WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van

tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang in verband met het versoepelen van de drie-uursregeling en de mogelijkheid tot afwijking van het vaste gezichtencriterium en het uitstellen van de vervaldatum van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van datum openlaten, nr. nr. invullen;

Gelet op de artikelen 1.49, tweede lid, 1.50, tweede lid, en 1.87, eerste en vierde lid, van de Wet kinderopvang;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van datum, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van datum openlaten, nr. nr. invullen,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

ARTIKEL I WIJZIGING BESLUIT KWALITEIT KINDEROPVANG

Het Besluit kwaliteit kinderopvang wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel d, wordt ‘en leeftijdsopbouw van de stamgroepen, en’ vervangen door ‘, leeftijdsopbouw van de stamgroepen alsmede de wijze waarop, in ieder geval door middel van personele inzet, wordt voldaan aan artikel 7, tweede lid; en’.
2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel a komt te luiden:

a. de kaders waarbinnen met inachtneming van artikel 7, vierde lid, verantwoord afgeweken kan worden van de personele inzet, bedoeld in artikel 7, tweede lid;.

b. In onderdeel c wordt ‘, en’ vervangen door een puntkomma.

c. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door ‘, en’ wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. de wijze waarop bij toepassing van artikel 9a de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor de betreffende kinderen wordt geborgd.

3. Het vierde lid vervalt.

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, derde lid, onderdeel a’.
2. De tweede zin vervalt.

C

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7a. Overzicht van ingezette beroepskrachten en presentielijsten

De houder toont door middel van een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen, inclusief een indicatie van aankomst- en vertrektijden, aan:

a. 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
b. indien van toepassing de afwijking daarvan, bedoeld in artikel 7, vierde lid.

D

Na artikel 9 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9a. Tijdelijke afwijking aanwezigheid toegewezen vaste beroepskrachten

De houder kan afwijken van de verplichting dat per dag ten minste een vaste beroepskracht aanwezig is in de stamgroep, bedoeld in artikel 9, vierde of vijfde lid, indien:

a. een vaste beroepskracht afwezig is voor een aansluitende periode korter dan vier weken in verband met ziekte, vakantie of verlof;
b. er ten hoogste drie vaste beroepskrachten aan het kind zijn toegewezen;
c. de houder de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten heeft benaderd ter vervanging, zonder resultaat; en
d. artikel 3, derde lid, onderdeel e, in acht is genomen.

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, in ieder geval door middel van de personele inzet, wordt voldaan aan artikel 16, tweede lid, en’.
2. Het derde lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. de kaders waarbinnen met inachtneming van artikel 16, vierde lid, tweede zin, verantwoord afgeweken kan worden van de personele inzet, bedoeld in artikel 16, tweede lid;.

3. Het vierde lid vervalt.

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, derde lid, onderdeel a’.
2. De derde zin vervalt.

G

Na artikel 16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 16a. Overzicht van ingezette beroepskrachten en presentielijsten

De houder toont door middel van een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen, inclusief een indicatie van de aankomst- en vertrektijden aan:

a. de verhouding tussen het minimaal in te zetten aantal beroepskrachten en het aantal aanwezige kinderen in een basisgroep, bedoeld in artikel 16, tweede lid, en
b. indien van toepassing de afwijking daarvan, bedoeld in artikel 16, vierde lid, tweede zin.

ARTIKEL II WIJZIGING TIJDELIJK BESLUIT EXPERIMENT MEERTALIGE DAGOPVANG

In artikel 11 van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang wordt ‘1 juli 2023’ vervangen door ‘1 februari 2024’.

ARTIKEL III INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2023.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Hoofdstuk 1. Inleiding

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) in 2018 is een deel van de kwaliteitseisen voor de kinderopvang die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit kinderopvang gewijzigd. Doel van het project Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang was om de focus meer te leggen op de geboden kwaliteit in de praktijk dan op de naleving van de middelvoorschriften. Dit heeft geresulteerd in wijzigingen in regelgeving: de Wet IKK en het Besluit kwaliteit kinderopvang.

In 2022 zijn de doeltreffendheid van de Wet IKK en de effecten van deze wet op de kwaliteit van de kinderopvang in de praktijk onderzocht.[1] Uit deze evaluatie komt naar voren dat een aantal kwaliteitseisen in de praktijk niet zo uitpakken als vooraf was beoogd en zelfs, naar verwachting, een negatief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de kinderopvang. Dit geldt voor de zogenoemde drie-uursregeling[2], die houders de mogelijkheid geeft om gedurende de dag ten hoogste drie uur af te wijken van de beroepskracht-kindratio (BKR) met het oog op arbeidstijdenregelgeving en in relatie tot de openingstijden. Houders van kindercentra hebben aangegeven dat deze mogelijkheid om af te wijken in de praktijk tot knelpunten leidt, omdat minder kan worden ingespeeld op de behoeften van kinderen. Ook voor de aanscherping van het maximale aantal vaste beroepskrachten dat aan een kind mag worden toegewezen en waarvan er per dag ten minste één werkzaam moet zijn in de stamgroep van het kind (vaste gezichtencriterium)[3] kan geen eenduidig effect op de kwaliteit worden vastgesteld.

De strikte formuleringen van deze twee kwaliteitseisen - en de bepalingen die hieraan raken in het pedagogisch beleidsplan - knelden, zeker in combinatie met de huidige personeelskrapte en werkdruk in de sector. Daarom heeft de regering met sectorpartijen in de kinderopvang[4] nauw overleg gevoerd om tot aanpassing van deze kwaliteitseisen te komen. Dit vormt voor de regering het uitgangspunt van het onderhavige besluit. Over de verdere reactie op de evaluatie van de Wet IKK is een brief aan de Kamer gestuurd.[5]

Deze nota van toelichting is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de eisen inzake de voorheen geldende drie-uursregeling en het vaste gezichtencriterium beschreven. Ook komt daarin aan bod om welke redenen deze eisen knelden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijzigingen en wat de beoogde gevolgen daarvan zijn. De gevolgen voor de regeldruk en financiële gevolgen komen in hoofdstuk 4 aan bod. Hoofdstuk 5 gaat in

---

[1] Kamerstukken II 2021-2022, 31322, nr. 462.
[2] Zie artikel 7, vierde lid, en artikel 16, vierde lid, Besluit kwaliteit kinderopvang.
[3] Zie artikel 9, vierde en vijfde lid, Besluit kwaliteit kinderopvang.
[4] Te weten: Brancheorganisatie Kinderopvang, Brancheverenigingen Maatschappelijke Kinderopvang, Brancheorganisatie voor Ondernemers in de Kinderopvang, Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang, stichting Voor Werkende Ouders, CNV, FNV, beroepsvereniging PPink en de toezichtspartijen GGD GHOR NL, VNG en Inspectie voor het Onderwijs.
[5] Kamerstukken II 2021-2022, 31322, nr. 466.

op de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen en de wijze waarop dit is verwerkt in het besluit. Volgens hetzelfde stramien worden de uitkomsten uit de internetconsultatie in hoofdstuk 6 weergegeven. Tot slot wordt in onderdeel II artikelsgewijs een toelichting gegeven.

Hoofdstuk 2. De kwaliteitseisen (de drie-uursregeling en het vaste gezichtencriterium)

Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de voorheen geldende kwaliteitseisen inzake de drie-uursregeling en diens knelpunten. In paragraaf 2.2 wordt het vaste gezichtencriterium uiteengezet en worden ook de knelpunten benoemd.

2.1. De drie-uursregeling en de knelpunten

In de kinderopvang geldt een kwaliteitseis ten aanzien van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten en het aantal kinderen op de groep. Het doel van deze zogenoemde beroepskracht-kindratio is dat de kinderopvang goed aansluit op de ontwikkeling van het kind, zodat de beroepskrachten voldoende tijd en ruimte hebben om aan de behoeften van de kinderen te voldoen. Op een kindercentrum dat minimaal tien uur aaneengesloten op een dag open is, mag de houder maximaal drie uur afwijken van de BKR. Dit geldt zowel voor de kinderdagopvang als voor de buitenschoolse opvang op vrije dagen van de basisschool of tijdens schoolvakanties. Een andere voorwaarde is dat er gedurende de uren dat er minder beroepskrachten worden ingezet ten minste de helft van het vereiste aantal beroepskrachten wordt ingezet. Voorheen moest de houder de exacte tijdstippen waarop – met inachtneming van bovengenoemde voorwaarden – werd afgeweken van de BKR, opnemen in het pedagogisch beleidsplan alsmede de tijdstippen waarin niet werd afgeweken van de BKR.

