

Ministerie van SZW

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Ons kenmerk

[Redacted]

Datum

21-12-2023

Betreft

Reactie GGD GHOR NL op wijziging wetgeving maximeren aantal gastouderbureaus

Uw kenmerk

-

Contact

[Redacted]

Geachte [Redacted]

Op 27 november 2023 heeft u ons verzocht om een reactie op de door u voorgestelde wijziging van de wetgeving in verband met de maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder.

De zeer korte termijn voor onze reactie maakt het niet mogelijk om een uitvoeringstoets te doen, waarbij wij toezichthouders raadplegen en een zorgvuldige analyse kunnen doen van de mogelijke gevolgen van uw wijzigingsvoorstel voor de uitvoeringspraktijk. Wij vinden dit zorgelijk, omdat het bij een wijziging op het niveau van wetgeving in de aard ligt, dat deze niet eenvoudig kan worden bijgesteld als in de praktijk knelpunten ontstaan of als blijkt dat het voorstel niet het gewenste doel dient. Gelet op de beperkte termijn hebben wij in onze reactie enkel op hoofdlijnen kunnen kijken naar wat de voorgestelde wijzigingen voor gevolgen hebben voor het onderzoeken en beoordelen van de kwaliteit door de toezichthouder.

Op 7 december heeft u ons ambtelijk laten weten dat een eerste reactie met hierin zorgen over de uitvoering al geleid heeft tot aanpassingen van het wetsvoorstel. Vanuit de communicatie tussen onze medewerkers zijn wij op 12 december op de hoogte gesteld van deze voorlopige aanpassingen. Deze zijn meegenomen in onze reactie.

Uit onze eerste analyse komt het volgende:

1. Het maximeren van het aantal gastouderbureaus kan in beginsel risico's in de gastouderopvang verminderen en daarmee bijdragen aan de kwaliteit.
2. Het huidige voorstel biedt geen oplossing voor de bestaande situaties.
3. De terminologie sluit onvoldoende aan bij de in de wet- en regelgeving gebruikte begrippen;
4. De formulering van de eisen aan de overeenkomsten, de afwijkingsmogelijkheid en de overgangstermijn behoeft verduidelijking;
5. De toon van de Memorie van toelichting sluit niet aan bij de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven.

Hieronder lichten wij de punten toe. Na onze toelichting op bovenstaande punten, doen wij ook enkele voorstellen voor mogelijke oplossingsrichtingen om de gewenste maximering goed te kunnen regelen.

De knelpunten en onduidelijkheden zijn van een zodanige aard, dat wij u adviseren om het huidige voorstel op deze wijze niet als zodanig op te nemen in de Wet kinderopvang. Wij vertrouwen erop dat u onze reactie betreft bij het opstellen van het uiteindelijke voorstel.

Ad 1: Het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus draagt bij aan vermindering van risico's in de gastouderopvang en de uitvoering van het toezicht;

GGD GHOR Nederland is blij met het voorstel om het maximaal aantal aangesloten gastouderbureaus te beperken. Zoals u zelf al noemt in het voorstel, leidt de aansluiting van te veel bureaus tot rolvervaging. Er ontstaat onduidelijkheid over wie verantwoordelijkheid neemt voor bijvoorbeeld verplichte scholingen, maar ook welk gastouderbureau ingrijpt bij onvoldoende kwaliteit, calamiteiten of andere signalen. Ook verschillende en soms tegenstrijdige afspraken op het gebied van pedagogiek, veiligheid en gezondheid leveren risico's op voor de kwaliteit van de opvang. Daarnaast is er bij opvang door meer bureaus minder zicht op het totaal aantal op te vangen kinderen.

Het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus naar twee verheldert de rol en verantwoordelijkheden van de gastouderbureaus. GGD GHOR Nederland wijst er wel op dat ook bij twee gastouderbureaus een goede afstemming tussen de beide gastouderbureaus nodig is om de kwaliteit van de gastouderopvang te waarborgen. Deze afstemming is nog geen staande praktijk en vergt aandacht vanuit de sector hoe dit vorm te geven, met inachtneming van eisen aan zorgvuldige gegevensdeling.

