Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. [redacted] plv. DG Werk
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Contact
[redacted]

Uw brief van
20 oktober 2022

Uw kenmerk
[redacted]

Onze referentie
[redacted]

Datum:18 november 2022
Betreft: Uitvoeringstoets Besluit kwaliteit Kinderopvang

Geachte [redacted]

Met uw brief van 20 oktober 2022 heeft u DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het voorstel voor het Besluit kwaliteit Kinderopvang (vaste gezichtencriterium en 3-uurs regeling).

De wijzigingen zien, kort samengevat, op het loslaten van vereisten ten aanzien van of het opnemen van motiveringsvereisten in het Pedagogisch beleidsplan, in ruil voor meer vrijheden aan de houder opdat meer rekening gehouden wordt met de plannings- en uitvoeringspraktijk bij een krappe arbeidsmarkt. Dit raakt in principe de processen van DUO niet. Met inachtneming van de onderstaande opmerking acht ik het Besluit dan ook uitvoerbaar op de door u voorgestelde datum.

Ik zeg hierboven 'in principe' omdat GGD GHOR mogelijk veranderingen noodzakelijk zou kunnen achten in het uitvoeren van het toezicht. Of dit gaat leiden tot een ander toezichtskader of een andere manier van handhaven door een gemeente, met effecten voor mijn organisatie, moet volgen uit de door u gevraagde reacties aan GGD GHOR en VNG. Alsdan ga ik ervan uit dat dit via onze reguliere kanalen wordt besproken en afgestemd en, waar nodig, vervolgens om een nadere reactie zal worden gevraagd.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Directeur-Generaal DUO,

[redacted]

Zwarte Woud 2 | 3524 SJ Utrecht | ggdghor.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v.
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Datum

30-11-2022

Betreft

Reactie van GGD GHOR Nederland op Uitvoeringstoets Besluit kwaliteit kinderopvang (vaste gezichtencriterium en 3-uursregeling)

Geachte

In de brief van 20 oktober 2022 heeft u GGD GHOR Nederland verzocht een toets te doen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang. De wijzigingen hebben betrekking op de drie-uursregeling en het vaste gezichtencriterium. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. Deze uitvoeringstoets is tot stand gekomen in samenspraak met de GGD'en.

Inleiding

Toezicht draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang. Heldere regels zijn daarom belangrijk voor de sector en voor het toezicht op die sector. Het is daarom goed dat de huidige strikte regels voor de beroepskracht-kindratio en vaste gezichtencriterium worden aangepast zodat deze beter aansluiten op de uitvoeringspraktijk van de kinderopvang. Vanuit de taak om de kwaliteit en de uniformiteit van het toezicht te bevorderen, vindt GGD GHOR Nederland het belangrijk dat ook het achterliggende doel van de regels duidelijk is. Dit is ook nodig om de toezichthouder de handvatten te geven om -in dialoog met de houder- de kwaliteit van de opvang te beoordelen in plaats van enkel de naleving van regels. Op verschillende onderdelen van het voorstel constateren wij dat het in de huidige vorm in de toezichtspraktijk tot uitvoeringsproblemen leidt. In dat licht brengen we de volgende onderwerpen onder uw aandacht.

Reactie GGD GHOR Nederland op het Voorstel tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang

Artikel 8 beleidsregel Werkwijze toezichthouder

Uit de toelichting valt op te maken dat de wetgever ervoor heeft gekozen om artikel 8 van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang in stand te laten. Dit is voor de toezichtspraktijk niet wenselijk en niet uitvoerbaar.

Het zal in de praktijk leiden tot de vraag of er sprake is van een afwijking op grond van het Besluit of dat er sprake is van overmacht op grond van de Beleidsregel. De regel van artikel 8 Beleidsregel in stand laten is bovendien niet nodig, nu de onderhavige wijzigingen meer ruimte bieden om met onvoorziene omstandigheden om te gaan zonder dat direct sprake is van een overtreding. Wij verzoeken u dan ook om deze beslissing te heroverwegen en artikel 8 te laten vervallen in de beleidsregels.

Ten aanzien van de verwijzing in de Nota van toelichting naar de Denklijn Verzachtende en verzwarende omstandigheden het volgende. De Denklijn Verzachtende en verzwarende omstandigheden is één van de voor de uitvoeringspraktijk van toezichthouders opgestelde instrumenten. Het opnemen van een dergelijk instrument in een Nota van toelichting is niet passend. Bovendien kan het verwarring scheppen omdat de denklijn in één zin met het begrip 'overmacht' wordt genoemd. De denklijn gaat juist niet over overmachtssituaties. Verder wordt in de Nota van toelichting ook niet verwezen naar andere instrumenten en werkwijzen die voor deze onderwerpen door toezichthouders worden gehanteerd. Wij vragen om de verwijzing in de Nota van toelichting naar de Denklijn Verzachtende en verzwarende omstandigheden te schrappen.

Onderdeel A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
a. In onderdeel d wordt 'en leeftijdsopbouw van de stamgroepen, en' vervangen door ', leeftijdsopbouw van de stamgroepen, alsmede de wijze waarop, onder andere door middel van de personeelsdiensten, wordt voldaan aan artikel 7, tweede lid, en de kaders waarin met inachtneming van artikel 7, vierde lid, afgeweken kan worden van artikel 7, tweede lid;'.
b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door ', en' wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
f. de wijze waarop de houder zich bij toepassing van artikel 9a inspant de emotionele veiligheid en stabiliteit voor de betreffende kinderen te borgen.
2. Het derde lid, onderdeel a, vervalt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met d tot a tot en met c.
3. Het vierde lid vervalt.

