

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

T.a.v. dhr. G.J. Buitendijk, directeur-generaal Werk

Postbus 90801

2509 LV DEN HAAG

Datum: 18 september 2019

Kenmerk: 19-040-TW.2004

Betreft: Reactie van GGD GHOR Nederland op Brief uitvoeringstoets ouderparticipatiecrèches

Geachte heer Buitendijk,

In de brief van 25 juli 2019 heeft u GGD GHOR Nederland verzocht om een toets te doen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit tot wijziging van de Wet kinderopvang (hierna: Wko) en het Besluit kwaliteit kinderopvang (hierna: Besluit) in verband met de formalisatie van de ouderparticipatiecrèches (hierna: opc's). Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. Deze uitvoeringstoets is tot stand gekomen in samenspraak met de GGD-toezichthouders.

Voor wat betreft het wetsvoorstel tot wijziging van de Wko ten behoeve van opc's

1. Definities ouderparticipatiecrèche, ouderparticipatieopvang en participerende ouder

In de Memorie van toelichting is beschreven dat de opvang in opc's valt onder kinderopvang in een kindercentrum. Echter de definitie in de wetstekst van ouderparticipatieopvang verhoudt zich niet met de definitie van kinderopvang in de Wko. Bovendien is een ouderparticipatiecrèche gedefinieerd als een aparte voorziening.

Het begrip kindercentrum wordt in de Wko en het Besluit al verschillend gebruikt. Dit leidt in de huidige toezichtspraktijk al tot verwarring. Voor toezicht is het van belang dat uit de definities in de wettekst duidelijk blijkt dat opc's vallen onder het begrip kindercentrum.

In artikel 1.5, lid 2 wordt gesproken over "geregistreeerde opc". In de definities is deze term nu nog niet opgenomen. GGD GHOR Nederland verzoekt deze definitie op te nemen in de Wko, zodat duidelijk is wat er met een "geregistreeerde opc" wordt bedoeld.

Door onduidelijkheid in de definities is niet geborgd dat alle kwaliteitseisen op opc's van toepassing zijn en is niet zonder meer duidelijk wie verantwoordelijk is voor de naleving van de kwaliteitseisen; de onderneming of de (participerende) ouders?

Dit kan ertoe leiden dat het toezicht op de opc's niet eenduidig wordt uitgevoerd en dat op opc's niet de gewenste kwaliteit wordt geboden.

2. Onbezoldigde ouderparticipatieopvang

De formulering van artikel 1.6b zorgt voor onduidelijkheid over de bezoldiging van de organisatie van de ouderparticipatieopvang. Er staat dat ouders die bezoldigd worden geen recht hebben op toeslag. Daarmee wordt ten onrechte de indruk gewekt dat ouders wel bezoldigd ingezet kunnen worden. In de Nota van toelichting staat nadrukkelijk dat alle werkzaamheden van ouders onbezoldigd plaatsvinden.

3. Participerende ouder; definitie en administratie

De definitie van participerende ouder is niet volledig. GGD GHOR Nederland stelt voor de definitie als volgt te laten luiden: een ouder van 18 jaar of ouder die bij een participatiecrèche belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen.

De eis dat een participerende ouder 18 jaar of ouder moet zijn, sluit aan bij de eis voor de beroepskracht in de Wko, waarmee de participerende ouder wordt gelijkgesteld.

4. Toekennen en zichtbaarheid nummer Landelijk Register Kinderopvang (LRK)

We willen u wijzen op een inconsistentie in het voorstel met het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang (hierna: Besluit landelijk register). In artikel 1.47b is bepaald dat het LRK-nummer pas wordt opgenomen in het LRK nadat het college positief heeft beslist op de aanvraag, bedoeld in artikel 1.60b, eerste lid. In de Memorie van toelichting staat hierover dat het LRK-nummer wel wordt toegewezen op het moment van een aanvraag, maar dat het LRK-nummer in de aanlooperperiode in het LRK nog niet zichtbaar is. Dit is niet in lijn met het bepaalde in het Besluit landelijk register. Op grond van artikel 6 Besluit landelijk register moet de datum van exploitatie al in het LRK worden opgenomen onder het unieke registratienummer. Het Besluit landelijk register kent geen verschil tussen het opnemen van gegevens in het register en het bekendmaken van gegevens in het register. Op grond van artikel 9 moeten de gegevens, genoemd in artikel 6 (waaronder dus het LRK-nummer), die in het LRK zijn opgenomen door een ieder geraadpleegd kunnen worden.