Ad 2: Het huidige voorstel biedt geen oplossing voor de bestaande situaties;

In uw voorstel kiest u voor een overgangstermijn voor bestaande gastouders met meer dan twee gastouderbureaus.

Wij begrijpen dat het wenselijk is om bestaande overeenkomsten met ouders in stand te kunnen houden, om de continuïteit van de opvang te waarborgen. Dit betekent wel dat bestaande zorgelijke situaties, waarbij een voorziening wordt bemiddeld door te veel gastouderbureaus nog jaren kunnen voortduren, zonder dat hierop goed kan worden ingegrepen. Dit is een risico. GGD GHOR Nederland verzoekt om in de toelichting aan dit risico uitdrukkelijk aandacht te besteden en dit aspect ook te betrekken in de communicatie richting de sector.

Ad 3: De terminologie sluit onvoldoende aan bij de in de wet- en regelgeving gebruikte begrippen;

Aansluiten bij een gastouderbureau

In het wetsvoorstel gebruikt u de term 'aansluiten' bij een gastouderbureau. Dit is geen begrip dat in de Wet kinderopvang zelf gebruikt wordt. Uw gebruik van het begrip strookt niet met andere begrippen en toelichtingen. Dit levert knelpunten op bij de beoordeling van de naleving. Bovendien bevat de tekst zelf tegenstrijdigheden over de begrippen. Door de gekozen terminologie is het onvoldoende duidelijk voor zowel gastouders, gastouderbureaus als de toezichthouder in welke situatie men dit voorschrijf al dan niet naleeft. Wij verzoeken de formulering te verduidelijken. Hieronder leggen wij dit uit.

Ten eerste legt u de eis van het aansluiten in het voorstel bij de voorziening. Een voorziening voor gastouderopvang is in de Wet Kinderopvang gedefinieerd als gastouderopvang door een specifieke gastouder op een specifiek woonadres. Een voorziening is een vorm van opvang en daarmee geen actor die zelfstandig kan handelen. De gastouder is de houder van de voorziening die ten behoeve van de voorziening handelingen kan verrichten. De formulering in het voorschrijf is ook tegenstrijdig met de Memorie van toelichting. Daar spreekt u over de gastouder. Om toezicht te kunnen houden op het maximaal aantal gastouderbureaus per voorziening, moet het voorschrijf anders worden geformuleerd.

Een tweede knelpunt is dat u in het wetsvoorstel het begrip aansluiten bij een bureau aan de inschrijving in het LRK koppelt. Zo schrijft u in de voorgestelde Memorie van toelichting: *"Voorafgaand aan een inspectie bij een gastouder, kan een toezichthouder in het LRK nagaan hoeveel bemiddelingsrelaties de gastouder heeft. Aan de hand van de data vanaf en tot wanneer de bemiddelingsrelaties lopen, kan de toezichthouder toetsen of aan het maximum van twee bemiddelingsrelaties en de uitzonderingsmogelijkheid hierop wordt voldaan."*

In de toelichting op het besluit landelijk register kinderopvang staat echter iets anders over wanneer sprake is van aansluiting: 'voor een voorziening voor gastouderopvang geldt dat een gastouder zich moet aansluiten bij een geregistreerd gastouderbureau en dat dit gastouderbureau in naam van de gastouder de aanvraag tot exploitatie indient.' Hieruit volgt dat er sprake is van aansluiting bij een bureau voorafgaand aan de registratie hiervan in het Landelijk register kinderopvang. Deze eerdere uitleg sluit ook aan bij de praktijk, waarbij zowel bij de aanvraag als bij een nieuwe bemiddelingsrelatie eerst de aansluiting tot stand komt en daarna pas de aanvraag wordt gedaan of de start van de bemiddeling wordt gemeld.