Ten aanzien van wijzigingen in artikel 3 lid 2 onderdeel d (3 uurs regeling)

Algemene opmerking over de Nota van toelichting

Het benadrukken van de drie-uursregeling als een uitzondering op de beroepskracht-kindratio in samenhang met een realistisch en goed personeelsbeleid is belangrijk voor de toezichtspraktijk. Het is goed om in de toelichting te benoemen wat de oorspronkelijke reden is geweest om de tijden van de drie-uursregeling zo strikt in het pedagogisch beleid op te nemen. De reden hiervoor was dat de

---

wetgever hiermee beoogde toezichthouders meer handvatten te geven voor de beoordeling omdat houders zich altijd konden beroepen op de mogelijkheid om af te wijken van de drie-uursregeling. GGD GHOR Nederland stelt daarom voor om dit in de toelichting op te nemen omdat in het huidige voorstel ook eisen aan de administratie en registratie worden gesteld.

Plaatsbepaling in de regelgeving

- *Opnemen onder artikel 3 lid 3*

In het voorstel tot wijziging is ervoor gekozen om twee beschrijvingen die het pedagogisch beleidsplan moet bevatten, toe te voegen aan het huidige artikel 3 lid 2 sub d van het Besluit.

Ten aanzien van de zinsnede '... en de kaders waarin met inachtneming van artikel 7, vierde lid, afgeweken kan worden van artikel 7, tweede lid;' merken wij het volgende op.

In de huidige regelgeving zijn in artikel 3 lid 3 van het Besluit onderwerpen opgenomen die alleen in het pedagogisch beleidsplan hoeven worden te beschreven als deze van toepassing zijn. De beschrijving van de kaders waarin kan worden afgeweken van de beroepskracht-kindratio hoeft een houder alleen te beschrijven als het kindercentrum ten minste 10 uur open is. GGD GHOR Nederland pleit daarom de beschrijving van de kaders op te nemen onder artikel 3 lid 3 van het Besluit. In het geval deze eis naar lid 3 wordt verplaatst, heeft dit ook gevolgen voor de verwijzingen in artikel 7 lid 4 en artikel 9a van het Besluit.

- *Eis voor ieder kindercentrum?*

In het verlengde hiervan merken wij het volgende op. In het tweede lid is de zinsnede '... alsmede de wijze waarop, onder andere door middel van de personeelsdiensten, wordt voldaan aan artikel 7, tweede lid, en ...' opgenomen. Artikel 7 lid 2 van het Besluit regelt de beroepskracht-kindratio. Is het de bedoeling dat ieder kindercentrum in het pedagogisch beleidsplan moet opnemen hoe zij aan de eis van artikel 7 lid 2 van het Besluit dienen te voldoen? Of geldt ook hier dat dit alleen geldt in het geval het kindercentrum ten minste 10 uur open is? Indien dit is beoogd, dan stellen wij voor om ook dit op te nemen onder artikel 3 lid 3 van het Besluit.
In de tekst van de toelichting bij artikel 3 staat 'waarin wordt afgeweken'. Dit moet zijn 'kan worden afgeweken'.

Formulering van de kaders

GGD GHOR Nederland stelt voor om de beschrijving van de kaders te verbreden naar 'kaders over de personele inzet, waaronder de afwijking'. Deze formulering sluit ook beter aan bij de omschrijving van artikel 1.50 lid 1 Wko waarin staat dat een houder in ieder geval aantoonbaar aandacht besteedt aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie.

Daarnaast doet GGD GHOR Nederland het voorstel in het voorschrift op te nemen dat de houder in het kader beschrijft hoe hij 'verantwoord' afwijkt van de beroepskracht-kindratio. Door het woord 'verantwoord' in het voorschrift op te nemen, maakt duidelijk dat een houder een weloverwogen keuze maakt in welke situaties hij het verantwoord vindt om af te wijken van de beroepskracht-kindratio.

Opnemen van personeelsdiensten in pedagogisch beleidsplan

Het begrip 'personeelsdiensten' is een nieuw begrip in het Besluit kwaliteit kinderopvang. De artikelsgewijze toelichting zegt het volgende hierover:
'Met personeelsdiensten wordt bedoeld hoe de diensten van de beroepskrachten worden vormgegeven, wat de werktijden van deze beroepskrachten zijn, en in welke mate beroepskrachten worden ingezet met betrekking tot de verhouding met de groepsgrootte en leeftijdsopbouw van de stamgroep.'

De Nota van toelichting vermeldt: *'In de beschrijving in het pedagogisch beleidsplan van de reguliere personeelsdiensten en de kaders voor de drie-uursregeling beschrijft de houder hoe met de groepsindeling en de personeelsinzet wordt omgegaan en in welke situaties van de BKR wordt afgeweken'.*

Uit deze omschrijving valt af te leiden dat het hier gaat om personele roosters en inzet zoals de houder die beoogt in te zetten op het kindercentrum. De houder heeft de intentie om hieraan te voldoen. Het geeft geen reëel beeld hoe in de praktijk gewerkt wordt. Het is een organisatorisch gegeven. In hoeverre is het opnemen van de personeelsdiensten in het pedagogisch beleidsplan de juiste plek? Volgens het voorgestelde artikel kan de houder voldoen door 'onder andere' personeelsdiensten te omschrijven. Dit impliceert dat de houder ook op een andere manier dan het beschrijven van de reguliere personeelsdiensten zou kunnen beschrijven dat hij voldoet aan de beroepskracht-kindratio. Is dat wat de wetgever hier beoogd heeft?

