



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/Is/ATR3344/2024-U028

Uw referentie

Datum 27 maart 2024
Betreft Wijziging Besluit kwaliteit gastouderbureaus, Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 11 maart 2024 is aan Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de *Wijziging van het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang en tot wijziging van het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang in verband met het afschermen van het woonadres van vraagouders in het landelijk register kinderopvang*. De reactietermijn voor ATR verstrijkt op 15 april 2024. Er is een internetconsultatie gestart, die eenzelfde reactietermijn kent.

Aanleiding en context

Op 6 maart 2024 is bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang*.¹ Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet kinderopvang uitsluitend voor zover het de gastouderopvang betreft. De wijzigingen betreffen drie onderwerpen:

1. Het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang;
2. Het maximaleren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten (op maximaal twee);
3. De inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor coaching van gastouders.

De voorstellen hebben volgens de toelichting op de wet tot doel om 'een betere waarborging te bieden van de kwaliteit en een kwaliteitsverhoging van de gastouderopvang'.²

Het thans voorgenomen wijzigingsbesluit wijzigt het *Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang* en het *Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang*. Het geeft invulling aan de delegatiebepalingen van het wetsvoorstel. In het wijzigingsbesluit zijn de aanvullende en aangescherpte voorwaarden opgenomen, die aan de gastouderopvang worden gesteld. De reden voor wijziging is dat uit monitor en nadere analyses blijkt dat 21% van de gastouders opvang biedt van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit. Volgens het kabinet is een kwaliteitsverbetering gewenst.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36513, nr. 2

² Blz. MvT

Inhoud

Het voorgenomen besluit voert op zeven onderdelen wijzigingen door:

- 1) Het formuleert de volgende pedagogische doelen: het bieden van emotionele veiligheid aan kinderen; het bevorderen van de persoonlijke competentie van kinderen; het bevorderen van de sociale competentie van kinderen; en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.
- 2) Het vermeldt onderwerpen die het gastouderbureau aanvullend in het pedagogisch beleidsplan moet beschrijven: de invulling die het gastouderbureau aan de pedagogische doelen en de coaching door de pedagogisch beleidsmedewerker geeft, en het informeren van de gastouder over het pedagogisch beleidsplan.
- 3) Het verplicht de gastouder om een pedagogisch werkplan op te stellen dat ten minste de volgende zaken beschrijft: de wijze waarop de gastouder in de praktijk uitvoering geeft aan het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau, waarbij deze is aangesloten; de omvang en leeftijdsopbouw van de groep, het dagritme, het activiteitenprogramma, de inrichting van de binnen- en buitenspeelruimtes en de speelmaterialen, alsmede de wijze waarop nieuwe kinderen kunnen wennen op de voorziening voor gastouderopvang; en de wijze waarop de gastouder de ontwikkeling van het kind volgt en daarbij naar een doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en indien van toepassing met de buitenschoolse opvang wordt gestreefd.
- 4) De houder van een gastouderbureau moet er zorg voor dragen dat de pedagogisch beleidsmedewerker iedere bij het gastouderbureau aangesloten gastouder jaarlijks ten minste drie uur coaching aanbiedt in het bieden van verantwoorde kinderopvang.
- 5) Alle gastouders moeten gaan zorgen voor een achterwacht die binnen een kwartier bij calamiteiten in de opvang aanwezig kan zijn. Nu is deze plicht er alleen voor gastouders met ten minste 4 kinderen.
- 6) Er gaan aanvullende deskundigheidsgebieden voor de gastouder gelden: het waarborgen van een veilige en gezonde omgeving die aansluit op de leefwereld van kinderen; het volgen van ten minste zeven uur per jaar aan permanente ontwikkeling, die aansluit op de werkzaamheden binnen de gastouderopvang; het volgen van ten minste drie uur coaching per gastouderbureau, waarbij de gastouder is aangesloten.
- 7) Het legt een uitzondering vast op het maximum van twee gastouderbureaus per gastouder. Bij overgang van een gastouder naar een ander gastouderbureau kunnen dat er (tijdelijk) meer dan twee zijn.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Probleemanalyse

Uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) 2019³ en de analyse van de knelpunten in de gastouderopvang van GGD GHOR Nederland uit 2020 blijkt dat de kwaliteit van gastouderopvang vergelijkbaar is met of zelfs beter is dan die van de dagopvang en buitenschoolse opvang. Er is echter wel een grotere variatie in de kwaliteit van de gastouders. Deze variatie is inmiddels verminderd, maar nog steeds 21% van de gastouders biedt opvang van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit. Dat is volgens het kabinet zorgelijk omdat juist gastouderopvang van goede pedagogische kwaliteit aan de ontwikkeling van het kind bijdraagt (wat één van de twee doelen van de kinderopvang is). Overigens lijkt er inmiddels een professionaliseringsslag gaande te zijn. De variatie in kwaliteit is inmiddels ook verminderd, zo blijkt uit de LKK-monitor 2021/2022.⁴ Desalniettemin acht het kabinet maatregelen geboden.

