

No. W12.23.00284/III

's-Gravenhage, 8 november 2023

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2023, no.2023002146, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op een aantal aanpassingen in de Wet kinderopvang met als doel de kwaliteit van de gastouderopvang te herijken. Voor de gastouderopvang worden in navolging van de aanpassingen voor de kindercentra de vier pedagogische basisdoelen in de wet opgenomen. Ook regelt het voorstel een wettelijke delegatiegrondslag om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten en een wettelijke delegatiegrondslag om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbetering voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang en over het ontbreken van het benodigde inzicht in de beoogde nadere invulling van maatregelen die bij lagere regelgeving worden geregeld. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang (de wet), met als doel herijking van de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Uit een rapport van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang komt naar voren dat gemiddeld genomen de kwaliteit van de gastouderopvang op orde is, maar dat er zowel naar boven als beneden grote uitschieters zijn. Ongeveer 21% van de gastouders biedt opvang van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit.¹

De regering wil langs drie sporen verbetermaatregelen voor de gastouderopvang doorvoeren.² Dit betreft het versterken van toezicht op gastouders,³ het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus en professionalisering van gastouders.⁴

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de aangekondigde maatregelen van het tweede spoor, het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus. Daartoe worden in de wet de vier pedagogische basisdoelen van kinderopvang opgenomen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang. De

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 410.

² Zoals is aangekondigd in de Kamerbrief van 31 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 491).

³ Sinds 2022 is de frequentie van het toezicht door de GGD'en verhoogd en wordt per gemeente minimaal 50% van de gastouderopvang geïnspecteerd.

⁴ Om verdere professionalisering van gastouders te bevorderen wordt voorgesteld om een pedagogisch module en permanente educatie verplicht te stellen. Ook moeten de gastouders een pedagogisch werkplan gaan opstellen. Tot slot worden gastouders verplicht om altijd een achterwacht te hebben.

pedagogische doelen voor gastouderopvang en opvang in een kindercentrum worden daarmee gelijkgetrokken.⁵

Dit leidt er volgens de toelichting niet toe dat er gelijke kwaliteitseisen voor de verschillende vormen van opvang gaan gelden.⁶ Daarnaast wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten. Ook wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

2. Gevolgen voor beschikbaarheid en betaalbaarheid gastouderopvang

a. *Weging twee hoofddoelen van kinderopvangbeleid*

Het kinderopvangbeleid in Nederland kent twee nevensgeschikte hoofddoelen. Het ene doel is het ondersteunen van ouders in het combineren van arbeid en zorg. Het andere doel is het bevorderen van de ontwikkeling van jonge kinderen.⁷ Met het onderbrengen van de pedagogische basisdoelen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang in de wet en de aanscherping van de eisen waaraan gastouders en gastouderbureaus moeten voldoen, wordt beoogd de pedagogische kwaliteit te versterken om zo bij te dragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen.

De Afdeling begrijpt de wens om de pedagogische kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus, in het bijzonder daar waar sprake is van opvang van lage en zeer lage pedagogische kwaliteit, te willen verhogen en daarmee bij te dragen aan de ontwikkeling van het jonge kind, maar merkt daarbij het volgende op.

Gastouderopvang voorziet in een vraag waaraan opvang in een kindercentrum niet altijd kan voldoen. Gastouderopvang is vaak flexibel en kleinschalig en vindt plaats in een huiselijke sfeer. In niet-stedelijke gebieden waar het aanbod van kindercentra vaak minder groot is, kunnen ouders aangewezen zijn op gastouderopvang om de combinatie van arbeid en zorg te kunnen realiseren. Ook bepaalde beroepsgroepen, zoals medewerkers in de zorg en in de cultuursector, kunnen vanwege flexibele werktijden buiten kantooruren aangewezen zijn op gastouderopvang vanwege de flexibiliteit die deze vorm van opvang kan bieden.⁸

Het versterken van de pedagogische kwaliteit binnen de gastouderopvang kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van gastouderopvang. De toelichting gaat niet in op die mogelijke gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbeteringen.

⁵ De vier pedagogische doelen zijn met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang per 2018 voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang in de wet opgenomen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2, onder a. In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen 'aspecten van verantwoorde kinderopvang' waarmee de pedagogische doelen worden bedoeld en de 'voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang', de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden. Met de wijziging van artikel 1.56, tweede lid, van de wet wordt niet langer gesproken over de kwaliteit van de gastouderopvang maar over de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang. De term kwaliteitseisen in de memorie van toelichting lijkt daarmee te verwijzen naar de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Zie tevens Kamerstukken II 2023/24, 31322, nr. 513.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

De Afdeling merkt op dat inzicht zal moeten worden geboden in de beoogde balans tussen enerzijds kwaliteitsverbetering en anderzijds de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Zij wijst er in dit verband op dat in de kinderopvangsector sprake is van personeelstekorten.⁹ Dit roept de vraag op hoe haalbaar de beoogde kwaliteitsverbetering in de praktijk zal zijn voor gastouders en gastouderbureaus.