Gebruik van begrip samenvoegen in Nota van toelichting

De term 'samenvoegen' is een term die niet voorkomt in de Wet kinderopvang. In de Nota van toelichting is het volgende opgenomen:

Concreet betekent dit dat er per locatie beschreven staat hoeveel beroepskrachten, afhankelijk van de BKR, op bijvoorbeeld de baby- en peutergroep staan en wat de reguliere personeelsdiensten en de daar bijhorende pauzes zijn. Als er groepen aan het begin en einde van de dag samen worden gevoegd, wordt dit ook beschreven.

Als onder het begrip samenvoegen wordt verstaan dat groepen worden samengevoegd met als gevolg dat hierdoor op een groep minder beroepskrachten kunnen worden ingezet, is dat een werkwijze die conform de huidige wet- en regelgeving niet is toegestaan. Om reden dat er op dit moment geen duidelijkheid over deze werkwijze is, pleit GGD GHOR Nederland om de laatste zin niet op te nemen in de toelichting. Dit voorkomt interpretatieverschillen in de praktijk.

Ten aanzien van wijzigingen in artikel 3 lid 2 onderdeel f (vaste beroepskrachten)

- *Geen inspanningsplicht opnemen in pedagogisch beleidsplan*

Ten aanzien van de zinsnede '... de wijze waarop de houder zich bij toepassing van artikel 9a inspant om...' merken wij het volgende op. De formulering van deze eis in de vorm van een beschrijving van een inspanningsplicht past niet in het geheel van artikel 3. Artikel 3 gaat over eisen waaraan het pedagogisch beleid moet voldoen en is in lid 1 al voorzien van de verplichting voor de houder ervoor te zorgen dat conform dat beleid wordt gehandeld.

GGD GHOR Nederland hecht eraan dat het uitgangspunt ook bij afwijking van de eisen voor inzet van een vaste beroepskracht is, dat de stabiliteit van de opvang en emotionele veiligheid van de kinderen voldoende wordt gewaarborgd. Dit past ook bij de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel, waarin

staat: *'Een vaste beroepskracht kent het kind goed en is daardoor in staat om te handelen naar de behoefte van het kind. Dit zorgt ervoor dat het kind zich emotioneel veilig voelt. Stabiliteit is belangrijk om te voorkomen dat een kind elke dag een andere beroepskracht krijgt indien de vaste beroepskracht afwezig is. Door dit op te nemen in het pedagogisch beleid moet de houder vast leggen welke processtappen gezet zullen worden en welke overwegingen van belang zijn indien een vast gezicht afwezig is om ervoor te zorgen dat er wordt gehandeld naar de behoefte van het kind.'*

GGD GHOR Nederland stelt voor 'zich inspant' te vervangen door 'de wijze waarop de houder bij toepassing van artikel 9a de emotionele veiligheid en stabiliteit voor kinderen waarborgt.'

- *Plaatsbepaling*

De bepaling is nu onderdeel van lid 2. Wellicht ten overvloede merken we op dat dit betekent dat onderdeel f altijd moet zijn beschreven in het pedagogisch beleidsplan, en niet alleen door die houders die van de mogelijkheid van artikel 9a gebruik willen maken. Is dit wat de wetgever voor ogen heeft?

Onderdeel B

Artikel 7, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. 'met inachtneming van artikel 3, derde lid, onder a, en vierde lid' wordt vervangen door 'met inachtneming van de kaders, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel d'.
2. De tweede zin vervalt.

GGD GHOR Nederland stelt voor om de bijzin in het eerste lid 'met inachtneming van ...' te verwijderen. Dit is nodeloos complex en leidt tot een cirkelredening. De houder is tenslotte al gehouden aan het uitvoeren van het beleidsplan.

Onderdeel C

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7a.: Actuele roosters

De houder toont door middel van actuele roosters van beroepskrachten, inclusief pauzetijden, en presentielijsten van kinderen, inclusief aankomst- en vertrektijden aan:

1. de verhouding tussen het minimaal in te zetten aantal beroepskrachten en het aantal aanwezige kinderen in een stamgroep, bedoeld in artikel 7, tweede lid, en
2. de afwijking daarvan, bedoeld in artikel 7, vierde lid.

- *Het begrip Actuele roosters*

Het woord 'Actuele roosters' is een nieuwe term in de Wet Kinderopvang. Volgens de Van Dale is de betekenis van het woord actueel: 'op het ogenblik bestaand of plaatsvindend'.

De Nota van toelichting vermeldt het volgende: *'De actuele roosters verwijzen naar de daadwerkelijk uitgevoerde roosters van beroepskrachten. Deze uitgevoerde roosters bevatten de definitieve begin – en eindtijd met daarbij de pauzetijden van beroepskrachten.'*

Om de drie-uurs regeling te kunnen toetsen is het van belang dat een toezichthouder indien nodig ook terug kan kijken naar gerealiseerde inzet van personeel en dat duidelijk is wat onder het begrip 'actueel' wordt verstaan. Die helderheid geeft de toelichting op dit moment niet. Roosters zijn in het algemeen vooraf geplande werktijden, en geen beschrijving van de feitelijke inzet. Bovendien gaat het vanuit het toezicht bezien niet alleen om de beoordeling van de beroepskracht-kindratio, maar ook

---

over de beoordeling van de aanwezigheid van vaste beroepskrachten en de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs. Niet duidelijk is hoe lang de houder zijn roosters en presentielijsten moet bewaren.

GGD GHOR Nederland verzoekt om in plaats van 'actuele roosters' te spreken over 'administratie waaruit de gerealiseerde inzet in relatie tot aanwezige kinderen blijkt'.

Bij de artikelsgewijze Toelichting op dit artikel staat het volgende: *Het staat de houder vrij om te kiezen wanneer er van de BKR wordt afgeweken, zo lang dit op schrift aantoonbaar kan worden gemaakt. Aan de hand van de roosters en presentielijsten kan worden vastgesteld op welke momenten wordt afgeweken van de BKR en of dit ten hoogste 3 uur op een dag betreft. Deze gegevens zijn van belang voor de toezichthouder om te kunnen controleren of is voldaan aan het minimaal aantal vereiste beroepskrachten.*

In de Nota van toelichting is vermeld dat de houder vrij is om te kiezen wanneer van de beroepskracht-kindratio wordt afgeweken, zo lang dit op schrift aantoonbaar kan worden gemaakt. Bedoelt de wetgever met 'op schrift staan' de roosters? De toelichting laat nu ruimte dat de houder het ook op een andere manier dan de roosters kan aantonen dat hij afwijkt van de BKR zolang het maar op schrift staat. Terwijl in het voorgestelde artikel 7a van het Besluit juist een roosterplicht voor de houder wordt ingevoerd.

- *Voeren van administratie door de houder*

In de huidige formulering is opgenomen dat de houder door middel van actuele roosters moet aantonen dat hij voldoet aan de beroepskracht-kindratio. Voorkomen moet worden dat een rooster wordt opgesteld voor het toezicht. Leidend moet zijn dat de houder de administratie ten behoeve van zijn eigen bedrijfsvoering en interne kwaliteit inricht en niet ten behoeve van het toezicht. Voor organisaties zelf is het ook van belang dat zij inzicht hebben in hun personele knelpunten en eventuele knelpunten.

Gelet hierop verzoekt GGD GHOR Nederland te overwegen aansluiting te zoeken bij de formulering bij vergelijkbare voorschriften zoals bijvoorbeeld artikel 4:3 lid 1 van de Arbeidstijdenwet: *... voert een deugdelijke administratie terzake van de arbeids- en rusttijden welke het toezicht op de naleving van deze wet en de daarop rustende bepalingen mogelijk maakt.*

Overigens is in de Nota van toelichting onder het kopje 3.1.3. Toezicht drie-uursregeling het woord 'presentatielijst' vermeld. Bedoeld zal zijn het woord 'presentielijst'.

- *Aanpassing artikel 11 lid 2 Regeling Wet kinderopvang*

Indien de houder door middel van actuele roosters de beroepskracht-kindratio dan wel de afwijking hiervan moet aantonen, vraagt dit tevens om aanpassing van artikel 11 lid 2 Regeling wet kinderopvang. In dit artikel is geregeld welke gegevens de houder in zijn administratie moet bewaren. Volgens de huidige regelgeving vallen roosters en presentielijsten hier niet onder. Voor de toezichtspraktijk is van belang dat in artikel 11 lid 2 Regeling Wko wordt bepaald dat ook de roosters en presentielijsten in de administratie van de houder moeten worden opgenomen.

Gelet hierop pleit GGD GHOR voor invoering van een bewaarplicht voor de houder van de roosters van beroepskrachten en presentielijsten. Zonder een bewaarplicht en een bijbehorende bewaartermijn biedt de huidige regelgeving onvoldoende handvatten voor toezicht om te beoordelen of een houder voldoet aan de beroepskracht-kindratio en de inzet van de vaste beroepskrachten. GGD GHOR is voorstander om een dergelijke bewaarplicht ook in de Wet kinderopvang te verankeren. Namelijk door in artikel 1.50 lid 1 Wko op te nemen dat de houder moet aantonen dat hij voldoet in plaats van de huidige formulering dat hij aantoonbaar aandacht moet besteden aan.

Onderdeel D

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a. Tijdelijke afwijking aantal vaste beroepskrachten

De houder kan van artikel 9, vierde of vijfde lid, afwijken, indien:

a. een van de aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten afwezig is voor een aansluitende periode korter dan vier weken;
b. er ten hoogste twee of drie vaste beroepskrachten aan het kind zijn toegewezen;
c. de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten niet beschikbaar zijn; en
d. artikel 3, tweede lid, onderdeel f, in acht is genomen en conform de beschrijving is gehandeld.

Algemene opmerkingen

- *De formulering van de bepaling laat te veel ruimte voor onverantwoord afwijken.*

De strikte formulering van de huidige eisen aan vaste beroepskrachten leidt tot onuitvoerbaarheid voor de sector. Vooral bij het 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 hoofdregel wordt te veel uitgehold door de voorgestelde uitzonderingen en de nadruk die lijkt te liggen op het beoordelen van de inspanningsverplichting. De toezichthouder heeft daardoor geen handvatten meer om bij onverantwoorde afwezigheid van vast personeel een overtreding te constateren. Dit lichten we nader toe bij de bespreking van de onderdelen a t/m d.

- *De titel van de bepaling is niet juist.*

Het gaat niet om een afwijking van het *aantal* toegewezen vaste beroepskrachten maar van de verplichting dat altijd een van de aangewezen vaste beroepskrachten *aanwezig* moet zijn. Alleen in de situaties dat de vaste beroepskracht langer dan een aaneengesloten periode van 4 weken afwezig is, of dit bij voorbaat voorzienbaar is, ontstaat de verplichting een andere beroepskracht als vaste beroepskracht aan te wijzen. Ook in de Nota van toelichting staat op verschillende plaatsen onjuist beschreven dat het gaat om een afwijking van het aantal vaste beroepskrachten.