Het college merkt daarbij op dat het enkele percentage van 21% onvoldoende is om nut en noodzaak van te voorgestelde maatregelen te onderbouwen. Daarvoor is meer zicht nodig op de onderliggende problematiek. De beschrijving in de toelichting maakt niet duidelijk wat de oorzaken zijn van het tekortschieten van de pedagogische kwaliteit bij 21% van de gastouders. Dat inzicht is ook nodig om te kunnen beoordelen welke maatregelen nuttig en noodzakelijk zijn. Evenmin is duidelijk of het stellen van de extra eisen aan het gastouderbureau en de gastouder tot een hogere kwaliteit zal leiden of dat het er wellicht toe zal leiden dat meer gastouders niet (meer) aan de eisen voldoen. Dat zou een ander probleem in de sector, dat van de schaarste aan plekken en personeel in de opvang, groter maken. Meer inzicht in de oorzaken is met name ook nodig om te kunnen beoordelen of de voorgenomen 'papiermaatregelen', zoals het toevoegen van onderwerpen aan het pedagogisch beleidsplan van het bureau en de introductie van een pedagogisch werkplan, effect zullen hebben.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting inzichtelijk te maken wat de oorzaken ervan zijn dat een deel van de gastouders tekortschiet in de pedagogische kwaliteit van de opvang en daarbij aan te geven hoe de voorgestelde maatregelen bij deze oorzaken aangrijpen.

Mochten de oorzaken (nog) niet kunnen worden geduid, dan verdient het aanbeveling om eerst nader onderzoek te doen en (vooralnog) van het voorgenomen besluit af te zien.⁵

Doel(bereik)

De voorstellen hebben volgens de toelichting op wet en besluit tot doel om 'een betere waarborging te bieden van de kwaliteit en een kwaliteitsverhoging van de gastouderopvang'. Het ontbreken van inzicht in de oorzaken van het achterblijven van de pedagogische kwaliteit bij een deel van de gastouders brengt met zich mee dat niet duidelijk is of de voorgestelde maatregelen die kwaliteit daadwerkelijk zullen verbeteren. De toelichting behoeft in dit opzicht aanvulling.

³ LKK 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 31322, nr. 410).

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 508.

⁵ Dit sluit aan bij de suggestie tot een verdieping door het Kohnstamm Instituut in het rapport Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang (2022), zie <https://kohnstammstituut.nl/rapport/inventarisatieonderzoek-gastouderopvang-2022/>

1.2 Het college adviseert nader te onderbouwen dat de voorgestelde maatregelen de pedagogische kwaliteit van een deel van de gastouderopvang zullen verhogen.

Het voorstel maakt verder niet duidelijk in welke mate de genoemde kwaliteit moet worden verbeterd. Dat komt doordat in het voorstel een concreet te toetsen norm ontbreekt. Aangenomen mag worden dat van een kwaliteitsverbetering nog geen sprake is als alle op te stellen documenten (pedagogisch beleidsplan, pedagogisch werkplan en de risico-inventarisatie) op orde zijn. Een concreet doel is bijvoorbeeld als het aandeel gastouderopvang waarvan de pedagogische kwaliteit tekortschiet, wordt teruggebracht van 21% naar 0%. Daarbij is wel van belang dat er geen uitval van gastouders gaat optreden, omdat dit de schaarste in de sector zal vergroten en haaks staat op andere doelstellingen van het kabinet (bijvoorbeeld ten aanzien van arbeidsparticipatie). Een concrete en toetsbare doelstelling is van belang, omdat de wetgever dan ook beter de proportionaliteit van de toename van de regeldruk kan beoordelen. Deze toename is berekend op structureel € 11,7 miljoen en eenmalig € 4,5 miljoen. (zie ook onder toetsvraag 4). Verder maakt een concrete en toetsbare norm het mogelijk om de maatregelen te evalueren.⁶

1.3 Het college adviseert om in de toelichting met behulp van een concrete toetsbare norm aan te geven in welke mate de voorgenomen maatregelen effect op de kwaliteit van de gastouderopvang gaan hebben.

2 Minder belastende alternatieven

Het wijzigingsbesluit bevat zeven aanpassingen in de bestaande eisen aan gastouderbureaus en gastouders. Zoals hiervoor vermeld biedt het geen inzicht in de oorzaken van het achterblijven van de kwaliteit van een aantal gastouders. Hierdoor is het niet alleen niet goed mogelijk om nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen te beoordelen. Het is evenmin mogelijk om te beoordelen of er minder belastende alternatieven zijn voor de voorgestelde maatregelen, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van begeleiding aan de 'probleemgroep'. Dit is een minder belastend alternatief, omdat de verplichtingen dan niet een belasting vormen voor de groep die al voldoende kwaliteit levert.