Uit de evaluatie van de Wet IKK en uit de gesprekken met de branche- en toezichtspartijen bleek dat de drie-uursregeling werd ervaren als een maatregel die geen rekening hield met de praktijk van de kinderopvang. De gesloten formulering bood geen ruimte om mee te bewegen in de dagelijkse praktijk en deed geen recht aan de professionaliteit van de beroepskracht. In de praktijk komt het vaak voor dat een beroepskracht bijvoorbeeld later met pauze gaat om in te kunnen spelen op de behoeften van het kind en ook later weer terug op de groep komt. Dit kon ertoe leiden dat de toezichthouder moest constateren dat er niet werd gehouden aan de exacte tijdstippen voor afwijking van de BKR zoals opgenomen in het pedagogisch beleidsplan. Dit was een onwenselijke situatie. Daarbij leidde het vastleggen van exacte tijdstippen in het pedagogisch beleidsplan en het voortdurend aanpassen ervan tot een grote administratieve belasting.

2.2. Het vaste gezichtencriterium en de knelpunten

Een vaste, vertrouwde pedagogisch medewerker biedt emotionele veiligheid en stabiliteit voor een kind. Deze vaste beroepskracht kent het kind goed, herkent signalen en behoeften van het kind en kan hier adequaat op inspelen. Om die reden werkt altijd minimaal één vaste beroepskracht op de groep als het kind aanwezig is en geldt een

maximaal aantal vaste beroepskrachten per kind. Dit maximumaantal is afhankelijk van de leeftijd van een kind en de grootte van de stamgroep. Het geldende maximumaantal is terug te vinden in artikel 9, vierde en vijfde lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Het criterium waaruit volgt hoeveel vaste beroepskrachten maximaal aan een kind worden toegewezen, bleek in de praktijk soms lastig uitvoerbaar. Vooral bij samenvallen van vakantie, ziekte en verlof is de dagelijkse aanwezigheid van een van de vaste beroepskrachten niet altijd te realiseren.

Problemen deden zich met name voor op kleine groepen met nul-jarigen, omdat aan hen op grond van het Besluit kwaliteit kinderopvang slechts twee vaste beroepskrachten toegewezen mogen worden.[6] Wanneer één van die vaste beroepskrachten uitviel, bijvoorbeeld door ziekte, vakantie of verlof, moest de tweede vaste beroepskracht altijd voor het betreffende kind aanwezig zijn, ook op dagen dat deze beroepskracht volgens het reguliere rooster niet zou werken. Ook wanneer drie vaste beroepskrachten aan het kind toegewezen waren, was het criterium niet altijd haalbaar. In de regelgeving was geen afwijkingsmogelijkheid opgenomen voor situaties waarin dit probleem zich voordeed.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de wijzigingen die betrekking hebben op de drie-uursregeling en het vaste gezichtencriterium. In paragraaf 3.1 worden de wijzigingen aangaande de drie-uursregeling toegelicht en in paragraaf 3.2 de wijzigingen aangaande het vaste gezichtencriterium.

3.1. Drie-uursregeling

De kern van de drie-uursregeling, namelijk dat een kindercentrum dat minimaal tien uur aaneengesloten op een dag open is maximaal drie uur mag afwijken van de BKR, blijft ongewijzigd. Ook de voorwaarde dat er gedurende de uren dat er minder beroepskrachten worden ingezet ten minste de helft van het vereiste aantal beroepskrachten wordt ingezet, verandert niet. Voorheen moesten houders de exacte tijdstippen waarop werd afgeweken van de BKR in het pedagogisch beleidsplan opnemen. Met deze wijziging wordt echter losgelaten dat van tevoren vastgelegd moest worden op welke exacte tijdstippen afwijking plaatsvond. Het doel van de wijziging is om de drie-uursregeling beter op de praktijk te laten aansluiten door de nodige flexibiliteit te bieden en de administratieve lasten te verlichten, zonder dat dit ten koste gaat van de inhoud en het doel van de drie-uursregeling.

De wijzigingen omtrent de drie-uursregeling betreffen zowel dagopvang als buitenschoolse opvang. De buitenschoolse opvang heeft namelijk ook de mogelijkheid om op dagen dat er ten minste tien aaneengesloten uren opvang wordt geboden minder beroepskrachten in te zetten dan op grond van artikel 16, tweede lid, tweede zin, vereist is. Dit kan voorkomen op vrije dagen van de basisschool of tijdens de schoolvakanties. Deze wijziging ziet niet op de mogelijkheid voor de buitenschoolse opvang om een half

[6] Zie artikel 9, vierde lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

uur van de BKR af te wijken na de dagelijkse schooltijd of tijdens vrije middagen van de basisschool.[7]

3.1.1. Pedagogisch beleidsplan

Zoals in paragraaf 2.1 reeds genoemd moesten de exacte tijden waarop kon worden afgeweken en de exacte tijden waarop niet werd afgeweken van de BKR in het pedagogisch beleidsplan worden vastgelegd.[8] Door dit besluit is het vastleggen van deze exacte tijden niet meer nodig. In plaats daarvan neemt de houder een beschrijving van de reguliere personele inzet en indien van toepassing de kaders met betrekking tot de drie-uursregeling op in het pedagogisch beleidsplan.

De beschrijving van de reguliere personele inzet op de groep is een uitbreiding in het pedagogisch beleidsplan waarin de houder, zowel bij dagopvang als bij buitenschoolse opvang, de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de groepen beschrijft.[9] Hiermee is voor ouders en de toezichthouder inzichtelijk wat de gebruikelijke personele inzet op de groepen is en hoe daarmee wordt voldaan aan de BKR.[10] Concreet betekent dit dat de houder per kindercentrum beschrijft hoeveel beroepskrachten, afhankelijk van de BKR, op bijvoorbeeld de baby- en peutergroep staan en wat per groep de reguliere personeelsdiensten en de daarbij behorende pauzes zijn.

Indien de houder gebruik maakt van de mogelijkheid om ten hoogste drie uur per dag af te wijken van de BKR, beschrijft de houder naast de reguliere personele inzet ook de kaders voor de drie-uursregeling. Hierin beschrijft de houder in welke situaties van de BKR wordt afgeweken. Deze kaders bevatten uitgangspunten en geven houvast aan personeel en ouders, en spelen in op de praktijk. Daarmee zijn ze minder aan verandering onderhevig dan de exacte tijdstippen van afwijken die voor de voorheen geldende drie-uursregeling in het pedagogisch beleidsplan moesten worden vastgelegd. Hierdoor hoeft het pedagogisch beleidsplan minder vaak te worden aangepast. De kaders worden per kindercentrum vastgesteld.

De kaders bevatten in ieder geval de uitgangspunten van de houder met betrekking tot de inzet van minder beroepskrachten dan vereist. Met andere woorden, in wat voor soort situaties kan de afwijking voorkomen, wat zijn de pedagogische overwegingen hierbij en hoe wordt aandacht besteed aan de behoeften van het kind wanneer er minder beroepskrachten aanwezig zijn door afwijking van de BKR. Deze uitgangspunten moeten duidelijk in het pedagogisch beleidsplan naar voren komen. Zowel ouders als de toezichthouder moeten op basis van deze informatie een goed beeld kunnen krijgen van hoe de houder de drie-uursregeling in de praktijk toepast.