Deze tegenstrijdigheid kan leiden tot onduidelijkheid in de praktijk. Voor de beoordeling of een wettelijk voorschrift al dan niet wordt nageleefd, is het niet alleen van belang dat helder is of een voorschrift wordt nageleefd, maar ook wanneer sprake is van een overtreding en op welk moment deze door beëindiging van een aansluiting wordt beëindigd. Dat is nu onvoldoende het geval: is er sprake van aansluiting van het moment dat een gastouder zich aanmeldt bij een gastouderbureau met de wens om bemiddeld te worden? Of is in afwijking van de eerdere toelichting op het besluit landelijk register kinderopvang pas sprake van aansluiting op het moment dat de bemiddelingsrelatie wordt geregistreerd? En eindigt de bemiddeling als de gastouder of het bureau de bemiddelingsrelatie opzegt, of pas nadat dit vervolgens door het bureau gemeld en verwerkt is door de gemeente?

Bij de laatste uitleg ontstaat ook een spanningsveld met artikel 1.47: als een gastouderbureau wel al als derde gastouderbureau bemiddelt, maar dit niet tijdig meldt, dan zou er met de huidige formulering geen sprake zijn van meer dan twee aansluitingen. Dit betekent dus dat een gastouderbureau door een overtreding te begaan op Wko, artikel 1.47, een overtreding op Wko 1.56c kan vermijden.

Er is ook een tegenstrijdigheid met uitleg op het door u vastgestelde aanvraagformulier exploitatie VGO. In de toelichting koppelt u het aangaan van een bemiddelingsrelatie niet aan de gastouder, maar aan de voorziening:

"Vul deze vraag in wanneer u als gastouderbureau een bemiddelingsrelatie wilt aangaan of juist wilt verbreken met de geregistreerde voorziening voor gastouderopvang bij vraag 2. Gaat u een extra bemiddelingsrelatie aan met een VGO die al in het LRK geregistreerd staat? In dat geval moet u de VGO en eventuele huisgenoten voorafgaand aan de start van de werkzaamheden aan uw gastouderbureau koppelen in het personenregister. Als de bemiddelingsrelatie met een voorziening voor gastouderopvang wordt verbroken, omdat de gastouder helemaal stopt met opvangen op deze locatie, kunt u de gemeente verzoeken de voorziening voor gastouderopvang uit het LRK te schrijven. Een uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang vindt plaats nadat de beschikking met de toestemming tot exploitatie van de geregistreerde voorziening voor gastouderopvang is ingetrokken. In dat geval moet de gastouder het wijzigingsformulier ondertekenen.

Naast deze tegenstrijdigheden lijkt ook in het wetsvoorstel zelf een tegenstrijdigheid te staan over wanneer sprake is van aansluiten: bij de overgangstermijn is de overeenkomst tussen vraagouder en gastouderbureau leidend bij de beoordeling hoeveel aansluitingen er zijn, en niet de registratie in het Landelijk register kinderopvang. Ook hierdoor zijn verschillende uitleggen mogelijk van de ingangsdatum van de aansluiting of de beëindiging daarvan.

De datum van vastlegging van de bemiddelingsrelatie in het Landelijk register kinderopvang is **niet** gelijk aan de ingangsdatum van de bemiddelingsrelatie en zou hier dus ook niet in de wetgeving aan moeten worden gekoppeld. De gastouder is het normadressaat, maar heeft geen invloed op de datum van inschrijving, omdat deze hiervoor afhankelijk is van het gastouderbureau en de gemeente.

Ad 4. De formulering van de eisen aan de overeenkomsten, de uitzonderingsmogelijkheid en de overgangstermijn behoeft verduidelijking;

Onduidelijkheid voor bepalen overtreder en verantwoordelijkheidsverdeling

De koppeling aan een overeenkomst waarvoor geen wettelijke verplichting bestaat, heeft gevolgen voor de toezichthouder in het bepalen wie bij een overtreding van de eis de feitelijke overtreder is. Als een gastouder aangeeft de bemiddeling te hebben beëindigd, maar het gastouderbureau heeft geen wijziging gemeld: wie is dan de overtreder? De gastouder die aan meer dan twee bureaus is gekoppeld of het gastouderbureau die een wijziging had moeten doorgeven? Uit art. 1.56c blijkt dat de gastouder verantwoordelijk is voor deze eis, echter de gastouder is niet verantwoordelijk voor de aanvraag en melding ten behoeve van de administratieve verwerking. Dit is het gastouderbureau. De toelichting dat de gastouder de overeenkomst opzegt en dat dat de grondslag zou zijn voor het beëindigen van de bemiddeling is niet juist. Zonder koppeling aan een formele overeenkomst is de overtreder door de toezichthouder onvoldoende vast te stellen.