2.1 Het college adviseert om inzicht te bieden in mogelijk minder belastende alternatieven en te onderbouwen waarom niet wordt gekozen voor een eventueel minder belastend alternatief.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De toelichting geeft aan dat er verschillende bijeenkomsten met gastouders en gastouderbureaus zijn geweest. Er is ook een inventarisatie onder gastouders en bureaus door het Kohnstamm Instituut uitgevoerd. Hieruit is gebleken in welke mate bureaus en gastouders al aan de nieuwe eisen voldoen. Het is op zich goed om vast te stellen dat een aantal bureaus en ouders al aan de eisen voldoet. Dat geeft in beginsel aan dat het mogelijk is om aan de eisen te voldoen. De toelichting maakt echter niet inzichtelijk of de 'achterblijvers' die op dit moment niet aan de huidige eisen voldoen, in staat zijn om de aangescherpte eisen te begrijpen en om deze na te leven. Een dergelijke inzicht is nodig, omdat de enkele omstandigheid dat een aantal het al kan en doet, nog geen garantie

⁶ Het besluit voorziet in monitoring (via de LKK) en evaluatie vijf jaar na invoering, zie par. 2.4 NvT.

vormt dat de 'achterblijvers' daar ook in zullen slagen, zeker niet nu de huidige eisen worden aangescherpt.

Ook in een ander opzicht is een nadere onderbouwing van de werkbaarheid van het voorstel noodzakelijk. De formulering van de pedagogische doelen voor de gastouder bevat algemene en nogal vage formuleringen. Zo moet de gastouder er bijvoorbeeld voor zorgen dat 'op een sensitieve en responsieve manier met kinderen wordt omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen'. De toelichting maakt niet concreet wat in dit opzicht van gastouders precies wordt verwacht. Dat kan de werkbaarheid en doenbaarheid van de eisen negatief beïnvloeden. Daarom is ook op dit onderdeel een meer specifieke onderbouwing van de werkbaarheid en doenbaarheid (van de nieuwe eisen) noodzakelijk.

Om de voorstellen werkbaar en doenbaar te laten zijn is verder noodzakelijk dat er voldoende capaciteit is in de gastouderopvang en voor de begeleiding daarvan. De nieuwe eisen vergen namelijk extra inzet van pedagogische beleidsmedewerkers (3 uur begeleiding per gastouder) en van gastouders (extra tijd voor scholing, ondergaan begeleiding en opstellen documenten, zoals het werkplan). Gezien de bestaande personeelsschaarste en het risico van uitval door de strengere eisen kunnen werkbaarheid en doenbaarheid van de voorgestelde regeling onder druk komen te staan. De aandacht in de media voor het wetsvoorstel lijkt ook op dit risico te wijzen. Ook de Raad van State heeft bij de advisering over het wetsvoorstel op dit risico gewezen.

3.1 Het college adviseert in de toelichting op de aspecten (1) werkbaarheid voor achterblijvend deel gastouders, (2) vage formuleringen en (3) personeelsschaarste en risico op uitval, te motiveren of de maatregelen voor bureaus en gastouders voldoende werkbaar en doenbaar zijn.

De wijzigingen hebben ook (beperkte) gevolgen voor ouders. Zij moeten kennisnemen van de nieuwe eisen, waaronder de aanvullingen in het pedagogisch beleidsplan en het nieuwe pedagogisch werkplan. Het is aannemelijk dat ouders hiertoe in staat zijn, zij het dat ook voor hen de vage normen vragen zullen oproepen.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De regeldrukparagraaf beschrijft en verantwoordt op handelingsniveau (de omvang van) de gevolgen voor de regeldruk van gastouderbureaus en gastouders. Beschrijving en raming zijn uitsplitst naar gastouderbureaus en gastouders. Voor hen nemen de structurele regeldrukkosten toe met € 11,7 miljoen en de eenmalige regeldrukkosten met € 4,5 miljoen. Beschrijving en berekening van deze gevolgen zijn helder. De paragraaf stelt echter ten onrechte dat er geen regeldrukgevolgen voor burgers (ouders) optreden. Ouders krijgen namelijk te maken met (eenmalige) kennisnemingskosten. Bovendien zijn ouders betrokken bij aanpassingen van het pedagogisch beleidsplan, waartoe het besluit verplicht. Deze gevolgen en een raming van de omvang ervan blijven echter onbesproken.

4.1 Het college adviseert de beschrijving en berekening aan te vullen met de regeldruk die voor ouders optreedt.

Dictum

Probleemanalyse en onderbouwing van het doelbereik van het voorgenomen besluit vertonen wezenlijke gebreken. Zij bieden geen inzicht met een bijbehorende empirische onderbouwing in en van de oorzaken van het niet voldoen aan de (huidige) kwaliteitseisen. Als gevolg hiervan is nut en noodzaak tot het treffen maatregelen onzeker, zo ook welke maatregelen de kwaliteit ook echt kunnen verbeteren. Met het ontbreken van dit inzicht, het gebruik van vage formuleringen bij de omschrijving van de pedagogische doelen en de huidige schaarste op de arbeidsmarkt moeten ook de werkbaarheid en doenbaarheid van de voorstellen van het besluit worden betwijfeld.

Gezien het voorgaande is het dictum:

Het besluit niet vaststellen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen in de gastouderopvang. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris