

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(SZW)
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Ons kenmerk

[REDACTED]

Datum

11-04-2022

Betreft

Reactie van GGD GHOR Nederland op Uitvoeringstoets Verzamelwet 2023

Uw kenmerk

2022-[REDACTED]

Contact

[REDACTED]

Geachte heer Herstel,

In de brief van 15 februari 2022 heeft u GGD GHOR Nederland verzocht een toets te doen op de uitvoerbaarheid van de Verzamelwet 2023. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. Deze uitvoeringstoets is tot stand gekomen in samenspraak met de GGD'en. De uitvoeringstoets ziet op de voorgestelde wijziging van artikel XVII Wet kinderopvang. De overige voorgestelde wijzigingen in de regelgeving hebben geen betrekking op het werkveld van GGD GHOR Nederland.

Voorstel wijziging Wet kinderopvang (artikel XVII Wet kinderopvang)

1. Artikel 1.58a lid 1 Wet kinderopvang

In afwijking van artikel 1.58, eerste lid, kan een houder van kindercentra een gecombineerde oudercommissie instellen indien op een locatie zowel een voorziening voor dagopvang voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen als een voorziening voor buitenschoolse opvang wordt geëxploiteerd.

Definitie van begrip locatie leidt tot onduidelijkheid

De toelichting op de Verzamelwet 2023 geeft een uitleg van het begrip locatie. De toelichting stelt: Van eenzelfde locatie is sprake wanneer beide voorzieningen hetzelfde adres delen of zich bevinden in hetzelfde of een aangrenzend gebouw of perceel.

Deze toelichting geeft een invulling aan het begrip locatie die met de in de Wko eerder gehanteerde begrippen verwarring kan opleveren. Door het begrip locatie uit te leggen in de toelichting specifiek voor het artikel over de gecombineerde oudercommissie, zonder dat het begrip in de Wet is gedefinieerd, bestaat het risico dat ook in andere gevallen het begrip volgens de definitie in de toelichting gebruikt gaat worden. Voor toezicht is het van belang dat begrippen op een eensluidende wijze worden gebruikt. We zien incongruent gebruik van het begrip locatie in een drietal situaties.

Ten eerste: In de Wet kinderopvang (Wko) is het begrip locatie niet gedefinieerd. Wel is het begrip 'locatie' in de Wko een aantal keren vermeld als zijnde een voorziening zoals bij een verklaring omtrent gedrag, klachtrecht en ouderparticipatiecrèche (art. 1.50 lid 3 onder c en d; art. 1.57b lid 4 onder c en d en art 1.60b Wko). In deze context heeft het begrip 'locatie' een andere betekenis dan nu wordt bedoeld in de Verzamelwet.

Ten tweede: Volgens de toelichting kan een locatie twee voorzieningen omvatten. De toelichting geeft een andere betekenis aan locatie dan de betekenis die er op dit moment in de praktijk aan wordt gegeven. In de praktijk (met name in spraakgebruik) is een locatie één voorziening voor dagopvang dan wel één voorziening voor buitenschoolse opvang.

Ten derde: Daarnaast leidt de uitleg van het begrip 'locatie' in de verzamelwet tot knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Volgens de toelichting is sprake van eenzelfde locatie als zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang hetzelfde adres delen of zich in hetzelfde of een aangrenzend gebouw of perceel bevinden.

In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat beide voorzieningen niet hetzelfde adres delen maar bijvoorbeeld de dagopvang aan de ene kant van de straat is gevestigd en de buitenschoolse opvang aan de overkant terwijl de houder voor deze voorzieningen een gecombineerde oudercommissie wil invoeren omdat beide voorzieningen nauw met elkaar samenwerken. Of beide voorzieningen delen niet hetzelfde adres, zitten niet in een aangrenzend gebouw maar de voorzieningen zijn gesitueerd tussen bijvoorbeeld een schoolgebouw. Volgens de huidige toelichting zijn dergelijke situaties uitgezonderd om hiervoor een gecombineerde oudercommissie in te stellen.