In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld voorzien in de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers bij het gastouderbureau ter ondersteuning van het pedagogisch beleid en de coaching van gastouders. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende krachten te kunnen voorzien.¹⁰ De toelichting gaat hierop niet in, noch op de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid, is duidelijkheid nodig over de concrete kwaliteitseisen die zullen worden gesteld aan de gastouderopvang. De memorie van toelichting gaat hier onvoldoende op in.

b. *Betaalbaarheid gastouderopvang*

Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat een deel van de gastouderbureaus en gastouders als gevolg van de voorgestelde maatregelen extra kosten zal moeten maken. De verwachting is dat deze kosten doorberekend zullen worden in de uurtarieven die de ouders betalen. Om de extra kosten van deze maatregelen en andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van ouders en daarmee de toegankelijkheid van gastouderopvang te waarborgen, worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag van de gastouderopvang.¹¹

De memorie van toelichting maakt melding van een reservering van structureel € 16,3 miljoen voor het verdisconteren van de extra kosten in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang per 2025. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is meer concreet aangegeven dat de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag met € 0,21 zal stijgen.¹²

In de memorie van toelichting¹³ wordt aangegeven dat de reacties op de internetconsultatie die zien op de onderwerpen betaalbaarheid van de gastouderopvang en de verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang buiten beschouwing zijn gelaten, omdat dit geen betrekking heeft op onderhavig wetsvoorstel.

⁹ Zie ook het eveneens bij de Afdeling voor advies aanhangige ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het inzetten van beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht in de dagopvang en wijzigingen met betrekking tot de beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgekwalficeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang (W12.23.0322/III).

¹⁰ In de Kamerbrief van 31 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 491, wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 491.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.3.

De Afdeling merkt op dat de betaalbaarheid van de gastouderopvang onlosmakelijk is verbonden met dit wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen, gezien in samenhang met de beoogde aanpassingen van de maximum uurprijs, zullen immers gevolgen hebben voor de betaalbaarheid. Daarom is ook duidelijkheid nodig over de concrete eisen die aan de gastouderopvang zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert om voornoemde reacties die zien op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang alsnog bij het voorstel te betrekken.

c. *Delegatie*

Het wetsvoorstel regelt in aansluiting op de structuur van de bestaande wet delegatiegrondslagen om bij lagere regelgeving de gewenste verbetermaatregelen om de begeleidende rol van gastouderbureaus te verstevigen, uit te werken en nader te concretiseren. Uit de Kamerbrief van 31 mei 2023¹⁴ kan worden afgeleid dat er al concrete ideeën bestaan over de gewenste uitwerking van deze maatregelen.¹⁵

In de memorie van toelichting wordt, zoals hiervoor al kort geschetst, echter niet of nauwelijks een doorkijk gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Hierdoor biedt het wetsvoorstel weinig duidelijkheid en hebben gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig tot geen inzicht in wat de financiële en uitvoeringsgevolgen van het voorstel zullen zijn.¹⁶

De Afdeling wijst erop dat de Staten-Generaal bij de beoordeling of delegerende bevoegdheid moet worden toegekend en wat de reikwijdte daarvan zou moeten zijn, voldoende inzicht moet hebben in de beoogde maatregelen, de beoogde mate van detaillering daarvan en de reden om deze in lagere regelgeving op te nemen. Dit vereist een zekere toelichting op de beoogde maatregelen, de gevolgen hiervan, de criteria die bepalend zijn voor de vormgeving en de weging die aan verschillende relevante factoren wordt gegeven om de maatregelen af te bakenen.¹⁷

Een dergelijke toelichting en analyse ontbreekt in de memorie van toelichting. Dat een algemene maatregel van bestuur via een voorhangprocedure aan beide Kamers kenbaar wordt gemaakt doet hier niet aan af. De toelichting bij een wetsvoorstel dient zelfstandig leesbaar te zijn en die elementen bevatten die nodig zijn om het voorstel op zijn merites te kunnen beoordelen. Hieraan wordt in de voorliggende memorie van toelichting niet voldaan.

d. *Conclusie*

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 491.

¹⁵ In de Kamerbrief wordt voorgesteld om in lagere regelgeving vast te leggen dat gastouderbureaus moeten beschikken over pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau. Ook wordt voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.