- *Gebruik van begrippen vaste beroepskracht en vast gezicht*

In de Nota van toelichting worden verschillende begrippen door elkaar gebruikt. De regelgeving spreekt over vaste beroepskrachten. Wij verzoeken om de term vaste beroepskracht consequent te gebruiken. Het belang van een vaste beroepskracht is pedagogisch meer dan een 'bekend gezicht'. Bovendien kunnen andere personen in de kinderopvang wel vaste of vertrouwde gezichten zijn voor een kind, maar dit zijn niet de vaste beroepskrachten zoals bedoeld in de regelgeving. De eis staat ook wel bekend als 'vaste gezichtencriterium' en dat leidt tot verwarring, omdat vaste gezichten en een vaste beroepskracht niet hetzelfde hoeven te zijn. Met name bij de vraag wat aanvaardbare alternatieven zijn bij de afwezigheid van de vaste beroepskracht kan dit verwarring opleveren. Zie bijvoorbeeld in paragraaf 3.2.1. *'Met deze wijziging wordt een mogelijkheid gecreëerd om in situaties van afwezigheid door ziekte, verlof en vakantie van een van de vaste gezichten, een andere beroepskracht in te zetten dan een vast gezicht'*. Bedoeld is dat bij afwezigheid van de vaste beroepskracht een voor het kind vertrouwd, vast gezicht kan worden ingezet.

- *De toelichting in alinea 2 en 3 van paragraaf 2.2. is niet juist*

Het aanwijzen van een vaste beroepskracht is niet van invloed op de wisseling daarvan. Het maximaal aantal toe te wijzen vaste beroepskrachten leidt niet tot knelpunten in de uitvoering, maar de eis dat hiervan dagelijks 1 aanwezig moet zijn.

Opmerkingen per onderdeel van artikel 9a

Artikel 9a eerste zin:

- *Reikwijdte van de uitzondering*

De uitzondering lijkt nu op heel lid 4 en 5 te staan. Dus ook op de verplichting dat een kind een maximaal aantal vaste beroepskrachten krijgt toegewezen. Dit is te ruim. De uitzondering slaat alleen op het tweede deel van de eerste zin.

Artikel 9a onder a.

- *Vier weken geen vaste beroepskracht op alle dagen van de week?*

Ten aanzien van de zinsnede 'een van de aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten afwezig is...' merken we het volgende op. Is uitdrukkelijk bedoeld dat het gaat om de afwezigheid van 1 van de vaste beroepskrachten? Uit de toelichting wordt onvoldoende duidelijk of de afwijking alleen betrekking heeft op de dagen dat de bewuste vaste beroepskracht afwezig is en normaal aanwezig zou zijn. Met andere woorden: wordt bedoeld dat er in ieder geval een deel van de week een van de andere toegewezen vaste beroepskrachten aanwezig moet zijn? GGD GHOR Nederland pleit ervoor te verduidelijken dat het uitdrukkelijk niet gaat om een aansluitende periode van 4 weken waarbij geen enkele van de aangewezen vaste beroepskrachten aanwezig is op alle dagen van de week. De vraag is dan of er nog sprake is van verantwoorde kinderopvang.

- *Termijn van vier weken leidt tot onduidelijkheid*

Ten aanzien van de zinsnede '... afwezig is voor een aansluitende periode korter dan vier weken' merken we het volgende op. De termijn van 4 weken leidt tot onduidelijkheid. Hoe om te gaan met meerdere perioden met (korte) tussenpozen? En met elkaar overlappende periodes van afwezigheid van verschillende beroepskrachten? Overigens kan het beoordelen van de duur van de afwezigheid van de vaste beroepskracht alleen met terugwerkende kracht. Op het moment van inspectie is daarom niet altijd te beoordelen of de termijn van 4 weken wellicht wordt overschreden.

- *Alleen afwezigheid in verband met ziekte, verlof of vakantie?*

De tekst van de bepaling is ruimer dan uit de toelichting blijkt. In de Nota van toelichting is hierover in paragraaf 3.2 opgenomen: *'De afwijkingsmogelijkheid betreft een versoepeling bij kortdurende afwezigheid van maximaal vier aaneengesloten weken bij ziekte, vakantie en verlof van één van de vaste beroepskrachten'*. Wij adviseren in de Nota van toelichting hieraan 'wij denken hierbij aan' toe te voegen, zodat de toelichting in lijn met de bepaling uit het Besluit is.

- *Bij afwezigheid langer dan 4 weken geen inspanningsverplichting maar verplichting aanwijzen nieuw vast gezicht.*

In de Nota van toelichting staat in paragraaf 3.2.1. Voorwaarden: *'Ten derde wordt bepaald dat de afwijkingsmogelijkheid alleen mag worden toegepast wanneer het vaste gezicht een kortdurende periode van maximaal vier aaneengesloten weken afwezig is. De gedachte daarachter is dat een kind niet langdurig met wisselende beroepskrachten wordt geconfronteerd en de stabiliteit voor kinderen zo veel als mogelijk wordt geborgd. Zodra duidelijk is dat het vaste gezicht langer dan vier weken afwezig is, wordt van de houder verwacht zich in te spannen om een ander nieuw vast gezicht aan het kind toe te wijzen.'*

Uit de context blijkt niet dat hier sprake is van een inspanningsverplichting. GGDGHOR Nederland pleit ervoor in de toelichting op te nemen dat de houder in de beschreven situatie een nieuwe vaste beroepskracht dient aan te wijzen en niet te spreken van een inspanningsverplichting.

