid 2 Wko luidt als volgt: *'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van gastouderbureaus, waaronder regels over de opleidingseisen waaraan beroepskrachten moeten voldoen'*. Het huidige voorstel voegt aan artikel 1.56 Wko een derde lid toe. Dit derde lid maakt het mogelijk om nadere regels te stellen aan het maximum aantal gastouderbureaus waar een gastouder bij aangesloten kan zijn.

In het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang zijn meer regels gesteld waaraan een houder van een gastouderbureau moet voldoen dan die in het voorgestelde lid 2 en 3 van artikel 1.56 Wko staan. Bijvoorbeeld in het eerste lid van artikel 7 van het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang.

GGD GHOR Nederland pleit er daarom voor om in artikel 1.56 lid 2 Wko een opsomming te geven waarover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden die over de kwaliteit van gastouderbureaus gaan. Hiermee sluiten we aan op artikel 1.50 lid 2 Wko.

GGD GHOR Nederland stelt het volgende voor:

Artikel 1.56 lid 2 Wko: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van gastouderbureaus. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

- a) de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten en begeleiders van gastouders voldoen;
- b) het maximum aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder zich kan aansluiten;
- c) het voeren van een beleid dat ertoe leidt dat de veiligheid en gezondheid van de op te vangen kinderen op het adres waar de opvang plaatsvindt door de gastouder zoveel mogelijk is geborgd;
- d) de begeleiding van gastouders;
- e) etc.

B5. Voorgestelde art. 1.56b lid 2 onder g Wko niet op de juiste plaats

In het verlengde hiervan wijzen wij op het volgende. Dit wetsvoorstel stelt voor om aan het huidige artikel 1.56b lid 2 Wko een onderdeel toe te voegen namelijk dat er nadere regels kunnen worden gesteld over de kwaliteit van gastouderopvang en dat die betrekking kunnen hebben op de begeleiding van gastouders.

De begeleiding van gastouders is voorbehouden aan een gastouderbureau en moet om die reden vermeld worden bij artikel 1.56 lid 2 Wko. Dit hebben wij al verwerkt in het voorgestelde artikel 1.56 lid 2 onder d Wko. Dit laat onverlet dat er onder artikel 1.56b lid 2 Wko nadere regels kunnen worden gesteld aan gastouders over het ontvangen van begeleiding.

Onderdeel C

C1. Formulerings zuiver houden

Artikel 1.56b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "verantwoorde gastouderopvang" vervangen door "verantwoorde kinderopvang".
2. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
g. de begeleiding van gastouders.

Het voorgestelde artikel 1.56b lid 1 Wko vervangt het begrip verantwoorde gastouderopvang in verantwoorde kinderopvang. Voor een motivering verwijzen wij naar hetgeen wij bij artikel 1.49 lid 1 en 3 Wko hierover hebben opgenomen. Weliswaar noemt het eerste lid van artikel 1.56b Wko wel de kwaliteitseisen die gelden voor gastouderopvang maar voor het behoud van een duidelijke begripsbepaling pleiten wij ervoor om de term 'verantwoorde gastouderopvang' te gebruiken.

Indien de term 'verantwoorde kinderopvang' in bovenstaande artikel vermeld blijft, kan dit consequenties hebben voor regelgeving waar ook de term 'kinderopvang' wordt gebruikt. Bijvoorbeeld in de Warenwetgeving nadere eisen kinderbedden en boxen en het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen.

Algemene opmerkingen bij de Memorie van toelichting

- In de toelichting komt het begrip 'centrumopvang' terug. Dit begrip komt niet voor in de Wet kinderopvang. Wij adviseren om bij de bestaande terminologie te blijven en het begrip centrumopvang te vervangen door dagopvang en buitenschoolse opvang.
- In de toelichting staat het volgende: 'Gastouderopvang van pedagogische kwaliteit draagt bij aan de ontwikkeling van het kind en daarmee aan een goede start voor kinderen in de

maatschappij. (...) De eisen moeten bij gastouders en gastouderbureaus leiden tot verantwoorde gastouderopvang en daarmee tot pedagogische kwaliteit.