3.1.2. Ouders en oudercommissie

Op basis van artikel 1.54, eerste lid van de Wet kinderopvang heeft de houder een informatieplicht naar ouders over het te voeren beleid, waaronder het pedagogisch

---

[7] Zie artikel 16, vierde lid, eerste volzin.
[8] Op grond van het voorheen geldende artikel 3, derde lid, onderdeel a, voor de dagopvang en het voorheen geldende artikel 12, derde lid, onderdeel a, voor de buitenschoolse opvang.
[9] Te weten artikel 3, tweede lid, onderdeel d, respectievelijk artikel 12, tweede lid, onderdeel d.
[10] Te weten artikel 7, tweede lid en artikel 16, tweede lid.

beleidsplan. Voorheen had de houder een actieve informatieplicht om ouders nadrukkelijk te informeren over de exacte tijden waarop werd voldaan aan het minimaal aantal vereiste beroepskrachten en de tijden waarop mogelijk minder beroepskrachten werden ingezet. Met onderhavige wijziging, waarbij de personele inzet en kaders voor de inzet van minder beroepskrachten dan vereist in het pedagogisch beleidsplan worden opgenomen, worden de uitgangspunten voor het afwijken van de BKR voor ouders inzichtelijk gemaakt. Het opnemen van de uitgangspunten dient te voorkomen dat houders op elk moment zonder reden zouden kunnen afwijken. Deze uitgangspunten dienen dusdanig duidelijk te zijn dat ouders en toezichthouder voldoende geïnformeerd zijn om een goed beeld krijgen van de situaties waarin het kan voorkomen dat van de BKR wordt afgeweken. Hier ziet de toezichthouder op toe.

Daarnaast heeft de oudercommissie adviesrecht op het pedagogisch beleidsplan. De houder dient dan ook de wijzigingen in het pedagogisch beleidsplan ter advisering voor te leggen aan de oudercommissie. De houder dient vervolgens schriftelijk aan de oudercommissie te laten weten of het advies wordt overgenomen. Indien een negatief advies van de oudercommissie niet wordt opgevolgd, moet dit worden onderbouwd door de houder. Deze moet dan aantonen dat het opvolgen van het advies ten koste zou gaan van de kwaliteit of de kosten van de opvang.

3.1.3. Toezicht drie-uursregeling

In de basis mag er drie uur worden afgeweken van de BKR en de houder heeft de verantwoordelijkheid om dit op een pedagogisch verantwoorde manier in te vullen. De toezichthouder zal toetsen of een houder maximaal drie uur per dag afwijkt van het vereiste aantal beroepskrachten. De houder krijgt met de toevoegingen van artikel 7a en artikel 16a aan het Besluit kwaliteit kinderopvang de verplichting om met een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen (inclusief een indicatie van aankomst- en vertrektijden) aan te tonen hoe wordt voldaan aan de BKR en wanneer daarvan voor ten hoogste drie uur van wordt afgeweken. Het doel hiervan is dat de toezichthouder inzicht heeft in hoe de houder middels personele inzet voldoet aan de BKR, wanneer er afgeweken wordt van het vereiste aantal beroepskrachten en of dit de maximale drie uur niet overschrijdt. Daarnaast toetst de toezichthouder, bijvoorbeeld door met de houder het gesprek aan te gaan, of de houder er zorg voor draagt dat conform het pedagogisch beleidsplan – en dus de kaders - wordt gehandeld. De beschrijving van de reguliere personele inzet en de kaders in het pedagogisch beleidsplan dienen ook, in samenhang met een overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten, als achtergrond voor de toezichthouder om toe te kunnen zien op de manier waarop de houder invulling geeft aan de BKR en aan de mogelijkheid om hiervan af te wijken en of dit op een verantwoorde manier gebeurt.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat de overmachtsbepaling (artikel 8) uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang blijft bestaan. Wanneer er op grond van artikel 7a of artikel 16a van het Besluit kwaliteit kinderopvang van de BKR wordt afgeweken en dit niet binnen onderhavige wijziging van de drie-uursregeling valt, kan de overmachtsbepaling nog van toepassing zijn.

3.2. Vaste gezichtencriterium

Een vaste, vertrouwde beroepskracht is voor ieder kind in de dagopvang een belangrijke voorwaarde om zich emotioneel veilig te kunnen voelen. Dit geldt temeer voor hele jonge kinderen. Een vaste beroepskracht kent het kind goed en is daardoor in staat om te herkennen waar een kind behoefte aan heeft en hier vervolgens naar te handelen.

Met de wijziging ten aanzien van het vaste gezichtencriterium wordt een mogelijkheid gecreëerd om – onder voorwaarden – een andere beroepskracht in te zetten wanneer de houder niet aan het vaste gezichtencriterium kan voldoen in situaties waarin maximaal twee of drie vaste beroepskrachten aan het kind zijn toegewezen (conform artikel 9, vierde en vijfde lid, van het Besluit kwaliteit kinderopvang). De afwijkingsmogelijkheid kan enkel van toepassing zijn bij kortdurende afwezigheid van maximaal vier aaneengesloten weken bij ziekte, vakantie of verlof van een of meerdere vaste beroepskrachten.

Het uitgangspunt blijft dat de houder het personeelsbeleid zodanig vormgeeft dat er onder normale omstandigheden, dus ook bij vakantie, ziekte en verlof, een vaste beroepskracht voor het kind aanwezig is. Het aantal vaste beroepskrachten dat maximaal aan een kind mag worden toegewezen conform artikel 9 blijft eveneens ongewijzigd.

Nu aan kinderen op de buitenschoolse opvang geen vaste beroepskrachten worden toegewezen, heeft deze wijziging enkel betrekking op de dagopvang. Ook voor de gastouderopvang geldt dit criterium niet.

3.2.1. Voorwaarden

Met deze wijziging wordt een mogelijkheid gecreëerd om in situaties van afwezigheid door ziekte, verlof of vakantie van een of meerdere vaste beroepskrachten, een andere beroepskracht in te zetten dan een vaste beroepskracht. Artikel 9a bevat een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om gebruik te maken van deze afwijkingsmogelijkheid. Deze voorwaarden hebben als doel dat enkel gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid mits sprake blijft van verantwoorde kinderopvang, bedoeld in artikel 1.49, eerste lid, van de Wet kinderopvang. In dit verband gaat het daarbij specifiek om het borgen van de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor kinderen.

Ten eerste ziet de wijziging enkel op situaties waarin conform artikel 9, vierde of vijfde lid, ten hoogste twee of drie vaste beroepskrachten aan een kind mogen zijn toegewezen. In het geval een houder conform artikel 9, vijfde lid, maximaal vier vaste beroepskrachten aan een kind mag toewijzen, wordt er vanuit gegaan dat houders voldoende mogelijkheden hebben om binnen deze groep vaste beroepskrachten een oplossing te vinden wanneer uitval aan de orde is. Dit betekent dat de houder in die situatie een andere vaste beroepskracht in dient te zetten op momenten dat de beroepskracht uitvalt die als vaste beroepskracht is ingeroosterd.

Ten tweede kan enkel een beroep op deze uitzondering worden gedaan wanneer de houder er niet in is geslaagd om een andere vaste beroepskracht voor de betreffende kinderen in te zetten. Dat is het geval indien de andere vaste beroepskrachten die aan het kind zijn toegewezen zich niet beschikbaar stellen bij benadering door de houder,

wat inhoudt dat zij niet kunnen of willen invallen. De houder heeft in dat kader een inspanningsverplichting. Als er drie vaste beroepskrachten aan het kind mogen worden toegewezen en er daarvan slechts één vaste beroepskracht uitvalt, zijn er immers nog twee andere vaste beroepskrachten die mogelijk kunnen invallen en gaten in het rooster kunnen dichten. Dit is anders in de situatie dat er slechts één andere vaste beroepskracht resteert. De kans dat een houder niet aan het vaste gezichtencriterium kan voldoen, is dan ook het grootst wanneer er slechts twee vaste beroepskrachten aan een kind mogen worden toegewezen.

Ten derde wordt bepaald dat de afwijkingsmogelijkheid alleen mag worden toegepast wanneer de vaste beroepskracht een kortdurende periode van maximaal vier aaneengesloten weken afwezig is in verband met ziekte, verlof of vakantie. De gedachte daarachter is dat een kind niet langdurig met wisselende beroepskrachten wordt geconfronteerd. Er is geen maximum gesteld aan het aantal periodes van afwezigheid waarvoor de uitzonderingsgrond telt. De periode van vier weken kan bijvoorbeeld opnieuw aanvangen bij een nieuwe situatie van uitval door ziekte, verlof of vakantie, ook indien het om dezelfde vaste beroepskracht gaat. Het kan tevens voorkomen dat de afwijkingsmogelijkheid op meerdere aan een kind toegewezen vaste beroepskrachten tegelijkertijd van toepassing is, bijvoorbeeld wanneer een van de vaste beroepskrachten op vakantie is en een andere vaste beroepskracht in die periode ziek wordt. Uiteraard geldt in iedere situatie dat de houder cumulatie van perioden (waarin de afwijkingsmogelijkheid gelijktijdig of achtereenvolgens wordt toegepast) waar mogelijk moet voorkomen. Tevens moet altijd aan de andere voorwaarden uit artikel 9a zijn voldaan. Als van tevoren bekend is dat een vaste beroepskracht langer dan vier weken afwezig zal zijn, wordt niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 9a en kan er geen gebruik gemaakt worden van de afwijkingsmogelijkheid.

