



**Gemeente
Amsterdam**

Reactie op internetconsultatie ouderparticipatiecrèches

Aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Datum 21-08-2019

Geachte lezer,

Amsterdam kent twee ouderparticipatiecrèches met een lange historie. Het doel van het voorliggende wetsvoorstel is dat de ouderparticipatiecrèches hun bestaansrecht behouden. Het college is blij dat met de voorgestelde wijziging duidelijkheid komt over de positie en toekomst van deze specifieke vorm van kinderopvang.

Amsterdam wil alleen maar goede en zeer goede kinderopvang. Het is daarom van belang dat het college goed toezicht kan houden op de kwaliteit van de ouderparticipatiecrèches en indien nodig kan ingrijpen. Het huidige wetsvoorstel biedt diverse onduidelijkheden die een goede uitvoering van deze taak kunnen belemmeren en die ruimte bieden voor ongewenste neveneffecten. De belangrijkste knelpunten betreffen de formulering van het houderschap van de ouderparticipatiecrèches en de bezoldiging voor de uitvoering van werkzaamheden. U vindt onze vragen en knelpunten in de bijlage. Op basis daarvan concluderen we in het algemeen dat het conceptwetsvoorstel en bijbehorende conceptbesluit in de huidige vorm niet uitvoerbaar zijn voor toezicht en handhaving. Wij hopen dat u bij de totstandkoming van de definitieve wetgeving deze onduidelijkheden zult wegnemen.

Hoogachtend,
Namens het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
Namens de directeur publieke gezondheid van de GGD Amsterdam,

[] (Coördinator)
Team VVE & Kinderopvang
Gemeente Amsterdam

[...] (Teammanager)
Team Hygiëne & Inspectie
GGD Amsterdam

Bijlage: inhoudelijke behandeling voorstellen ouderparticipatiecrèches

Voorstel van wet

1. Knelpunt positionering en houderschap OPC

In tegenstelling tot wat in de Memorie van Toelichting is beschreven, is de ouderparticipatieopvang in het wetsvoorstel zo geformuleerd dat sprake is van een nieuwe voorziening naast opvang in een kindercentrum en een voorziening voor gastouderopvang. Een ouderparticipatiecrèche is hierdoor geen kindercentrum. Dit is niet wenselijk. Dat een OPC geen opvang in een kindercentrum is, heeft namelijk verregaande gevolgen voor het houderschap en het al dan niet moeten voldoen aan de eisen die aan een kindercentrum zijn gesteld. Zo zal elke kwaliteitseis die nu aan een kindercentrum wordt gesteld ook apart moeten gelden voor de ouderparticipatiecrèche. Het huidige wetsvoorstel voorziet hier niet in. Bovendien is de definitie van houder in het huidige voorstel niet van toepassing op ouderparticipatiecrèches en dus gelden alle verplichtingen die aan een houder worden gesteld niet voor ouderparticipatiecrèches.

Door dat de ouderparticipatiecrèches geen kindercentrum is, zijn bovendien de eisen die aan een kindercentrum zijn gesteld in het besluit kwaliteit kinderopvang, niet van toepassing op de ouderparticipatiecrèches, terwijl dit duidelijk wel de bedoeling is van de wetgever.

Deze constructie heeft ook gevolgen voor handhaving. Door de huidige formulering is niet de houder van een OPC de normadressaat, maar de ouders die de opvang verzorgen. Dit zou betekenen dat bij het niet naleven van de regelgeving het college de individuele ouders moet aanspreken, en niet de organisatie die de opvang organiseert. Bovendien kan het college geen aanwijzing geven aan een OPC, aangezien deze alleen kan worden gegeven aan een houder van een kindercentrum, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang. Ook kan het college de organisatie niet aanspreken op andere verplichtingen die aan de houder zijn gesteld, waaronder het doen van een aanvraag, koppeling in het personenregister kinderopvang, opvang aanbieden op basis van een schriftelijke overeenkomst, zorgdragen voor opstellen en uitvoeren van beleid etc.