5. Systematiek van vrijstellingen

In artikel 1.60a is sprake van vrijstelling waaraan beperkingen verbonden kunnen worden. Dit kan voor het toezicht verwarrend werken. Het woord vrijstelling roept het beeld op dat indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, er vrijstelling verleend kan worden. De geformuleerde vrijstelling is echter van toepassing op alle opz's. Het zou voor het toezicht duidelijker zijn als wordt vermeld welke voorschriften niet op de opz's van toepassing zijn en welke voorschriften in plaats daarvan gelden voor opz's.

6. Toekennen van kinderopvangtoeslag na aanlooperperiode

Het is nu onvoldoende duidelijk of de gemeente alleen positief kan beschikken op de aanvraag als bedoeld in artikel 1.60b als er helemaal geen overtredingen zijn geconstateerd tijdens de uitgevoerde onderzoeken door de toezichthouder.

Als in een van de onderzoeken het herstelaanbod is toegepast, is dan wel of geen sprake van exploitatie in overeenstemming met de kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 1.60b, lid 1?

Als de gemeente alleen positief kan beschikken als er geen overtredingen zijn geconstateerd, wordt het recht op kinderopvangtoeslag (KOT) afhankelijk gemaakt van het oordeel van de toezichthouder. Een toezichthouder moet namelijk alle overtredingen rapporteren. Vooral als er nog sprake is van 'kleine' tekortkomingen, kan de rol en de positie van de toezichthouder onder druk komen te staan. GGD GHOR Nederland vindt dat ongewenst.

Uit de wettekst blijkt niet zonder meer welke onderzoeken van de toezichthouder betrokken moeten worden bij een besluit van het college als bedoeld in artikel 1.60b, lid 1. In de Nota van toelichting staat dat het eerste onderzoek van de toezichthouder na een aanvraag en het jaarlijkse onderzoek betrokken moeten worden.

De inspectiecyclus verloopt volgens het type onderzoeken als opgenomen in de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. In deze beleidsregel staan meerdere onderzoeken die zijn aan te merken als onderzoek in artikel 1.62, lid 2 Wko: het onderzoek na registratie, het vervolgonderzoek na registratie en het jaarlijks onderzoek.

In de praktijk vindt er een onderzoek plaats nadat de aanvraag is ingediend (onderzoek voor registratie). Binnen drie maanden na registratie in het LKR vindt een onderzoek na registratie plaats. In het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin het onderzoek na registratie heeft plaatsgevonden, vindt er een volledig eerste jaarlijks onderzoek plaats (vervolgonderzoek na registratie) op basis waarvan het risicoprofiel wordt opgesteld. Daarna volgen jaarlijkse onderzoeken.

Er zijn praktijkscenario's denkbaar waarbij geen eerste jaarlijks onderzoek (vervolgonderzoek na registratie) heeft plaatsgevonden op het moment dat het college van B&W op verzoek van een opc toetst of aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Op basis van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder staat hieronder ter illustratie een praktijkvoorbeeld. In het voorbeeld heeft het vervolgonderzoek na registratie (een onderzoek op grond van artikel 1.62, lid 2 Wet kinderopvang) nog niet plaatsgevonden op het moment dat de gemeente een besluit moet nemen als bedoeld in artikel 1.60b, lid 1, maar alleen het onderzoek na registratie (ook een onderzoek op grond van artikel 1.62, lid 2 Wet kinderopvang).

Voorbeeld

Datum start exploitatie/registratie LRK: 15 oktober 2020 -> Onderzoek na registratie: uiterlijk 15 januari 2021 -> vervolgonderzoek na registratie in november 2022.

Conclusie: Als het college medio oktober 2022 een besluit moet nemen als bedoeld in artikel 1.60b Wet kinderopvang kan het voorkomen dat het vervolgonderzoek na registratie nog niet heeft plaats gevonden.

Op grond van artikel 1.60b in combinatie met de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang is wettelijk niet geborgd hetgeen volgens de Memorie van toelichting is beoogd. Voor de praktijk heeft dat tot gevolg dat gemeenten en GGD'en bij de planning van hun inspectieactiviteiten rekening moeten houden met de bedoeling van de wet. Het risico bestaat dat dit in de praktijk niet gebeurt (omdat de letter van de wet geen duidelijkheid geeft) of dat er onbedoeld planningsfouten gemaakt worden. Met als mogelijk gevolg dat GGD'en en gemeenten daar op aangesproken gaan worden door opc's en/of SZW. GGD GHOR Nederland vindt dat onwenselijk.

Wanneer het college negatief besluit op de aanvraag voor toekenning van KOT, wordt de opc niet uit het LRK gehaald. Maar kan er op een later moment opnieuw een aanvraag worden ingediend. Er wordt geen termijn gesteld voor de periode dat een opc op deze wijze, dus zonder zichtbaar LRK-nummer in het LRK staat. Het risico bestaat dat een opc eindeloos op deze wijze in het LRK blijft staan, dit is onwenselijk.