Door onduidelijkheid hierover is niet geborgd in welke situatie een gecombineerde oudercommissie mogelijk is. Dit kan ertoe leiden dat het toezicht op de gecombineerde oudercommissie niet eenduidig wordt uitgevoerd. Onduidelijk hierover moet aan de voorkant worden weggenomen. Anders leidt dat in de uitvoeringspraktijk tot discussies over regeluitleg. GGD GHOR Nederland pleit er daarom voor het begrip locatie uit het wetsartikel te halen.

Indien de wetgever voorstaat dat slechts in geval van één adres of een adres en aangrenzend gebouw of perceel een gecombineerde oudercommissie mogelijk is, dient de reikwijdte van het begrip nadrukkelijk in een definitie of elk geval in de toelichting te worden opgenomen.

Begrip 'voorziening voor dagopvang voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen'

In het artikel is het begrip 'voorziening voor dagopvang voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen' opgenomen.

De begrippen 'voorziening' en 'dagopvang' zijn niet bepaald in de Wko. Wel is het begrip kindercentrum in de Wko gedefinieerd als zijnde 'een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang'.

Het begrip dagopvang is wel bepaald in het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Besluit landelijk register kinderopvang. De definitie van dagopvang is: 'kinderopvang, verzorgd door een kindercentrum voor kinderen tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs volgen'.

Onduidelijke definitiebepalingen dan wel begripsgebruik van niet eerder gebruikte begrippen, leiden in de uitvoeringspraktijk tot knelpunten. Goed toezicht is gebaat bij heldere definitiebepalingen. GGD GHOR Nederland stelt voor de definitie dagopvang in artikel 1.1 Wko op te nemen.

2. 1.58a lid 2 Wet Kinderopvang:

Op een gecombineerde oudercommissie zijn de artikelen 1.58, tweede tot en met zesde lid, 1.59 en 1.60 van deze wet van overeenkomstige toepassing.

Dit lid regelt dat op een gecombineerde oudercommissie de artikelen 1.58, tweede tot en met zesde lid, 1.59 en 1.60 van deze wet van overeenkomstige toepassing zijn. In deze opsomming staat het tweede en het derde lid van art. 1.58 ten onrechte. Die leden regelen dat er sprake kan zijn van alternatieve ouderraadpleging. Wanneer de houder een gecombineerde oudercommissie instelt, voldoet hij niet aan de voorwaarden voor alternatieve ouderraadpleging. Lid 2 en 3 zijn daarom niet van toepassing voor de situatie van een gecombineerde oudercommissie.

GGD GHOR Nederland stelt voor deze bepaling te schrappen. Dan blijft op basis van artikel 1.58 Wko de keuze voor alternatieve ouderraadpleging bestaan voor de situaties daar genoemd. En op basis van de uitzonderingsbepaling van 1.58a kan de houder in die situaties als alternatief kiezen voor een gecombineerde oudercommissie.

3. Artikel 1.58a lid 3 Wko

Een gecombineerde oudercommissie bestaat in elk geval uit een ouder van een kind dat in de voorziening voor dagopvang tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen wordt opgevangen en een ouder van wie een kind dat in de voorziening voor buitenschoolse opvang wordt opgevangen.

Conform het derde lid lijkt te volstaan dat van iedere voorziening één ouder lid is. Het artikel sluit niet uit dat één ouder die een kind op de buitenschoolse opvang en de dagopvang heeft de gecombineerde oudercommissie kan vormen. Indien dit niet is wat de wetgever voorstaat, dient dit helder in de toelichting naar voren te komen. Bovendien gaat de toelichting niet in op de situatie dat een ouder zowel een kind op de dagopvang heeft als op de buitenschoolse opvang en hoe deze stemgerechtigd is. Daarnaast is niet duidelijk hoe dit artikel zich verhoudt tot art. 1.58a lid 4 Wko waarin een meerderheid van stemmen nodig is voor een beslissing als in lid 3 is bepaald dat een ouder van de buitenschoolse opvang en een ouder van de dagopvang voldoende is.