Zodra duidelijk is dat een vaste beroepskracht langer dan vier weken afwezig is, dient de houder zo snel als mogelijk (en in ieder geval direct na het verstrijken van vier weken) een andere nieuwe vaste beroepskracht aan de betreffende kinderen toe te wijzen.

Ten vierde dient de houder in het pedagogisch beleidsplan te omschrijven welke overwegingen een rol spelen en welke processtappen worden gezet om de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind te borgen wanneer gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid. Een voorbeeld daarvan kan zijn dat de houder als eerste een andere vertrouwde beroepskracht van de eigen groep inzet en als dat niet mogelijk is een vertrouwde beroepskracht van een aangrenzende groep. Een volgende stap kan zijn dat de houder een voor het kind vertrouwde vaste invalkracht benadert. De houder kan dit op eigen wijze invullen, mits sprake blijft van verantwoorde kinderopvang.

3.2.2. Toezicht op afwijking verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht

Wanneer gebruik is gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid, zal de toezichthouder toetsen of voldaan is aan de voorwaarden die artikel 9a stelt. Zo toetst de toezichthouder in gesprek met de houder of de andere vaste beroepskracht(en) zijn benaderd alvorens een andere beroepskracht is ingezet.

De voorwaarde dat in het pedagogisch beleidsplan aandacht moet zijn besteed aan de afwijkingsmogelijkheid (conform artikel 3 lid 3 onderdeel e), stelt de toezichthouder in

staat om te toetsen of de houder de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind borgt. Het accent van de dialoog tussen houder en toezichthouder richt zich daarmee op de vraag of, gegeven de inspanningen van de houder, de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind is gerealiseerd.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, wanneer de houder een beroep doet op de afwijkingsmogelijkheid en daarbij aan alle voorwaarden uit artikel 9a voldoet, er geen sprake is van een overtreding.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat de overmachtsbepaling (artikel 8) uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang blijft bestaan. Wanneer van het vaste gezichtencriterium wordt afgeweken en er geen beroep op de afwijkingsmogelijkheid kan worden gedaan, kan de overmachtsbepaling nog van toepassing zijn.

Hoofdstuk 4. Gevolgen

4.1. Gevolgen voor de regeldruk

De wijzigingen ten aanzien van de zogenoemde drie-uursregeling, het vaste gezichtencriterium en de wijzigingen die deze met zich meebrengen voor het pedagogisch beleidsplan, hebben in beperkte mate gevolgen voor de regeldruk. De wijzigingen behoeven een eenmalige aanpassing van het pedagogisch beleidsplan.

In het pedagogisch beleidsplan moet de houder reeds een beschrijving van de maximale omvang en de leeftijdsopbouw van de stamgroepen opnemen. Daar komt nu een beschrijving bij van de reguliere personele inzet waarmee wordt voldaan aan de BKR. Indien van toepassing, neemt de houder een kader in het pedagogisch beleidsplan op met de uitgangspunten die betrekking hebben op het inzetten van minder beroepskrachten dan vereist, wat de pedagogische overwegingen hierbij zijn en hoe hierbij aandacht wordt besteed aan de behoeften van het kind wanneer er minder beroepskrachten aanwezig zijn. Dit komt echter in de plaats van de voorheen geldende eisen waarbij de houder in het pedagogisch beleidsplan de exacte tijden opneemt wanneer er wel en wanneer ook niet wordt afgeweken van de BKR.

Inschatting is dat de aanpassing in het pedagogisch beleidsplan t.a.v. de drie-uursregeling, afhankelijk van de grootte van het kindercentrum, eenmalig ongeveer 2 à 4 uur per kindercentrum kost. Per saldo zal deze wijziging echter niet tot meer of zelfs tot minder regeldruk leiden, omdat bij de voorheen geldende drie-uursregeling het pedagogisch beleidsplan regelmatig – tot meerdere keren per jaar met telkens een tijdsinvestering van 1 à 2 uur - moest worden herzien. Daarnaast komt de vereiste dat ouders actief geïnformeerd moeten worden over de tijden waarop wel en niet wordt afgeweken van de BKR te vervallen. Uitgaande van 4 uur voor de eenmalige aanpassing en daarentegen 3 x per jaar 2 uur minder voor het herzien van het pedagogisch beleidsplan zoals dat nu aan de orde is, zal er in het eerste jaar sprake zijn van een vermindering in benodigde tijdsinvestering van in totaal 2 uur en daarna jaarlijks van een vermindering van 6 uur per jaar.

Voor houders die nooit gebruik maken van de mogelijkheid om af te wijken van de BKR zal de beschrijving van de gebruikelijke personele inzet in het pedagogisch beleidsplan leiden tot een eenmalige beperkte tijdsinvestering per kindercentrum, voor zover ze nog deze beschrijving nog niet hadden opgenomen.

Om aantoonbaar te maken dat de houder aan de BKR voldoet en ten hoogste 3 uur per dag afwijkt van BKR is inzage in de ingezette beroepskrachten en de presentielijsten van de kinderen met daarbij een indicatie van de tijden waarop de kinderen zijn gebracht en weer zijn opgehaald vereist. Houders hoeven daarmee niet de exacte aankomst- en vertrektijden van kinderen vast te leggen om extra administratieve last te voorkomen, echter dienen zij een indicatie van deze tijden bij te houden. Ter illustratie, wanneer drie kinderen arriveren om 8:02 uur, 8:03 uur en 8:04 uur, dan kan de houder aangeven dat deze kinderen een indicatieve aankomsttijd hadden van 8:00 uur. Deze documenten moet de houder reeds kunnen overleggen om aantoonbaar aan de BKR te kunnen voldoen. Dit leidt zodoende niet tot meer regeldruk.

Voor de afwijkingsmogelijkheid van het vaste gezichtencriterium betreft de eenmalige aanpassing in het pedagogisch beleidsplan het opnemen van de overwegingen en de processtappen die de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind borgen wanneer van het vaste gezichtencriterium wordt afgeweken. Deze eenmalige aanpassing van het beleidsplan zal naar verwachting ongeveer 4 uur in beslag nemen per kindercentrum (voorbereiding, interne afstemming en schrijfproces) en kan waar mogelijk meegenomen worden in een periodieke aanpassing van het beleidsplan die kindercentra in de praktijk geregeld doen. Het doel van deze voorwaarde is dat de houder expliciet aandacht heeft voor de wijze waarop de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor het kind bij toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van het vaste gezichtencriterium geborgd wordt. Tevens kunnen ouders daar op deze wijze inzicht in krijgen.

In het algemeen geldt dat de afwijkingsmogelijkheid bij het vaste gezichtencriterium meer ruimte geeft voor een sluitend rooster in situaties van ziekte, verlof of vakantie van een vaste beroepskracht. Dit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

Voor zowel de wijzigingen ten aanzien van de drie-uursregeling als het vaste gezichtencriterium geldt dat de oudercommissie adviesrecht heeft op het pedagogisch beleidsplan. Bij de aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan naar aanleiding van deze wijzigingen zal de oudercommissie – eenmalig – advies moeten uitbrengen. Ook hierbij geldt dat bij de voorheen geldende drie-uursregeling, waarbij regelmatig het pedagogisch beleidsplan moest worden herzien, deze telkens ter advies aan de oudercommissie moest worden voorgelegd. Per saldo zal dit tot een afname van de regeldruk leiden.