7. Opc en oudercommissie

Wij begrijpen niet waarom de wetgever ervoor kiest om vrijstelling te geven voor artikel 1.58, lid 5 Wko, maar niet van de verplichting om een oudercommissie (OC) te hebben. De huidige opc's zijn een vereniging, waarbij de ALV door de organisatievorm bepaalt welk beleid wordt gevoerd. De verplichting van het instellen van een OC staat haaks op deze werkwijze. De werkwijze leidt er toe dat een deel van de ouders wordt uitgezonderd, om advies te geven op het beleid, terwijl het

bestuur daarna –ook met een positief advies- het beleid moet voorleggen aan de ouders via de ALV. Vervolgens kan het met het huidige voorstel dan ook nog zo zijn dat het bestuur zichzelf aanstelt als OC, om vervolgens te adviseren op de eigen voorstellen. Dit draagt niet bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

8. Voorschoolse educatie en meertalige buitenschoolse opvang

In artikel 1.57 Wet kinderopvang wordt bepaald dat indien sprake is van ouderparticipatieopvang voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens artikel 1.50, eerste en tweede lid, participerende ouders gelijkgesteld worden met beroepskrachten.

Voor de beroepskracht voorschoolse educatie (VE) en de beroepskracht meertalige BSO zijn in de Wko aparte definities opgenomen. De wijziging van artikel 1.57 is daarom niet toereikend om ervoor te zorgen dat een participerende ouder ingezet kan worden als beroepskracht VE of beroepskracht meertalige BSO.

Toezicht zal op basis van de voorgestelde wijzigingen de inzet van de participerende ouder als beroepskracht VE en als meertalige beroepskracht buitenschoolse opvang afkeuren terwijl SZW aangeeft deze inzet met de wijzigingen wel mogelijk te willen maken. Verschil van inzicht hierover moet aan de voorkant worden weggenomen. Anders leidt dat in de uitvoeringspraktijk tot discussies over regeluitleg.

Voorstel wijziging besluit kwaliteit kinderopvang

1. Artikel 19a: Vrijstelling opleidingseis

De formulering van de vrijstelling sluit niet aan bij de formulering van artikel 6 en 15 van het Besluit. De vrijstelling wordt verleend aan opc's terwijl artikel 6 en 15 betrekking hebben op beroepskrachten. Het normadressaat is hier dus onjuist. Zie ook "systematiek van vrijstellingen". GGD GHOR Nederland kan zich vinden in de borging van de kwaliteit via het pedagogisch beleidsplan. Het tekstdeel: "gehandeld worden naar" levert echter verwarring op, omdat de verplichting om naar het beleidsplan te handelen al is geregeld in artikel 3, lid 1 Besluit.

We vragen ons af of er bewust voor gekozen is om geen minimeisen op te nemen ten aanzien van scholing. Zoals het nu is verwoord, volstaat elke vorm van scholing, zolang het verband houdt met kinderopvang. Deze beschrijving zal ertoe leiden dat toezicht deze eisen in de praktijk niet zal afkeuren, tenzij er niks in het pedagogisch beleidsplan is beschreven.

De toezichthouder toetst op grond van deze bepaling niet de inhoud van de scholing.

Als SZW voor ogen heeft dat de toezichthouder de inhoud van de scholing toetst dan vraagt dat om andere kwaliteitseisen.

2. Artikel 19b: Vrijstelling stabiliteit van de opvang voor kinderen

- De kop van de bepaling "Vrijstelling stabiliteit van de opvang voor kinderen" dekt niet de lading van de regels als beschreven in artikel 19b. Het artikel gaat ook over het aanwenden van inkomsten.

- In artikel 19b, lid 1 wordt vrijstelling verleend voor de eisen in artikel 9, vierde en vijfde lid Besluit kwaliteit kinderopvang (vaste gezichten criterium bij dagopvang). De voorschriften die gelden in geval van de vrijstelling kunnen daarmee alleen getoetst worden in geval van dagopvang. Uit de formulering van de voorschriften blijkt dat dit niet de bedoeling is van de wetgever.¹

- De voorschriften die van toepassing zijn in geval van een vrijstelling, zien niet alleen op de inzet van vaste gezichten, maar raken ook aan de reeds bestaande eisen over mentorschap en zaken die beschreven moeten zijn in het pedagogisch beleidsplan zonder dat vrijstelling voor deze bepalingen in het Besluit wordt verleend. Hierdoor is het onduidelijk hoe de voorschriften zich tot elkaar

verhouden, waardoor het voor de toezichthouder niet mogelijk is om tot een goed onderbouwd oordeel te komen en de voorwaarden te toetsen. Hoewel in de Nota van toelichting staat dat de eisen een specificering zijn van en in aanvulling gelden op de bestaande regels in het Besluit, volgt dat niet uit de wettekst zelf.