De toelichting laat onbenoemd welk niveau de pedagogische kwaliteit dient te hebben. GGD GHOR Nederland stelt voor hier te benoemen dat er sprake dient te zijn van een 'goede pedagogische kwaliteit'. Goede kwaliteit van kinderopvang is immers essentieel vanuit het belang dat de samenleving heeft bij een gezonde en optimale ontwikkeling van haar kinderen.

- In de toelichting is opgenomen dat wordt ingezet op het versterken van 'enkele zogenoemde structuurkenmerken. Dit zijn randvoorwaarden voor de gastouder om kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling.' De toelichting stelt ook: Na invoering van de Wet IKK in 2018, zijn in de centrumopvang onder andere eisen gesteld aan het pedagogisch beleidsplan, opleiding en coaching, en pedagogische ondersteuning. Deze eisen dienen als randvoorwaarden die zien op structuurkenmerken.

GGD GHOR Nederland verzoekt om het begrip 'structuurkenmerken' nader uit te werken. Zonder naderde toelichting is niet duidelijk wat precies bedoeld wordt met het begrip 'structuurkenmerken'.

- Onder 3, Hoofdpijnen van het voorstel onder c) de pedagogische begeleiding en coaching te waarborgen is de zin '*Door middel van begeleiding en coaching van de gastouders kan een impuls gegeven worden aan de (interactie)vaardigheden van de gastouder en zo de proceskwaliteit.*' opgenomen. In deze zin ontbreekt het woord 'aan' de proceskwaliteit'.

Tot slot

..beantwoorden wij de in uw brief door u gestelde 6 vragen:

1. Is het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Afhankelijk van de gevraagde aanpassingen zoals hierboven omschreven bij de artikelen 1.49, 1.56 en 1.56b Wko is het voor toezicht uitvoerbaar. Zoals in de inleiding gesteld hangt het van de uitwerking van de nadere regelgeving af welke effecten de aanpassingen hebben op uitvoeringspraktijk.

2. Wat zijn de eventuele financiële effecten van de conceptregeling, zowel eenmalig als structureel?

De financiële effecten voor toezicht hangen grotendeels af van de nadere uitwerking van deze eisen in onderliggende regelgeving en hangt samen met het totaal pakket aan maatregelen. Implementatie kost altijd tijd en dus geld. Denk aan deskundigheidsbevordering van de toezichthouders, maar ook dat toezichthouders tijdens inspecties extra verduidelijking moeten geven aan de gastouders en houders van gastouderbureaus in de vorm van een dialoog. Incidenteel betekent dit dat dit extra tijd gaat kosten. Structureel voorzien wij op dit moment aan deze voorgestelde wijzigingen geen extra kosten. Pas in de uitvoeringstoets van het Besluit en de Regeling kunnen wij meer inzicht geven over de structurele kosten voor het toezicht.

3. Welke effecten hebben de voorstellen op de regeldruk (administratieve lasten)?

De uiteindelijke effecten op de regeldruk voor het toezicht van voorgestelde aanpassingen zijn nu niet in te schatten aangezien deze meer bepaald worden door de uitwerking van onderliggende regelgeving. Zo hangt het toezicht op de opleidingseisen aan de begeleiders van gastouderbureaus af van hoe deze eis wordt ingericht.

4. Is voor het voorstel wijziging van systemen/ formulieren nodig? Zo ja, in welke mate?

In de GIR Inspecteren en handhaven zijn aanpassingen in de 'Kerngegevens van Landelijk Register Kinderopvang' noodzakelijk. Op niveau van natuurlijk persoon (BSN) moet inzichtelijk zijn welke gastouderbureaus aan de gastouder verbonden zijn.

Instrumenten ten behoeve van het toezicht hebben aanpassing nodig zoals itemlijsten en veldinstrumenten.

5. Is de beoogde invoeringsdatum, 1 januari 2025, haalbaar?

GGD'en geven aan dat 1 januari 2025 haalbaar is mits alle sectorpartijen tijdig betrokken zijn en er draagvlak is voor de aangescherpte maatregelen.

6. Welke consequenties heeft het voorstel voor het toezicht?

De consequenties voor het toezicht hangen ook af van de voorgestelde aanpassingen zoals hierboven omschreven bij de artikelen 1.49, 1.56 en 1.56b Wko.

Wij vertrouwen er op u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd. Wij zijn uiteraard bereid om op deze reactie een nadere toelichting te geven.