Schematische weergave huidig voorstel

Kinderopvang	Normadressaat	Welke voorziening?	Soort opvang
Kinderopvang	Houder	Kindercentrum	Dagopvang Buitenschoolse opvang
	Onduidelijk: ouders? Zie ook opmerking 2.	Ouderparticipatiecrèche	Ouderparticipatieopvang
	Gastouder	Voorziening voor gastouderopvang	Gastouderopvang
Geen kinderopvang			Tussenschoolse opvang
			Opvang in kader van Jeugdwet
		Opvang op hoofdverblijf kind, m.u.v. gastouderopvang	

Wij verzoeken u daarom om de definitie van de ouderparticipatiecrèche en ouderparticipatieopvang te wijzigen, zodat een ouderparticipatiecrèche opvang in een kindercentrum is.

2. Wel of geen bezoldiging?

De definitie van de OPC is nu zo opgesteld dat de kinderopvang onbezoldigd en uitsluitend dient te gebeuren door de ouders. Uit de toelichting blijkt dat hiermee bedoeld wordt de activiteit van het feitelijk opvangen van de kinderen op de groep. Echter: uit de toelichting op het voorstel blijkt dat de wetgever tot doel heeft om niet alleen de kinderopvang onbezoldigd te laten plaatsvinden, maar tevens de organisatie van de kinderopvang: 'Het verzorgen van kinderopvang gebeurt onbezoldigd. Omdat het onbezoldigde karakter van alle dienstverlening door ouders kenmerkend is voor een opc is het van belang dat onbezoldigde karakter ook voor andere werkzaamheden dan de opvang te laten gelden.'

De wetgeving voorziet hier echter niet in. De huidige wettekst is zo geformuleerd dat

- ook *anderen dan ouders* een OPC kunnen exploiteren, zolang de ouders maar de feitelijke kinderopvang verzorgen.
- ouders *zichzelf kunnen bezoldigen* voor de organisatie van de ouderparticipatieopvang als zij geen recht hebben op kinderopvangtoeslag of afzien van kinderopvangtoeslag

Slechts het feit dat de wetgever in de toelichting stelt dat dit niet de bedoeling is, geeft het college onvoldoende handvatten om hierop toe te zien en indien nodig in te grijpen. Hiervoor zal tenslotte sprake moeten zijn van een overtreding van één van de wetsartikelen.

Daarbij is de boodschap vanuit de wetgever op dit gebied tegenstrijdig: aan de ene kant lijkt het de bedoeling dat ouders de gehele opvang organiseren, maar de wetgever biedt wel de mogelijkheid van externe (en bezoldigde) inhuur voor de taak van pedagogisch beleidsmedewerker. Hieruit blijkt dat bezoldiging van anderen dan ouders voor de organisatie van de kinderopvang mogelijk is.

Ook artikel 1.6b draagt bij aan de onduidelijkheid over de bezoldiging van de organisatie van de ouderparticipatieopvang. Daarin staat tenslotte niet dat bezoldiging van ouders voor de organisatie van kinderopvang niet is toegestaan, maar alleen dat op dat moment het recht op toeslag vervalt.

Beide verruiming van de huidige praktijk –het bezoldigen van ouders én de organisatie van de kinderopvang door anderen dan ouders– lijkt ons een onwenselijke ontwikkeling.

Wij verzoeken u dan ook om de wettekst zo te formuleren dat ondubbelzinnig en zonder ruimte voor interpretatie vast wordt gelegd of de organisatie van de kinderopvang (o.a. met betrekking tot het inrichten van de accommodatie, het opstellen van beleid, zorg dragen voor materieel, de schoonmaak, het aangaan van overeenkomsten, de financiële administratie) alleen door ouders mag geschieden, en of deze werkzaamheden al dan niet bezoldigd mogen plaatsvinden.

3. Onvolledige definitie participerende ouder

De term participerende ouder is niet onderscheidend, noch volledig. Het zou moeten zijn: een participerende ouder: een ouder van 18 jaar of ouder die bij een participatiecrèche belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen; Daarmee blijft de ouder de ouder van het kind, en de participerende ouder wordt gelijkgesteld aan de beroepskracht.

Door de huidige terminologie ontstaat op twee punten onduidelijkheid: zodra een ouder niet de dagelijkse opvang uitvoert, is deze geen participerende ouder meer. Hierdoor zijn de eisen die aan de participerende ouders zijn gesteld, waaronder de frequentie van aanwezigheid niet toetsbaar.