Concluderend geldt ten aanzien van de regeldrukkosten dat er bij de drie-uursregeling een tijdswinst van twee uur is en bij het vaste gezichtencriterium een eenmalige tijdsinvestering van vier uur. Alles bij elkaar genomen betekent dit dat de eenmalige regeldrukkosten uitkomen op circa € 0,9 mln.[11] Daarna wordt er structureel een

[11] Rekenend met 2 uur (-2 van de drie-uursregeling en +4 van het vaste gezichtencriterium), een tarief van 47 euro en 9.163 kinderopvanginstellingen: 2 x 47 x 9.163.

tijdswinst van 6 uur per jaar verwacht omdat het pedagogisch beleidsplan niet meer continue aanpassing behoeft met betrekking tot de drie-uursregeling. Voor de regeldrukkosten betekent dit jaarlijks een afname van circa € 2,6 mln.[12]

4.1.1. Regeldruk toets ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het beperkte gevolgen voor de regeldruk heeft.

4.2. Financiële gevolgen

Er zijn geen financiële gevolgen voor de overheid, omdat de wijzigingen geen gevolgen hebben voor handhavings- en uitvoeringskosten.

Hoofdstuk 5. Resultaten uitvoeringstoetsen

Vier organisaties zijn verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), GGD GHOR Nederland, Inspectie van het Onderwijs (IvhO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarbij zijn de organisaties gevraagd in te gaan op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en financiële aspecten van het voorstel. In het onderstaande wordt in algemene lijnen de reacties van de organisaties weergegeven. De uitvoeringstoetsen van GGD GHOR Nederland, IvhO en VNG hebben tot aanpassingen geleid in het oorspronkelijke voorstel. In de onderstaande paragrafen zullen de belangrijkste aanpassingen in dit besluit worden toegelicht.

5.1. DUO

DUO heeft aangegeven dat de wijzigingen de processen van DUO in principe niet raken. Met het oog hierop is het onderhavig besluit dan ook uitvoerbaar. DUO geeft wel aan dat ten tijde van de reactie nog niet duidelijk was of het besluit zou leiden tot een ander toezichtkader of een andere manier van handhaven door een gemeente met effecten voor DUO als gevolg. De reacties van GGD GHOR Nederland, IvhOfocer en VNG geven echter geen aanleiding om aan te nemen dat er alsnog gevolgen zijn voor DUO.

5.2. GGD GHOR Nederland

GGD GHOR Nederland is positief over het feit dat de strikte regels voor de BKR en het 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, acht GGD GHOR Nederland het van belang dat ook het achterliggende doel van de regels duidelijk is. Dit is ook nodig om de toezichthouder handvatten te geven om - in dialoog met de houder - de kwaliteit van de opvang te beoordelen in plaats van enkel de naleving van regels. Met het oog hierop heeft GGD GHOR Nederland enkele opmerkingen gemaakt.

[12] Rekenend met 6 uur, een tarief van 47 euro en 9.183 kinderopvanginstellingen: 6 x 47 x 9.163.

5.2.1. Drie-uursregeling

Ten eerste heeft GGD GHOR Nederland een opmerking gemaakt over de keuze om artikel 8 met betrekking tot de overmachtsbepaling uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder in stand te laten. GGD GHOR Nederland veronderstelt dat dit niet nodig en niet wenselijk is. De overmachtsbepaling uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder blijft echter van toegevoegde waarde voor situaties die niet onder de strekking van deze wijzigingen vallen, maar waarin de overmachtsbepaling wel kan worden toegepast. Daarom wordt dit artikel in de beleidsregel niet geschrapt.

Ten tweede acht GGD GHOR Nederland het van belang voor de toezichtspraktijk dat de drie-uursregeling als een uitzondering op de BKR in samenhang wordt bezien met een realistisch en goed personeelsbeleid. Naar aanleiding hiervan is voor de drie-uursregeling een onderscheid gemaakt in de beschrijving van de personele inzet waarmee wordt voldaan aan de BKR, die voor alle houders geldt, en indien van toepassing de beschrijving van het kader waarmee verantwoord kan worden afgeweken van de BKR voor ten hoogste drie uur per dag.

Ten derde heeft GGD GHOR Nederland verzocht om in plaats van de term 'actuele roosters' te spreken over 'administratie waaruit de gerealiseerde inzet in relatie tot aanwezige kinderen blijkt'. Naar aanleiding van deze opmerking is de term 'actuele roosters' aangepast. Er is gekozen om deze te wijzigen naar 'overzicht van de ingezette beroepskrachten en presentielijsten van kinderen'.

Tot slot heeft GGD GHOR Nederland een aantal (algemene) tekstuele opmerkingen gemaakt. Naar aanleiding hiervan zijn zowel het besluit als de nota van toelichting op een aantal punten aangepast. GGD GHOR Nederland stelt bijvoorbeeld voor om de beschrijving van de kaders te verbreden naar de personele inzet en om het woord 'verantwoord' in het besluit op te nemen wanneer het de afwijking van de BKR betreft. Op beide punten is het besluit aangepast.

5.2.2. Vaste gezichtencriterium

GGD GHOR Nederland geeft aan voorstander te zijn van de mogelijkheid om - onder voorwaarden - af te kunnen wijken van het vaste gezichte criterium. De belangrijkste voorwaarde daarbij is, volgens de GGD GHOR Nederland, dat de stabiliteit van de opvang en emotionele veiligheid van de kinderen voldoende moet worden gewaarborgd. GGD GHOR Nederland zag dit onvoldoende terugkomen en gaf aan dat de toezichthouder daardoor geen handvatten heeft om bij onverantwoorde afwezigheid van vast personeel een overtreding te constateren. Naar aanleiding hiervan is het besluit op diverse punten aangescherpt. In plaats van te spreken van een inspanningsverplichting wordt nu bepaald dat de houder in het pedagogische beleidsplan aangeeft hoe de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor de betreffende kinderen wordt geborgd. In lijn hiermee is ook de toelichting, waaronder paragraaf 3.2.2 ten aanzien van toezicht, aangescherpt en verduidelijkt. Daarnaast is aangegeven dat de aanwezigheid van voldoende en vast personeel het uitgangspunt blijft. Tevens is aangescherpt dat bij afwezigheid langer dan vier weken geen inspanningsverplichting, maar een verplichting geldt om een nieuw vast beroepskracht voor de betreffende kinderen aan te wijzen.

Een ander punt van GGD GHOR Nederland betreft de reikwijdte van de afwijkingsmogelijkheid. Deze zag onbedoeld op het gehele vierde en vijfde lid van artikel 9. De tekst van de afwijkingsmogelijkheid is aangescherpt en ziet nu enkel op de verplichting dat per dag ten minste een vaste beroepskracht aanwezig is in de stamgroep. Tevens is verduidelijkt dat het maximaal aantal vaste beroepskrachten dat aan een kind mag worden toegewezen conform artikel 9, vierde en vijfde lid, onverkort blijft gelden.

GGD GHOR Nederland geeft ook aan dat de termijn van vier weken tot onduidelijkheid leidt. In de toelichting is verduidelijkt dat er geen maximum is gesteld aan het aantal periodes van afwezigheid waarvoor de uitzonderingsgrond telt. Het risico dat een kind de aangewezen vaste beroepskrachten langere tijd niet ziet door opeenvolgende of meerdere perioden van afwezigheid, wordt onderkend. Voor de afwijking van de verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht zijn voorwaarden in de tekst van het artikel opgenomen, die als doel hebben dat alleen een andere beroepskracht kan worden ingezet als sprake blijft van verantwoorde kinderopvang.

Tot slot heeft GGD GHOR Nederland een aantal (algemene) tekstuele opmerkingen gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de begrippen vaste beroepskracht en vast gezicht. Naar aanleiding hiervan zijn zowel het besluit als de nota van toelichting op een aantal punten aangepast.

5.3. IvhO

IvhO heeft vanuit de rol als interbestuurlijk toezichthouder aangegeven dat de voorgenomen wijziging naar verwachting geen direct effect heeft op haar taakuitvoering.