- De aspecten waar de houder in het pedagogisch beleidsplan aandacht aan moet besteden, als het gaat om de herkenbaarheid van personen, zijn erg versnipperd geformuleerd. Dit roept de vraag op wat de houder over de verschillende aspecten moet opschrijven en hoe de toezichthouder moet bepalen of bijv. aan artikel 19b, lid 3 onder a en b is voldaan. Als te onduidelijk is, hoe aan een eis kan worden voldaan, leidt dat onherroepelijk tot discussie over de eis tussen houder en toezichthouder en verschillen in toezicht. Goed toezicht is gebaat bij heldere regels waaruit blijkt wat van een houder verwacht mag worden.
- Lid 3a: in de regeltekst staat dat "... de stabiliteit voor opvang van kinderen, in het bijzonder van baby's is gewaarborgd." Terwijl in de Nota van toelichting hierover staat de stabiliteit voor opvang van baby's is gewaarborgd. Dit leidt tot verwarring.
- Lid 4: Deze eis kan op gespannen voet komen te staan met de definities van ouderparticipatieopvang en participerende ouder, waaruit volgt dat ten minste één van de ouders van elk kind een participerende ouder moet zijn. In de praktijk betekent dit dat in sommige gevallen meer ouders ingezet moeten worden dan volgens de beroepskracht-kindratio (BKR) nodig is. Een voorbeeld: 1 bso-groep van 10 kinderen. Vanwege de leeftijd is de BKR 1 op 10. De bso is vijf middagen open. Per week moeten er dus vanwege de BKR 5 ouders worden ingezet. Omdat er per kind sprake moet zijn van ten minste één participerende ouder, moeten er per week dus 10 ouders worden ingezet in dit voorbeeld.
- Lid 5: Op grond van lid 5 moet worden beschreven hoe wordt vormgegeven aan de verschillende taken van de participerende ouder. Niet geborgd is dat moet worden beschreven wanneer de participerende ouder wordt ingezet. Om de inzet van de participerende ouder, als bedoeld in lid 4, te kunnen toetsen is het noodzakelijk een rooster in te kunnen zien.
- Lid 6: Op grond van lid 6 zal een toezichthouder alleen toetsen of beschreven is dat alle inkomsten ten bate van de verantwoorde kinderopvang worden aangewend. Als het de bedoeling is dat de toezichthouder toetst hoe in de praktijk de inkomsten worden besteed, vraagt dat om nadere regels.

3. Artikel 19d: Beperking aanspraak kinderopvangtoeslag

Er wordt verwezen naar de termijn in artikel 1.5, lid 2, onder a. Deze verwijzing is onjuist. In artikel 1.5 wordt niet gesproken over een termijn. Artikel 1.5, lid 2, onder a bestaat niet.

Tekstregels versus tekst Nota van toelichting en Memorie van toelichting

In een aantal gevallen (deze zijn in bovenstaande tekst beschreven) wijken de regeltekst en de tekst van toelichting van elkaar af. Voor de toezichtspraktijk is het van groot belang dat er geen ruis zit tussen de tekst van de wet en de tekst van de toelichting. Verzoek is dan ook om deze met elkaar in lijn te brengen.

Anders zullen er verschillen gaan ontstaan in toezicht en de dialoog tussen houder en toezichthouder zal gaan over de uitleg van de regel en niet over wat de houder wel en niet heeft gedaan om de regel na te leven. Goed toezicht is gebaat bij heldere regels en een uitleg die daarbij aansluit en niet de regel zelf tegenspreekt.

Tijdsinvesteringen voor het toezicht

Er zal voor het toezicht een extra tijdsinvestering nodig zijn voor het implementeren van de nieuwe kwaliteitseisen (bijvoorbeeld qua kennis, werkafspraken en overleg met handhaving). Dit geldt voor zowel de bestaande als nieuwe opz's. Over de consequenties hiervan gaan we graag met het ministerie van SZW in gesprek.

Noodzakelijke aanpassingen Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) en LRK

Naar aanleiding de voorgestelde wijzigingen in de Wko en het Besluit met betrekking tot de opc's zijn wijzigingen in de systemen noodzakelijk. We hebben hierover DUO geadviseerd en zij nemen dit mee in hun uitvoeringstoets.

Conclusie

Het conceptwetsvoorstel over opc's bevat nog veel onduidelijkheden en inconsistenties. Hierdoor is het risico op slechte naleving van de kwaliteitseisen, discussies tussen houder en toezichthouder en ineffectief toezicht groot. Daarom pleiten we voor aanpassing op de door ons benoemde punten.

Wij vertrouwen er op u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Mevr. dr. H.F. Treurniet
Adjunct-directeur
GGD GHOR Nederland