Onduidelijke uitzonderingsmogelijkheid

U stelt een uitzonderingsmogelijkheid voor van 26 weken waarbij de gastouder mag zijn aangesloten bij drie gastouderbureaus. In de toelichting geeft u aan dat de termijn ingaat na registratie van het derde gastouderbureau. In de toelichting geeft u aan dat deze termijn mede is omdat het *"zowel voor de gastouder, de ouder, het oude en het nieuwe gastouderbureau als voor de gemeente waar de voorziening voor gastouderopvang is gevestigd, enkele administratieve handelingen om de overstap naar een nieuw gastouderbureau te effectueren."*

Uw argumenten lijken niet aan de sluiten bij de formulering. Een nieuw gastouderbureau doet tenslotte van het aangaan van een bemiddelingsrelatie pas melding bij de gemeente, nádat de start van de bemiddelingsrelatie bij hem bekend is geworden. De gemeente heeft vervolgens nog 8 weken om te besluiten op het wijzigingsverzoek en dit in het register op te nemen. Volgens de door u gekozen systematiek vangt pas dán de termijn van 26 weken aan, terwijl de door u genoemde administratieve handelingen juist plaats hebben gevonden in de voorafgaande periode. Een termijn van 26 weken lijkt in dat geval onnodig lang.

Daarnaast achten wij de gekozen systematiek van de 26 weken op en af te complex voor zowel de sector als het toezicht en handhaving hierop.

In de Memorie van toelichting beschrijft u terecht dat de gastouder geen gebruik kan maken van de uitzonderingsmogelijkheid *"gedurende het handhaven van de bestaande schriftelijke overeenkomsten tussen de ouder en het gastouderbureau waarmee de voorziening voor gastouderopvang voor inwerkingtreding van deze maatregel een bemiddelingsrelatie is aangegaan"*. Dit lijkt ons terecht. Het voorschrift is echter anders geformuleerd. Door de formulering lijkt de uitzonderingsmogelijkheid wel nog van toepassing op nieuwe bemiddelingsrelaties buiten de bestaande overeenkomsten om.

Ad 5 De toon van de Memorie van toelichting sluit niet aan bij de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven;

De voorgestelde wetswijziging komt deels voort uit knelpunten die de toezichthouder ervaart in de uitvoeringspraktijk bij gastouders die bij veel gastouderbureaus zijn aangesloten. Wij zijn blij dat het voorstel naar een oplossing hiervoor zoekt. De wijze waarop dit echter in de Memorie van toelichting wordt onderbouwd sluit onvoldoende aan bij de wijze waarop de GGD-en dagelijks hun toezicht vormgeven. Het toezicht is erop gericht om te beoordelen of de gastouderopvang van voldoende kwaliteit is, om hierover in gesprek te gaan met de gastouder en het gastouderbureau en om bij te dragen aan het bevorderen van naleving. Toezicht heeft niet als doel om overtredingen te kunnen vaststellen. De toezichthouder moet goed toezicht kunnen houden, maar toezicht moet geen doel worden. In de bijlage geven wij specifiek aan welke stukken uit de toelichting dit zijn.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Om de door ons geconstateerde knelpunten en onduidelijkheden op te lossen, zijn een aantal oplossingsrichtingen denkbaar:

- **Veranker de overeenkomst tussen gastouder en gastouderbureau in de wet- en regelgeving**
de ervaring is dat het werken met bemiddelingsovereenkomsten staande praktijk is bij de meeste gastouderbureaus. Door deze overeenkomst te formaliseren, is voor alle partijen helder wat de begin- en einddatum is van een bemiddelingsrelatie. Dit verduidelijkt bovendien de wederzijdse rechten en verplichtingen;
- **Overweeg meer principle based regulation om de maximering te bereiken**
In lijn met de andere ontwikkelingen in het toezicht, is het aan te raden om te verkennen of het gewenste doel niet ook via meer principle based regulation kan worden bereikt. Artikel 1.56b kan worden uitgebreid met dit doelvoorschrift. De MvT kan invulling geven aan de norm en de situaties waarbij sprake kan zijn van afwijking. De toezichthouder kan hierover dan de dialoog aangaan. Dit voorkomt de noodzaak tot strikte definitiebepalingen en complexe uitzonderingsgronden en overgangstermijnen.