- *Uitzondering voor voorzienbare afwezigheid langer dan 4 weken*

Uit de Nota van toelichting blijkt dat voorzienbare langere afwezigheid niet onder de reikwijdte van de afwijkmogelijkheid valt. Dit betekent voor het toezicht dat de toezichthouder in dialoog met de houder de voorzienbaarheid van de afwezigheid moet nagaan en hierover eventueel nadere onderbouwing voor moet opvragen.

In de Nota van toelichting, II Artikelsgewijze toelichting artikel 9a staat: *'In die langdurige situaties wordt van de houder verwacht dat er een ander vast gezicht wordt aangewezen.'*
Ook hier geldt zoals hiervoor benoemd: GGDGHOR Nederland pleit ervoor in de toelichting op te nemen dat de houder in de beschreven situatie een nieuwe vaste beroepskracht dient aan te wijzen en niet te spreken van een verwachting.

Artikel 9a, onder b.

- *Ruimte om minder dan aantal toegestane vaste beroepskrachten toe te wijzen*

Ten aanzien van de zinsnede '... er ten hoogste twee of drie vaste beroepskrachten aan het kind zijn toegewezen' merken we het volgende op. In deze zin moet worden toegevoegd 'mogen' zijn toegewezen. Anders bestaat de mogelijkheid met opzet te weinig vaste beroepskrachten toe te wijzen om vervolgens een beroep te kunnen doen op de afwijkingsbepaling. Ook op diverse plaatsen in de Nota van toelichting is het voorstel het woord 'mogen' toevoegen aan passages over het aantal toegewezen vaste beroepskrachten.

- *Verwijzing naar juiste artikel over maximum aantal vaste beroepskrachten*

In de Nota van toelichting onder II Artikelsgewijze toelichting derde alinea staat: *'In artikel 7 derde en vierde lid, wordt gesproken over het aantal vaste beroepskrachten....'*. Dit moet zijn: artikel 9 vierde en vijfde lid.

Artikel 9a onder c.

- *Niet-beschikbaarheid andere vaste beroepskrachten te ruim geformuleerd*

Ten aanzien van de zinsnede '... de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten niet beschikbaar zijn' merken we het volgende op. Het uitgangspunt moet zijn dat de houder het personeelsbeleid zo vormgeeft dat onder normale omstandigheden ook bij vakantie, (langdurige) ziekte en verlof er een vaste beroepskracht voor het kind is. Uit de Nota van toelichting maken we op dat dit ook zo is bedoeld: *'Ten tweede kan enkel een beroep op deze uitzondering worden gedaan wanneer de houder er niet in is geslaagd om een ander vast gezicht [bedoeld is 'vaste beroepskracht'] voor de betreffende kinderen in te zetten. De houder heeft in dat kader een inspanningsverplichting ...'*.
Door de formulering in het wetsvoorstel is er geen inspanningsverplichting meer om dit zo te organiseren. Het voorstel is om in ieder geval de term 'redelijkerwijs' toe te voegen: de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten redelijkerwijs niet beschikbaar kunnen zijn.

Artikel 9a onder d.

Ten aanzien van de zinsnede "artikel 3, tweede lid, onderdeel f, in acht is genomen en conform de beschrijving is gehandeld" het volgende.

- *Overlap met artikel 3 lid 1*

'Conform de beschrijving is gehandeld' is een dubbeling met artikel 3 lid 1, waarin staat dat de houder zorgdraagt voor handelen conform het pedagogisch beleidsplan. GGD GHOR Nederland stelt voor het eerste deel van onderdeel d in de aanhef van artikel 9a op te nemen: 'De houder kan met inachtneming van artikel 3 tweede lid, onderdeel f van artikel 9, vierde of vijfde lid, afwijken, indien'.

- *Toetsen van de verrichte inspanning conform beleid houder, of toetsen van resultaat van de inspanning op de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind?*

In de artikelsgewijze toelichting staat: *'Ten vierde wordt van de houder verwacht dat in het pedagogisch beleidsplan wordt omschreven welke overwegingen worden genomen en welke processtappen worden gezet om de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind te borgen wanneer van het vaste gezichtencriterium wordt afgeweken (waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de manier waarop ouders hierover geïnformeerd worden).'*

Op deze plek verwijzen we ook naar de gemaakte opmerkingen bij artikel 3 onderdeel f over de formulering van deze bepaling in de vorm van een beschrijving van (de wijze waarop invulling wordt gegeven aan) een inspanningsplicht. Wanneer in het pedagogisch beleidsplan zoals door GGD GHOR Nederland is voorgesteld, concreet moet worden beschreven hoe de houder bij afwezigheid van de vaste beroepskracht de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind waarborgt, ligt het accent van het toezicht en van de dialoog tussen houder en toezichthouder meer op de resultaten van de inspanningen de *'best mogelijk optie voor het kind'* te realiseren. Dit komt niet goed naar voren door de formulering in de toelichting in paragraaf 3.2.2: *'Daarnaast toetst de toezichthouder in gesprek met de houder of in de praktijk de overwegingen en processtappen zijn gevolgd.'* Het risico is dat bij de nadruk op het volgen van de processtappen de mate waarin hieraan voldaan is onderwerp van toetsing wordt.
GGD GHOR Nederland pleit ervoor de toelichting in de paragraaf 3.2.2 Toezicht zo te formuleren dat duidelijk wordt dat de inspanningsverplichting wordt meegewogen door de toezichthouder in het oordeel of de best mogelijk optie om emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind te bieden is gerealiseerd met inachtneming van alle voorwaarden uit artikel 9a.