5.3.1. Drie-uursregeling

Met betrekking tot de wijziging van de drie-uursregeling heeft IvhO twee punten ingebracht. Het eerste punt betreft de vraag waarom de vermelding in het pedagogisch beleidsplan voldoende is om ouder te informeren, aangezien de plicht om ouders actief te informeren komt te vervallen. De exacte tijden waarop afgeweken kon worden van de BKR waren aan verandering onderhevig, waardoor dit tot continue aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan leidden waar ouders apart over geïnformeerd werden. Met deze wijziging worden de uitgangspunten ten aanzien personele inzet en het kader waarop kan worden afgeweken van de BKR in het pedagogisch beleidsplan opgenomen, waardoor deze minder aan verandering onderhevig is. De houder heeft reeds de plicht om ouders te informeren over het pedagogisch beleidsplan, hierdoor zullen ouders kennis kunnen nemen van deze uitgangspunten.

Het tweede punt betreft de administratieve belasting. IvhO geeft aan dat houders met de voorgenomen wijziging de aankomst- en vertrektijden van de kinderen moeten bijhouden, terwijl ze daar eerder meer vrijheid in hadden. Mede naar aanleiding van deze opmerking is dit aangepast naar ‘een indicatie van de aankomst- en vertrektijden van de kinderen’. Daarnaast merkt IvhO op dat voor veel houders minder vaak aanpassingen in het pedagogisch beleidsplan nodig zijn, maar dat dit niet voor alle houders geldt. Dit is aangevuld bij de paragraaf over regeldruk.

5.3.2. Vaste gezichtencriterium

Met betrekking tot de afwijkingsmogelijkheid van het vaste gezichtencriterium geeft IvhO, net zoals GGD GHOR Nederland, aan dat de inspanningsverplichting van de houder ten aanzien van de inzet van de andere vaste beroepskrachten, onvoldoende duidelijk wordt uit de tekst van het voorgenomen besluit. De tekst van artikel 9a, onderdeel c, is aangepast. Daaruit volgt dat de houder allereerst de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten heeft benaderd ter vervanging, maar dat dit zonder resultaat is geweest. IvhO geeft ook aan dat het voor een toezichthouder complex is om te behoordelen hoeveel inspanning de houder daadwerkelijk heeft gepleegd. Om die reden is in de nota van toelichting geschrapt 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.

Een tweede punt betreft de verhouding tussen deze wijziging en de verplichting van de houder om verantwoorde kinderopvang te bieden. Het ontwerpbesluit is daarop aangepast. In plaats van te spreken van een inspanningsverplichting van de houder met betrekking tot emotionele veiligheid wordt nu bepaald dat de houder in het pedagogische beleidsplan aangeeft hoe de emotionele veiligheid en stabiliteit voor de betreffende kinderen wordt geborgd.

Ten derde verwijst IvhO naar de gevolgen en risico's van onderhavige wijziging. Het risico dat een kind de aangewezen vaste beroepskrachten langere tijd niet ziet door opeenvolgende of meerdere perioden van afwezigheid, wordt onderkend. Voor de afwijking van de verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht zijn echter voorwaarden in de tekst van het artikel opgenomen, die als doel hebben dat alleen een andere beroepskracht kan worden ingezet als sprake blijft van verantwoorde kinderopvang. De tekst van de afwijkingsmogelijkheid is aangescherpt, waardoor deze niet langer ziet op het geheel van artikel 9, vierde en vijfde lid, maar alleen op de verplichting dat per dag ten minste een vaste beroepskracht aanwezig is in de stamgroep.

5.4. VNG

VNG heeft positief gereageerd op het aanpakken van de knelpunten in zowel de drie-uursregeling als het vaste gezichtencriterium. Ook op het stellen van eisen aan de administratie van houders om effectiever toezicht te kunnen houden op de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel wordt positief gereageerd. Verder heeft VNG een aantal opmerkingen gemaakt.

Ten eerste is VNG, net als GGD GHOR Nederland, van mening dat de focus te veel op de afwijking van regels ligt in plaats van op het doel van de regelgeving, namelijk verantwoorde kinderopvang. Voor de drie-uursregeling is naar aanleiding van deze opmerking een onderscheid gemaakt in de beschrijving van de personele inzet waarmee wordt voldaan aan de BKR, die voor alle houders geldt, en indien van toepassing een beschrijving van het kader waarmee verantwoord kan worden afgeweken van de BKR voor ten hoogste drie uur per dag. Met betrekking tot het vaste gezichtencriterium is de toelichting aangepast om te verduidelijken dat de aanwezigheid van voldoende en vast personeel het uitgangspunt blijft. Tevens is de tekst van het wijzigingsbesluit

aangescherpt zodat afwijkingen van de kwaliteitseisen slechts mogelijk zijn onder de voorwaarde dat verantwoorde kinderopvang blijft geborgd.

Ten tweede geeft VNG aan dat de ruimte om een andere beroepskracht in te zetten bij het ontbreken van een vaste beroepskracht te groot is, waardoor er niet kan worden ingegrepen bij onverantwoorde toepassing hiervan. Voor de afwijking van de verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht zijn voorwaarden in de tekst van het artikel opgenomen, die als doel hebben dat alleen een andere beroepskracht kan worden ingezet als sprake blijft van verantwoorde kinderopvang.

Ten derde acht VNG dat diverse formuleringen te veel ruimte overlaten voor interpretatieverschillen en discussie in de uitvoeringspraktijk. Het betreft, net als door GGD GHOR Nederland ingebracht, de term actuele roosters en het wisselend gebruik van vertrouwd gezicht en vaste beroepskrachten. Naar aanleiding hiervan is in plaats van de term actuele roosters gekozen voor een overzicht met ingezette beroepskrachten. Daarnaast is de term vertrouwd gezicht gewijzigd in de term vaste beroepskracht.

Ten vierde heeft VNG, net als GGD GHOR Nederland, een opmerking gemaakt over de keuze om de overmachtsbepaling uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder in stand te laten. VNG veronderstelt dat dit niet nodig is en tot verwarring kan leiden. De overmachtsbepaling uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder blijft van toegevoegde waarde voor situaties die niet onder de strekking van deze wijzigingen vallen, maar waarin de overmachtsbepaling wel kan worden toegepast.

Hoofdstuk 6. Reacties internetconsultatie

6.1. Algemeen

De wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het versoepelen van de drie-uursregeling en de mogelijkheid tot afwijking van het vaste gezichtencriterium heeft in de periode van 2 tot 21 november 2022 opengestaan voor internetconsultatie. Daarop zijn 100 reacties binnengekomen, waarvan er 31 als niet-openbaar zijn gekenmerkt. De reacties zijn van de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang, kindercentra, pedagogisch medewerkers, de gemeente en GGD Amsterdam en individuele reacties.

Het grootste deel van de reacties is positief. In de positieve reacties worden de wijziging van de drie-uursregeling en de mogelijkheid tot afwijking van het vaste gezichtencriterium benoemd als positieve veranderingen die recht doen aan de praktijk en vertrouwen tonen in de houders en de professionele kwaliteit van de pedagogisch professionals. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de reacties van de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang en de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang. De reactie van de gemeente en GGD Amsterdam had veel overlap met de uitvoeringstoetsen van GGD GHOR Nederland en VNG. Deze opmerkingen zijn grotendeels overgenomen. Voor de verwerking daarvan

wordt verwezen naar de paragrafen 5.2 en 5.4. Vervolgens komen de punten uit overige reacties die de drie-uursregeling raken aan bod. Tot slot wordt ingegaan op de punten uit overige reacties die betrekking hebben op de afwijking van het vaste gezichtencriterium.

6.2. Reacties sectorpartijen

Brancheorganisatie Kinderopvang (BK) is positief over dit voorstel. BK geeft aan dat de haal- en brengmomenten vaak drukke perioden zijn waardoor in de praktijk niet altijd de precieze momenten van aankomst- of vertrektijden van kinderen kunnen worden geregistreerd. In het besluit is opgenomen dat een indicatie van deze tijden volstaat. Daarnaast geeft BK als suggestie mee om met betrekking tot de afwijkingsmogelijkheid van het vaste gezichtencriterium in het artikel concreter op te nemen dat de houder in het pedagogisch beleidsplan een beslistrap beschrijft hoe hij eerst de andere vaste beroepskrachten benadert alvorens gebruik te maken van deze afwijkingsmogelijkheid. Dit is niet overgenomen in het voorstel, omdat in de voorwaarden al is verwerkt dat de houder de andere vaste beroepskrachten heeft benaderd ter vervanging zonder resultaat.

Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) heeft aangegeven verheugd te zijn met het voorstel. BMK heeft een aantal aandachtspunten meegegeven die deels in het voorstel zijn verwerkt. Zo is geconcretiseerd dat de afwijkingsmogelijkheid enkel ziet op ziekte, vakantie of verlof van een vaste beroepskracht.

Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) heeft een aantal zorgen geuit ten aanzien van het voorstel. Met betrekking tot de drie-uursregeling zijn er opmerkingen gemaakt over dat uit de actuele roosters van beroepskrachten moet kunnen worden opgemaakt of deze aanwezig zijn op de groep. De term ‘actuele roosters’ is veranderd in een overzicht van de ingezette beroepskrachten en uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat hiermee de daadwerkelijke werktijden van beroepskrachten dat zij op de groep staan wordt bedoeld. Daarnaast wordt er ook nog ingegaan op het adviesrecht van de oudercommissie. Met betrekking tot de afwijkingsmogelijkheid van het vaste gezichtencriterium betreffen de voornaamste zorgen ten eerste dat de afwijkingsmogelijkheid te ruim is (zowel ten aanzien van de situaties van ziekte, verlof en vakantie als de periode van vier weken waarin afgeweken kan worden) en ten tweede dat in het voorstel ontbreekt dat individuele ouders bij toepassing van de afwijkingsmogelijkheid worden geïnformeerd over de afwezigheid van de vaste beroepskracht en over de alternatieve oplossing van de houder. Het voorstel is op basis van deze opmerkingen niet gewijzigd. In de praktijk is gebleken dat in geval van afwezigheid van een vaste beroepskracht, het niet altijd mogelijk is om aan het vaste gezichtencriterium te voldoen. Met deze wijziging kan de houder maximaal vier weken gebruik maken van een afwijkingsmogelijkheid, zodat het vaste gezichtencriterium minder knelt in periodes van kortdurende afwezigheid van een of meerdere vaste beroepskrachten. Het gaat hierbij enkel om uitzonderingsituaties waarbij houders niet in de gelegenheid zijn om een andere vaste beroepskracht in te zetten. Met de voorwaarden die artikel 9a stelt, wordt geborgd dat een beroep op de afwijkingsmogelijkheid enkel mogelijk is als er sprake blijft van stabiliteit voor en emotionele veiligheid van de betreffende kinderen. Met deze voorwaarden is een balans gezocht tussen enerzijds het borgen van verantwoorde kinderopvang en anderzijds het

bieden van de noodzakelijke ruimte om bij ziekte, verlof en vakantie van een of meerdere vaste beroepskrachten tijdelijk af te kunnen wijken van de verplichte aanwezigheid van een van hen. Om die reden is gekozen voor een termijn van maximaal vier weken. Ten aanzien van het informeren van ouders bij toepassing van de afwijkingsmogelijkheid is ervoor gekozen om die verantwoordelijkheid en de invulling daarvan bij de houder te laten.

6.3. Overige reacties drie-uursregeling

Het merendeel van de reacties uit de internetconsultatie betreffende de drie-uursregeling zien op de administratieve last en onduidelijkheid van gehanteerde begrippen. Op hoofdlijnen zien de zorgen ten aanzien van de administratieve last op het bijhouden van de actuele roosters, het registreren van de pauzetijden van beroepskrachten en het registreren van de aankomst- en vertrektijden van de kinderen. Daarnaast was onduidelijkheid over de betekenis van de term 'actuele roosters'.

Zoals eerder aangegeven is de onduidelijkheid over de term 'actuele roosters' weggenomen door te spreken van een overzicht met de ingezette beroepskrachten. Houders zullen moeten bijhouden welke beroepskrachten daadwerkelijk zijn ingezet. Het registreren van de pauzetijden is echter niet nodig. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn de pauzetijden niet meer in het artikel opgenomen en is in de toelichting de nadruk gelegd op de pauzeduur, waarbij het in de registratie niet van belang is op welke tijden deze pauze heeft plaatsgevonden. Wat betreft het registreren van de aankomst- en vertrektijden van de kinderen is in het artikel toegevoegd dat een indicatie van deze tijden volstaat. Uit de reacties blijkt dat de haal- en brengmomenten voor beroepskrachten vaak een druk moment is waardoor het registreren van de tijdstippen als een extra belasting voelt die zelfs ten koste kan gaan van de aandacht voor het kind of de overdracht met ouders. Door toe te voegen dat een indicatie van deze tijden volstaat, wordt hier rekening mee gehouden zodat beroepskrachten op een later moment bij indicatie deze tijden kunnen registreren. Hiermee is getracht de administratieve last voor houders te beperken.

6.4. Overige reacties vaste gezichtencriterium

Een aantal respondenten geeft aan dat de mogelijkheid om af te wijken van de verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht te ruim is of niet ingevoerd zou moeten worden, terwijl een aantal andere respondenten aangeeft dat de afwijkingsmogelijkheid te beperkt is. Het ontwerpbesluit is op basis van deze reacties niet gewijzigd. Met de voorwaarden die artikel 9a stelt, wordt geborgd dat een beroep op de afwijkingsmogelijkheid enkel mogelijk is als sprake blijft van verantwoorde kinderopvang.

Twee respondenten stellen de vraag op welke wijze de houder moet aantonen dat een andere vaste beroepskracht niet wil of kan invallen bij afwezigheid van een vaste beroepskracht. Hierop is paragraaf 3.2.2 van dit voorstel aangevuld. Een andere respondent vraagt aandacht voor onbedoelde inspectiedruk ten aanzien van de voorwaarde dat in het beleidsplan moet worden opgenomen op welke wijze de stabiliteit en emotionele veiligheid wordt geborgd bij gebruikmaking van de afwijkingsmogelijkheid. Deze opmerking heeft niet tot aanpassing van het

ontwerpbesluit geleid. Bij de formulering van de wijziging is gezocht naar een balans tussen het borgen van verantwoorde kinderopvang en het bieden van ruimte aan de houder om dit in het pedagogisch beleidsplan op eigen wijze in te vullen, zonder dat dit leidt tot veel extra regeldruk.

Een aantal respondenten vraagt om een extra toelichting op de verschillende voorwaarden. Naar aanleiding daarvan is paragraaf 3.2.1 van de nota van toelichting op een aantal punten geconcretiseerd.

Een tweetal respondenten geeft aan dat het voorstel ertoe zal leiden dat het voor pedagogisch medewerkers aantrekkelijk wordt om als ZZP'er aan de slag te gaan. Het voorstel is op basis van deze opmerkingen niet gewijzigd. Voorwaarde voor het gebruik maken van de afwijkingsmogelijkheid is dat de stabiliteit en emotionele veiligheid wordt geborgd. Daaruit vloeit voort dat geen onbekende beroepskracht (wel of geen ZZP'er) als vervanging van de vaste beroepskracht kan worden ingezet. De prikkel voor een beroepskracht om als ZZP'er aan de slag te gaan, wordt dan ook niet herkend.

Hoofdstuk 7. Inwerkingtreding

Overeenkomstig de systematiek van vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving treedt dit besluit in werking op 1 juli 2023 en wordt dit besluit ten minste twee maanden voor inwerkingtreding gepubliceerd.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en E (artikel 3 en artikel 12)

Drie-uursregeling

Met deze wijziging zijn in de eerste plaats de tweede leden, onderdelen d, van de artikelen 3 (dagopvang) en 12 (buitenschoolse opvang) aangevuld. De aanvulling ziet erop dat in het pedagogisch beleidsplan een concrete beschrijving wordt gegeven van de wijze waarop, onder andere door middel van de personele inzet, artikel 7, tweede lid, (dagopvang) of artikel 16, tweede lid, (buitenschoolse opvang) in acht wordt genomen. Met personele inzet wordt bedoeld hoe de diensten van de beroepskrachten worden vormgegeven en wat de werktijden en pauzeduur van deze beroepskrachten zijn. Met de woorden in ieder geval wordt aangegeven dat de personele inzet in elk geval opgenomen dient te worden in de concrete beschrijving van het pedagogisch beleidsplan en dat eventuele andere instrumenten als aanvulling kunnen dienen.