4. Art. 1.58a lid 4 Wko

Onverminderd artikel 1.59, vierde lid, is voor een beslissing van een gecombineerde oudercommissie zowel een meerderheid van stemmen nodig van de ouders van kinderen die worden opgevangen in

de voorziening voor dagopvang tot de leeftijd waarop zij het basisonderwijs gaan volgen als van de ouders van kinderen die worden opgevangen in de voorziening voor buitenschoolse opvang.

Volgens het wetsartikel kan een gecombineerde oudercommissie enkel een beslissing nemen als van beide opvangsoorten een meerderheid van stemmen instemt. Dit lijkt te impliceren dat een ouder van bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang alle beslissingen kan blokkeren.

In de toelichting is opgenomen dat de gecombineerde oudercommissie geen beslissingen kan nemen die specifiek betrekking hebben op één van de twee kindercentra, zonder dat de oudervertegenwoordiging van het specifieke kindercentrum dat het besluit betreft het daarmee (in meerderheid) eens is. De toelichting is tegenstrijdig aan hetgeen is bepaald in het artikel. Indien de wetgever beoogt wat in het wetsartikel zelf is bepaald, dan dient de toelichting hierop aangepast te worden.

Daarnaast geeft de toelichting een rekenvoorbeeld:

Rekenvoorbeeld: een gecombineerde oudercommissie bestaat uit drie ouders van de kinderdagopvang en een ouder van de buitenschoolse opvang. Een beslissing kan pas worden genomen indien minimaal twee ouders van de kinderdagopvang én minimaal een ouder van de buitenschoolse opvang daarmee instemmen.

In het genoemde rekenvoorbeeld is geen sprake van een meerderheid van stemmen van de buitenschoolse opvang. De buitenschoolse opvang die een lid in de gecombineerde oudercommissie heeft kan nooit aan een meerderheid komen.

Om te spreken van een oudercommissie dient het minimaal aantal leden van een oudercommissie uit twee leden te bestaan. Indien een oudercommissie uit twee leden bestaat, is het niet mogelijk om een meerderheid van stemmen te krijgen. Er is per definitie geen meerderheid tenzij de leden het met elkaar eens zijn. Dit speelt overigens in de huidige regeltekst ook.

Om op artikel 1.58a lid 4 Wko toezicht te houden, dient een toezichthouder te beoordelen of de gecombineerde oudercommissie conform art. 1.58a lid 4 Wko een beslissing heeft genomen. De houder moet aantonen dat de besluiten van de gecombineerde oudercommissie conform lid 4 zijn genomen. Dit betekent dat de houder gegevens van de oudercommissie moet bewaren om te kunnen aantonen of de besluiten conform deze bepaling zijn genomen. Dit leidt tot een administratieve verzwaring voor de houder. Bovendien is de vraag of een toezichthouder hierop toezicht kan houden en of dit is wat de wetgever voor ogen staat.

Daarom stellen wij voor deze bepaling op te nemen in artikel 1.59 lid 2 Wko. In dit artikel is de inhoud van het reglement bepaald. Conform dat artikel dient de houder in zijn reglement een bepaling op te nemen over de stemverhouding.

Memorie van toelichting (§ 2.9 ARTIKEL XVII, onderdelen B en C, Wet kinderopvang)

In de Memorie van toelichting is het volgende opgenomen: (...) Op basis van de huidige bepalingen in de Wko is het voor houders en de toezichthouder niet altijd duidelijk of deze situatie is toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden. Dit voorstel verduidelijkt dat gecombineerde oudercommissies zijn toegestaan, mits hierin ouders met kinderen uit beide opvangsoorten zijn vertegenwoordigd. (...) De huidige formulering lijkt te suggereren dat een gecombineerde oudercommissie volgens de huidige regelgeving zou zijn toegestaan. Terwijl op grond van de huidige regelgeving elk kindercentrum een oudercommissie moet hebben. Een gecombineerde oudercommissie is op grond van de huidige regelgeving uitgesloten. Door de formulering in de toelichting kan dit in eventuele lopende handhavingzaken problemen opleveren. GGD GHOR Nederland stelt voor in de toelichting in plaats van 'Dit voorstel verduidelijkt' te schrijven 'Dit voorstel maakt mogelijk'.