- *Aantoonbaarheid*

Om te kunnen beoordelen of sprake is van een voor het kind best mogelijke optie moet op enige wijze aantoonbaar zijn dat de beroepskracht in kwestie bekend is voor het kind. We verwijzen op deze plaats naar de gemaakte opmerkingen over de bewaarplicht bij artikel 7a Actuele roosters.

- *Noteren overtreding*

Ten aanzien van de passage in paragraaf 3.2.2 in de Nota van toelichting *'Wanneer de houder een beroep doet op de afwijkingsmogelijkheid en daarbij aan alle voorwaarden voldoet, wordt door de toezichthouder geen overtreding genoteerd'* het volgende. De vraag is of hier bedoeld is dat het gaat om het niet noteren van een overtreding of over de vaststelling of sprake is van een overtreding of niet. Wij gaan er daarbij van uit dat het gaat om naleving van artikel 9 lid vier en vijf.

Zie ook de opmerkingen hiervoor onder 'toetsen inspanning of toetsen resultaat'. Wanneer de toezichthouder de situatie beoordeelt en de houder zijn processtappen heeft gevolgd, maar niet is geslaagd in het vinden van een vertrouwd gezicht: is er dan wel of geen sprake van overtreding?

Onderdeel E

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel d, wordt 'en leeftijdsopbouw van de basisgroepen, en' vervangen door ', leeftijdsopbouw van de basisgroepen, alsmede de wijze waarop, onder andere door middel van de personeelsdiensten, wordt voldaan aan artikel 16, tweede lid, en de kaders waarin met inachtneming van artikel 16, vierde lid, kan worden afgeweken van artikel 16, tweede lid;'.

2. Het derde lid, onderdeel a, vervalt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met f tot a tot en met e.

3. Het vierde lid vervalt.

Voor de opmerkingen verwijzen wij naar artikel 3 van het voorstel tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Onderdeel F

Artikel 16, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. 'met inachtneming van artikel 12, derde lid, onder a, en vierde lid' wordt vervangen door 'met inachtneming van de kaders, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d'.
2. De derde zin vervalt.

Voor de opmerkingen verwijzen wij naar artikel 7 van het voorstel tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Onderdeel G

Na artikel 16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16a. Actuele roosters

De houder toont door middel van actuele roosters van beroepskrachten, inclusief pauzetijden, en presentielijsten van kinderen, inclusief aankomst- en vertrektijden aan:

c. de verhouding tussen het minimaal in te zetten aantal beroepskrachten en het aantal aanwezige kinderen in een stamgroep, bedoeld in artikel 7, tweede lid, en
d. de afwijking daarvan, bedoeld in artikel 7, vierde lid.

Bij de opsomming in dit artikel is lid c en d vermeld. Bedoeld zal worden lid a en b. Het artikel verwijst naar artikel 7 van het Besluit over de dagopvang. De juiste verwijzing is artikel 16 lid 2 respectievelijk artikel 16 lid 4 van het Besluit.

In de gebruikte formulering is het begrip 'stamgroep' gebruikt terwijl het om de buitenschoolse opvang gaat. Wij verzoeken om het begrip 'basisgroep' te gebruiken. Ook bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7a en 16a van het Besluit ontbreekt het begrip 'basisgroep'.

Algemene tekstuele opmerkingen

- De Nota van toelichting vermeldt een aantal keren het woord 'kinderopvanglocatie', 'locatie' of 'locatieniveau'. De term 'locatie' is niet gedefinieerd in de wet- en regelgeving. Door het begrip op te nemen in de toelichting kan dit tot verwarring leiden. GGD GHOR Nederland stelt voor om in de toelichting het begrip 'kindercentrum' te gebruiken.
- In de artikelsgewijze toelichting is het volgende opgenomen: *Door de invoering van deze artikelen kan de beroepskracht naar eigen inzicht, rekening houdend met de behoeften van de kinderen die dag, de uren over de dag verdelen waarbinnen minder beroepskrachten worden ingezet dan vereist.* Deze formulering impliceert alsof de beroepskracht naar eigen inzicht kan handelen om de drie-uursregeling in te zetten. Op grond van artikel 1.50 lid 1 Wet kinderopvang is de houder verantwoordelijk voor verantwoorde kinderopvang en niet de beroepskracht. Dit laat uiteraard onverlet dat de houder de invulling van de kaders en hoe de houder dat in de praktijk wil zien, duidelijk richting beroepskrachten moet communiceren.

Tijdsinvestering

We attenderen u erop, dat de beoogde wijzigingen een extra investering vragen in het toezicht. De wijze van toetsen van de veranderde eisen vraagt structureel meer tijd. Bijvoorbeeld bij het beschrijven en beoordelen van de omstandigheden en het beoordelen van het pedagogisch beleidsplan. Als gevolg van de voorgestelde eis zal de beoordeling van de roosters ook meer uitzoekwerk van de toezichthouder vragen. Over de consequenties hiervan gaan we graag met het ministerie van SZW in gesprek.

We hopen dat onze suggesties ertoe zullen bijdragen om het toezicht beter uitvoerbaar te maken. Graag gaan we met u in gesprek over onze reactie en de wijze waarop onze suggesties verwerkt worden in het definitieve voorstel tot aanpassing van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Met vriendelijke groet,

Directeur GGD GHOR Nederland

GGD GHOR NEDERLAND

Zwarte Woud 2 | 3524 SJ Utrecht

ASEA

Port Betaald
Port Payé
Paye Pas

postnl

PLA biodegradable window film

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

> Retouradres Postbus 2730 3500 GS Utrecht

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
[redacted]
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Locatie Utrecht
St.–Jacobsstraat 200
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

T 088 669 6000
www.onderwijsinspectie.nl

[redacted]

Onze referentie
[redacted]

Datum 21 november 2022
Betreft Uitvoeringstoets wijziging vaste gezichtencriterium en 3-uursregeling

Geachte [redacted]

Op 27 oktober 2022 heeft de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) de uitvoeringstoets wijziging vaste gezichtencriterium en 3-uursregeling ontvangen.