In de tweede plaats zijn de onderdelen a van artikel 3, derde lid, (dagopvang) en artikel 12, derde lid, (buitenschoolse opvang) vervangen. In die nieuwe onderdelen zijn kaders opgenomen voor het pedagogisch beleidsplan waarin de houder dient te omschrijven hoe het kindercentrum op een verantwoorde manier kan afwijken van de personele inzet, met inachtneming van de tweede en vierde leden van artikel 7 en artikel 16. Met het stellen van kaders wordt de houder geacht om hoofdlijnen op te stellen, rekening houdend met de praktijk, waarbinnen het kindercentrum als dat nodig is afwijkt van de gebruikelijke personele inzet. Deze gebruikelijke personele inzet is omschreven in de

tweede leden van artikel 7 en artikel 16. Om te mogen afwijken van de gebruikelijke personele inzet dienen de vierde leden van artikel 7 en artikel 16, vanaf de tweede zin, in acht genomen te worden. Die verwijzen naar drie-uursregeling.

Als gevolg van bovenstaande zijn met deze wijziging de vierde leden van artikel 3 en artikel 12 vervallen. Dit betreft de actieve informatieplicht van de houder om ouders nadrukkelijk te informeren over de exacte tijden waarop wordt voldaan aan het minimaal aantal vereiste beroepskrachten en de tijden waarop mogelijk minder beroepskrachten worden ingezet.

Vaste gezichtencriterium

Aan artikel 3, derde lid, is een nieuw onderdeel e toegevoegd. Met dit nieuwe onderdeel dient het pedagogisch beleidsplan een concrete beschrijving te bevatten van de waarborging van emotionele veiligheid en stabiliteit voor de betreffende kinderen in het geval van afwijking van het vaste gezichtencriterium. Wanneer sprake is van emotionele veiligheid is uitgewerkt in artikel 2, onderdeel a, van het besluit. Met stabiliteit wordt verwezen naar de continuïteit in de dagopvang. De stabiliteit van de opvang voor kinderen is uitgewerkt in artikel 9, van het besluit.

Artikel I, onderdelen B en F (artikel 7, vierde lid en artikel 16, vierde lid)

Drie-uursregeling

Omdat de vierde leden van de artikelen 3 en 12 vervallen, dienen de verwijzingen in artikel 7, vierde lid, en artikel 16, vierde lid, aangepast te worden. Met deze onderdelen is dat gebeurd. Daarnaast voorzien de onderdelen B en F erin dat de laatste zinnen van de artikelen 7, vierde lid, en 16, vierde lid, vervallen. Dat hangt samen met de hierboven toegelichte wijzigingen in artikel 3, tweede lid, onder d en artikel 12, tweede lid, onder d.

Artikel I, onderdelen C en G (artikel 7a en artikel 16a)

Drie-uursregeling

In het Besluit kwaliteit kinderopvang zijn twee artikelen ingevoegd, artikel 7a en artikel 16a. Deze artikelen regelen voor de dagopvang respectievelijk de buitenschoolse opvang hoe de houder voor een stam- en basisgroep aantoont dat er aan de BKR (tweede leden van de artikelen 7 en 16) en indien van toepassing de drie-uursregeling (vierde leden van de artikelen 7 en 16, vanaf de tweede zin) wordt voldaan. Dat doet de houder door middel van een overzicht van de ingezette beroepskrachten op de groep en presentielijsten van kinderen, inclusief een indicatie van de aankomst- en vertrektijden. Een overzicht van de ingezette beroepskrachten verwijst naar de daadwerkelijke werktijden van beroepskrachten, wanneer zij op de groep staan. De presentielijsten van kinderen zijn lijsten waarin de aanwezigheid van kinderen in de opvang wordt opgenomen. Ook dient hierbij een indicatie van de aankomst- en vertrektijden bijgehouden te worden. Met een indicatie van de aankomst- en vertrektijden wordt bedoeld dat houders vastleggen hoe laat de kinderen ongeveer arriveren en de opvang verlaten. De houder hoeft dit niet op de minuut nauwkeurig bij te houden, maar dient

een inschatting te kunnen geven hoeveel kinderen er op betreffende tijdstippen aanwezig zijn geweest.

Door de invoering van deze artikelen kan de beroepskracht naar eigen inzicht rekening houdend met de behoeften van de kinderen die dag, de drie uren over de dag verdelen waarbinnen minder beroepskrachten worden ingezet dan vereist. Hiermee blijft er ook ruimte om rekening te houden met onder meer artikel 5:4 van de Arbeidstijdenwet, waarin de pauzeregeling wordt voorgeschreven.

Artikel I, onderdeel D (artikel 9a)

Het nieuwe artikel 9a bevat een mogelijkheid tot tijdelijke afwijking van de verplichte aanwezigheid van ten minste een (toegewezen) vaste beroepskracht, zodat de houder tijdelijk een andere beroepskracht kan inzetten dan de vaste beroepskracht. Deze afwijking is mogelijk indien er wordt voldaan aan de voorwaarden dat de vaste beroepskracht voor een aansluitende periode van maximaal vier weken afwezig is in verband met ziekte, vakantie of verlof, er ten hoogste drie vaste beroepskrachten aan het kind zijn toegewezen, de houder de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten heeft benaderd ter vervanging (zonder resultaat), en de houder in het pedagogisch beleidsplan heeft beschreven hoe de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor de betreffende kinderen wordt geborgd (artikel 3, derde lid, onderdeel e).

Als voorwaarde voor de afwijkingsmogelijkheid wordt in artikel 9a een afwezigheid van maximaal vier weken gehanteerd. Met het vaststellen van een periode van maximaal vier weken heeft de afwijking een maximale termijn waar de houder zich aan dient te houden. Voor een periode langer dan vier weken geldt dat dit buiten de termijn is en derhalve buiten de afwijkingsmogelijkheid valt. In die gevallen dient de houder een andere vaste beroepskracht aan het kind toe te wijzen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het nieuwe artikel 9a niet afdoet aan het maximumaantal vaste beroepskrachten dat aan een kind mag worden toegewezen conform artikel 9, vierde en vijfde lid; dat blijft onverkort gelden. Voor kinderen tot één jaar mogen maximaal twee vaste beroepskrachten worden aangewezen; indien er vanwege de grootte van de stamgroep met drie of meer beroepskrachten tegelijkertijd wordt gewerkt dan mogen er maximaal drie vaste beroepskrachten worden aangewezen. Voor kinderen van één jaar of ouder ligt dat aantal in beginsel op maximaal drie. Wanneer aan een kind op grond van artikel 9, vijfde lid, ten hoogste vier vaste beroepskrachten mogen worden toegewezen, is artikel 9a niet van toepassing.

De houder dient als eerste de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskracht(en) te benaderen, om de afwezige vaste beroepskracht te vervangen. Dat zal niet altijd tot resultaat leiden. De andere vaste beroepskracht kan door omstandigheden niet beschikbaar zijn of zichzelf niet beschikbaar stellen. Een vaste beroepskracht is niet beschikbaar wanneer bijvoorbeeld het aanpassen van roosters ertoe leidt dat voor andere kinderen niet meer aan de regels kan worden voldaan. De beroepskracht stelt zich niet beschikbaar wanneer de vaste beroepskracht bijvoorbeeld een vrije dag heeft en niet wil werken.

De laatste voorwaarde is dat de houder artikel 3, derde lid, onder e, in acht moet hebben genomen. Met dit onderdeel wordt bedoeld dat de houder het pedagogisch beleidsplan moet hebben gevolgd, op het onderdeel waarin is beschreven hoe de houder de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor de betreffende kinderen borgt. Dit onderdeel is uitgelegd in artikel I, onderdeel A. Onder deze voorwaarden is het de houder toegestaan tijdelijk af te wijken van de verplichte aanwezigheid van een vaste beroepskracht.

Artikel II

Met de wijziging van artikel 11 van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang is de datum waarop het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang vervalt aangepast van 1 juli 2023 in 1 februari 2024. De looptijd van het experiment was tot 1 februari 2022. Omdat besloten is een wettelijke regeling te treffen voor meertalige dagopvang[13], kan het experiment worden voortgezet totdat die structurele regeling is getroffen voor ten hoogste twee jaar. Dat volgt uit artikel 10, tweede lid, van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang. Om die reden is de vervaldatum van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang op 1 februari 2024 gesteld.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

[13] Kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 440.