5. Artikel 1.62 lid 3 Wet Kinderopvang

Onverminderd het eerste lid onderzoekt de toezichthouder in redelijkheid jaarlijks bij ten minste 50% van de geregistreerde voorzieningen voor gastouderopvang en ten minste eens per drie jaar bij iedere geregistreerde voorziening voor gastouderopvang of de exploitatie in overeenstemming is met de bij of krachtens de artikelen 1.47, eerste lid, 1.48d, tweede en derde lid, en 1.49 tot en met 1.59 gestelde regels.

Wij wijzen erop dat niet alle genoemde artikelen waarnaar verwezen wordt betrekking hebben op de gastouderopvang. Dit betreft de artikelen 1.50 lid 1 en 2, 1.50a, 1.50b en 1.52 Wko. Dit kan ondervangen worden door de volgende zinsnede toe te voegen: 'voor zover die van toepassing zijn op de voorzieningen voor gastouderopvang of gastouderbureau'.

In de huidige bepaling is niet bepaald dat de 50% norm per gemeente geldt. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen, verzoekt GGD GHOR Nederland om dit specifiek in het wetsartikel op te nemen.

Gelet op de huidige ontwikkelingen in de gastouderopvang is het de vraag of de wetsbepaling in de Wko moet worden opgenomen. Een wettelijke bepaling is moeilijk te wijzigen. GGD GHOR wijst erop dat het regelen van de 50% norm (eventueel tijdelijk) bepaald zou kunnen worden in de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang. De basis voor het bepalen van de (flexibele) inspectie-activiteit voor kindercentra is ook bepaald in de Beleidsregel. En ook het tweedelijns toezicht is in de Beleidsregel geregeld. Door de 50% norm vast te leggen in de Wko is er geen mogelijkheid om van de 50% norm af te wijken, terwijl er omstandigheden kunnen zijn die maken dat de norm niet gehaald kan gaan worden (bijvoorbeeld Corona). Als deze wettelijke norm vaststaat, is er minder ruimte voor een andere inrichting van het toezicht wat op termijn wenselijk kan zijn. Denk aan een andere rol van het gastouderbureau waardoor minder toezicht vanuit de GGD nodig is.

GGD GHOR Nederland stelt dat intensivering van het toezicht en handhaving op de gastouderopvang alleen doelmatig is als dat samengaat met het verhogen van de kwaliteitseisen in de gastouderopvang. Deze trajecten zijn vastgelegd in spoor 2 en 3.

Een GGD betwijfelt of deze vorm van intensivering past bij opvang van een kind in een familiale sfeer (door opa en oma) evenals bij opvang op het woonadres van het kind. Een verhoging van de

inspectielast sluit niet aan bij de aard van de opvang. Daarnaast is er sprake van een inbreuk op de gezinssituatie. Hier komt bij dat een gastouder die opvang aanbiedt bij de vraagouder thuis frequent wisselt van adres. Periodiek toezicht op de gastouder zou hierbij beter passen dan op de voorziening voor gastouderopvang.

Conclusie

Het wetsvoorstel bevat nog onduidelijkheden met name door de gebruikte begrippen. Hierdoor is het risico op het onvoldoende naleven van de kwaliteitseis, discussie tussen houder en toezichthouder en ineffectief toezicht groot. Daarom pleiten wij voor aanpassing op de door ons benoemde punten.

Wij vertrouwen er op u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Hooachtend,



Directeur
GGD GHOR Nederland