De inspectie heeft deze regeling bekeken vanuit de opdracht als interbestuurlijk toezichthouder. Naar verwachting heeft de voorgenomen wijziging geen direct effect op onze taakuitvoering. Op de gestelde vragen kunnen wij geen antwoord geven. Vanuit onze rol geven we wel een aantal punten mee die mogelijk de uitleg van de regeling kunnen verduidelijken. Ook vestigen we de aandacht op enkele mogelijke effecten met de vraag of die zijn meegewogen.
In de bijlage bij deze brief staan de opmerkingen en vragen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[redacted]
directeur toezicht primair onderwijs en kinderopvang

Bijlage
Wijzigen van de drie uursregeling

Het actief informeren van ouders
Onder de huidige regeling moeten houders de ouders nadrukkelijk informeren over de tijden waarop wordt voldaan aan het minimaal aantal vereiste beroepskrachten en de tijden waarop mogelijk minder beroepskrachten worden ingezet. In de voorgestelde wijziging vervalt deze plicht. Met de toevoeging dat de uitgangspunten rondom het inzetten van minder beroepskrachten dan vereist in het pedagogisch beleidsplan worden opgenomen, worden ouders geacht voldoende geïnformeerd te zijn.
Het is niet duidelijk waarom ouders in de huidige regeling wel nadrukkelijk over het afwijken van de beroepskracht-kindratio geinformeerd moeten worden, terwijl in de voorgestelde wijziging vermelding in het pedagogisch beleidsplan voldoende is.

Administratieve belasting
In de toelichting op de voorgenomen wijziging wordt ervan uitgegaan dat er voor houders minder administratieve last zal zijn dan in de huidige situatie. Dit is echter niet zonder meer het geval. Houders worden met de voorgenomen wijziging verplicht de aankomst en vertrektijden van de kinderen bij te houden, terwijl ze daar eerder meer vrijheid in hadden.
Bovendien wordt ervan uitgegaan dat er minder vaak aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan nodig zijn. Dat zal voor veel houders de situatie zijn, maar niet voor alle. In voorkomende gevallen kan de wijziging dus ook een hogere administratieve last voor houders met zich meebrengen.

Wijziging van het vaste gezichtencriterium

Inspanningsverplichtingen van de houder inzet vaste beroepskrachten
In de toelichting op de voorgenomen wijziging is opgenomen dat de houder bij afwezigheid van een vaste beroepskracht een inspanningsverplichting heeft om een andere vaste beroepskracht van de kinderen in te zetten. Wij vragen ons af of de inspanningsverplichting ook blijkt uit de tekst in de voorgenomen wijziging van het besluit. Daar wordt enkel genoemd dat afwijken van de inzet van vaste beroepskrachten mogelijk is, indien (onder andere) de andere aan het kind toegewezen beroepskrachten niet aanwezig zijn.
Ten tweede kan de inspanningsverplichting druk leggen op de toezichthouder en de relatie tussen houder en toezichthouder. In de toelichting staat dat de inspanningsverplichting groter is als één van de drie vaste beroepskrachten uitvalt, dan in de situatie wanneer één van de twee vaste beroepskrachten uitvalt.

Het is complex om in het oordeel mee te wegen hoeveel inspanning de houder heeft gedaan om personeel in te zetten complex.

Inspanningsverplichtingen van de houder m.b.t. emotionele veiligheid
In de Wko, artikel 1.49 eerste lid, is vastgelegd dat de houder verantwoorde kinderopvang moet bieden, waaronder het bieden van emotionele veiligheid. In het voorgenomen besluit wordt genoemd dat een houder (bij het niet inzetten van een aangewezen vaste beroepskracht) zich moet *inspannen* om de emotionele veiligheid en stabiliteit voor de kinderen te borgen. Dat roept de vraag op hoe deze inspanningsverplichting zich verhoudt tot de algemene bepaling (Wko art. 1.49 eerste lid. Tevens roept het de vraag op waarom er hier sprake is van een inspanningsverplichting en niet van de verplichting om de emotionele veiligheid te borgen.

Gevolgen en risico's van wijziging vaste gezichtencriterium
Uit de praktijk blijkt de noodzaak om de regelgeving omtrent het aanwijzen van vaste beroepskrachten te wijzigen. De voorgestelde wijziging van het besluit biedt ruimte aan houders om op andere manieren de pedagogische kwaliteit te waarborgen, ook als er geen aangewezen vaste beroepskracht ingezet kan worden. Aan de verruiming kleven ook risico's: er is geen maximum gesteld aan het aantal periodes van afwezigheid waarvoor de uitzonderingsgrond telt. Door opeenvolgende afwezigheid van de vaste beroepskrachten, of meerdere perioden van afwezigheid, bestaat een risico dat een kind de aangewezen vaste beroepskrachten langere tijd niet ziet. Ook bestaat een risico dat een houder minder vaste beroepskrachten aanwijst dan noodzakelijk, om vervolgens geregeld af te wijken.
Concluderend: wijziging geeft noodzakelijke ruimte, maar daarbij vervalt tegelijkertijd een waarborg op de stabiliteit van de opgevangen kinderen.