¹⁶ DUO geeft aan dat de uitvoeringstechnische en daarmee mogelijk samenhangende financiële effecten nog niet te duiden zijn. GGD GHOR geeft aan dat het van de uitwerking van de nadere regelgeving afhangt welke effecten de aanpassingen op de uitvoeringspraktijk hebben en welke financiële effecten er zijn. De Inspectie van het Onderwijs merkt ten aanzien van een aantal voorgestelde maatregelen op dat de invulling nog niet duidelijk is en dat doordat de mogelijke consequenties pas duidelijk zullen worden bij lagere regelgeving. De VNG acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, maar kan geen uitspraken doen over de financiële effecten omdat dit afhangt van de invulling van de eisen in lagere regelgeving.

¹⁷ Zie aanwijzing 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over noodzaak van regelgeving en voorafgaand onderzoek.

De Afdeling begrijpt de wens om voor de gastouderopvang tot aanscherping van de kwaliteitseisen te komen met het oog op het bijdragen aan de ontwikkeling van het jonge kind. Daarbij zal inzicht moeten worden geboden in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, mede in het licht van de tekorten aan gekwalificeerde arbeidskrachten in de kinderopvangsector. Hiervoor is nodig dat duidelijkheid wordt gegeven over wat het voorstel concreet voor gastouders, gastouderbureaus en ouders gaat betekenen. Dat deze aspecten bij lagere regelgeving zullen worden ingevuld doet aan deze noodzaak niet af. De toelichting biedt de benodigde duidelijkheid niet.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de concrete gevolgen van het voorstel voor gastouders en gastouderbureaus en de gevolgen voor ouders inzake de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, hier de reacties vanuit de internetconsultatie bij te betrekken en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder

Het wetsvoorstel regelt een delegatiegrondslag om bij lagere regelgeving het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten te kunnen maximeren. De maximering moet bijdragen aan verbetering van het toezicht op de gastouderopvang en de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau en moet de rolvervaging tussen gastouderbureaus verminderen.¹⁸

De memorie van toelichting wijst op een aantal problemen die kunnen ontstaan wanneer gastouders bij meerdere bureaus aangesloten zijn. Zo kunnen de betrokken gastouderbureaus minder goed zicht hebben op de opvang, bijvoorbeeld op het aantal aanwezige kinderen, en minder verantwoordelijkheid voelen voor de begeleiding van de gastouder. De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) geven aan dat het voor hen moeilijker is een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij de gastouder. Voor gemeenten bemoeilijkt dit het aanspreken van het gastouderbureau op het niet goed uitvoeren van de begeleidende taken.

De gastouder dient te handelen overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan en bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de opgestelde risico-inventarisatie en naleving van de meldcode zoals door het gastouderbureau is opgesteld. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties inhoudelijk van elkaar verschillen, kan er afhankelijk van door welk bureau een kind geplaatst is verschillend moeten worden gehandeld.¹⁹

Om vast te kunnen stellen of maximering een oplossing biedt voor de in de memorie van toelichting genoemde problemen is het nodig dat inzicht wordt geboden in de aspecten die bepalend worden geacht om tot een bepaalde maximering te komen. In de memorie van toelichting komt dit niet naar voren.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.²⁰ In het wetsvoorstel blijft de beoogde maximering van het aantal gastouderbureaus in het midden, dit wordt later ingevuld bij lagere regelgeving.

De memorie van toelichting beziet de maatregelen in de gastouderopvang vooral vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Gelet op de in de toelichting genoemde problemen en risico's, zou dat moeten leiden tot het zoveel mogelijk beperken van het aantal gastouderbureaus per gastouder. Er zullen echter ook andere elementen een rol spelen vanuit het oogpunt van beschikbaarheid.

Zo wordt bijvoorbeeld in de paragraaf over financiële consequenties²¹ opgemerkt dat de maximering van het aantal gastouderbureaus gevolgen kan hebben voor de kindbezetting en daarmee ook de inkomsten van de gastouder. De weging tussen verschillende doelen en in hoeverre daarmee de geschetste problemen kunnen worden opgelost zou in de memorie van toelichting naar voren moeten komen. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de vraag welke elementen bij die afweging een rol dienen te spelen en tot welke uitkomst dat dient te leiden.

Ook is niet duidelijk waarom het beoogde maximum niet in de wet zelf opgenomen kan worden. Het is een hoofdelement van de relatie tussen gastouderbureaus en gastouders en als eenmaal een maximum is vastgesteld lijkt het niet de bedoeling dat dit aantal snel of steeds opnieuw zal wijzigen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum voor het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. Ook adviseert de Afdeling om het maximum aantal gastouderbureaus op het niveau van de wet te regelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31322, nr. 491.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.