De termijn was te beperkt om de implicaties van de oplossingsrichtingen volledig in kaart te brengen. De voorstellen zullen verder verdiepend verkend en geanalyseerd moeten worden op hun gevolgen voor de sector en het toezicht. Dit is van essentieel belang zodat wetgeving daadwerkelijk bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van de gastouderopvang. Wij gaan hierover uiteraard graag verder met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,



Directeur GGD GHOR Nederland

Bijlage: Opmerkingen bij de Memorie van toelichting

Bijlage: Opmerkingen bij de Memorie van toelichting

De huidige toelichting is te veel geschreven vanuit de opvatting dat deze wetswijziging zou zijn voorgesteld omdat er knelpunten in het toezicht zouden worden ervaren. Deze wetswijziging is voorgesteld omdat het hebben van meerdere gastouderbureaus bij gastouders tot praktische problemen kan leiden en dit niet leidt tot de kwaliteitsverhoging die is ingezet.

Daar komt bij dat de toelichting is geschreven vanuit het perspectief dat toezicht per definitie bestraffend is. Specifiek doelen wij op de volgende toelichtingen:

'Hoe meer gastouderbureaus betrokken zijn bij een gastouder, hoe moeilijker het vervullen van deze verantwoordelijkheid wordt en hoe lastiger het is voor de toezichthouder om hier toezicht op te houden.'

De conclusie zou niet moeten gaan over het houden van toezicht, maar over het risico dat geen van de aangesloten bureaus zich voldoende inzet vanuit zijn verantwoordelijkheid richting de gastouder. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit. Deze aanvulling missen wij in de toelichting.

'Voor een GGD blijkt het moeilijker om een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij een gastouder.'

'Voor de toezichthouder van de GGD blijft bij een maximum van twee gastouderbureaus de situatie bestaan dat er meerdere gastouderbureaus aangesproken zouden moeten of kunnen worden bij een tekortkoming van een gastouder. Met een maximum van twee, is dit echter beter uitvoerbaar dan als er meerdere gastouderbureaus betrokken zijn.'

'Echter, als de GGD niet weet welk van de betrokken gastouderbureaus zich niet aan de eisen heeft gehouden, heeft de GGD hierin geen sterke positie.'

Deze formulering wekt de indruk alsof het doel van toezicht is het constateren van overtredingen. Het doel van deze wetswijziging is juist ingegeven om de kwaliteit van de gastouderopvang op een hoger peil te krijgen. GGD GHOR Nederland pleit ervoor in de toelichting op te nemen dat het erom gaat dat in het geval er meerdere gastouderbureaus betrokken zijn, deze gezamenlijke verantwoordelijkheid van gastouderbureaus tot onduidelijkheid leidt bij zowel de gastouder als de gastouderbureaus.

Het argument dat het hebben van meerdere gastouderbureaus bij gastouders tot praktische problemen leidt, stelt de toelichting pas later aan de orde in de alinea *'Daarnaast leidt het worden bemiddeld.'*

Daarnaast staan er enkele onjuistheden in de Memorie van toelichting:

- *In de Memorie van toelichting staat dat de gemeente tien weken de tijd heeft om een wijziging door te voeren in het LRK. Dit is niet juist. Dit is acht weken.*
 - *In de Memorie van toelichting staat dat de aanvangsdatum van de bemiddelingsrelatie van belang is voor de overgangperiode, terwijl in het voorschrift zelf deze gekoppeld is aan de schriftelijke overeenkomst tussen gastouderbureau en ouder.*
 - *In diverse passages wordt de terminologie door elkaar gebruikt voor wat betreft voorziening en gastouder.*
 - *De genoemde percentages zijn onjuist. Deze zijn mogelijk nog gebaseerd op het aantal gastouders en niet op het aantal voorzieningen met twee of meer gastouderbureaus.*
-