4. Onduidelijkheid in grondslag door formulering 1.57 en 1.50

In artikel 1.57 wordt opgenomen dat de participerende ouder gelijk wordt gesteld aan beroepskrachten. Door deze formulering zijn alle kwaliteitseisen die bij of krachtens artikel 1.0, lid a t/m k worden gesteld ook van toepassing op de participerende ouder. Door in 1.50 alsnog een extra lid toe te voegen, ontstaat verwarring over de juiste grondslag van eventuele overtredingen.

5. Systematiek van vrijstellingen

De systematiek van vrijstellingen is ongelukkig gekozen en past niet binnen de systematiek van de Wko. Ook het toezicht en de handhaving zijn hier niet op ingericht. Zo kan de toezichthouder slechts de naleving van de kwaliteitseisen beoordelen en niet de naleving van een vrijstelling. Waarom hier voor gekozen is, is dus onduidelijk. De argumentatie dat dit noodzakelijk is om toeslag te kunnen verlenen, ondanks dat niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, houdt geen stand. De wetgever kan ook in nadere regels afwijkingen opnemen voor bepaalde voorzieningen, net als dat er voor een BSO andere eisen zijn dan voor een KDV. Ook flexibele kinderopvang kent een afwijking van bepaalde eisen zonder de noodzaak tot een vrijstelling. Dat heeft geen gevolg voor het recht op toeslag.

Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn van een vrijstelling als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Is er dan geen sprake meer van een vrijstelling? De vrijstelling wordt krachtens een algemene maatregel van bestuur verleend en niet door een bestuursorgaan. Dit leidt ook tot handhavingsproblematiek: als een OPC zich niet houdt aan de voorschriften voor de vrijstelling voor bijvoorbeeld de beroepskwalificatie, dan kan het college niet anders dan handhaven op het gebrek aan beroepskwalificatie, in plaats van in te zetten op de naleving van de voorschriften die noodzakelijk zijn voor de vrijstelling.

6. Onvolledigheid Artikel 1.60a

De vrijstelling gaat toch niet alleen over de herkenbaarheid van personen en de oudercommissie? Het gaat toch juist ook om de beroepskwalificatie van personen?

7. Keuze voor extra aanvraagssystematiek

Wij zijn geen voorstander van een extra aanvraagprocedure voor de toekenning van een LRK-nummer. Dit levert meerdere problemen op en is een onnodige administratieve belasting.

Ten eerste zorgt dit voorstel ervoor dat OPC's kunnen blijven exploiteren met onvoldoende kwaliteit, als de overheid hier maar niet voor betaalt. Dit is geen wenselijke boodschap: goede

kinderopvang is belangrijk voor alle kinderen, ongeacht de financiering. Wij vinden het daarom belangrijk dat de definitieve registratie gekoppeld is aan een definitieve beschikking op de exploitatie en niet een beschikking over registratie. Als de systematiek behouden blijft dat de aanloopperiode gekoppeld is aan de toeslag en niet aan de exploitatiebeschikking, dan zien wij geen reden om het college hier een rol in te geven.

De systematiek zou moeten zijn: aanvraag → onderzoek na aanvraag → besluit college over exploitatie → voorlopige registratie in het LRK (exploitatie toegestaan, geen recht op toeslag) → onderzoek 1 → onderzoek 2 → definitief besluit college over exploitatie → positief: recht op toeslag, negatief: uitschrijving

Als het college wel een rol heeft in de besluitvorming op basis van de kwaliteit van de OPC's, dan moet de formulering worden gewijzigd. De formulering is nu zo strikt, dat het college geen positief besluit kan afgeven indien sprake is van enige overtreding, ongeacht of deze mogelijk van lichte aard is dat toeslag niet in de weg zou moeten staan.

De voorgestelde werkwijze sluit bovendien niet aan bij de huidige systematiek van de wetgeving, waar de aanvraag wordt gedaan voor de exploitatie, en inschrijving in het register daaruit volgt. Inschrijving is daarmee geen besluit met rechtsgevolg, maar een ambtshalve handeling. Ook sluit de tekst niet aan bij het huidige artikel 1.47b, waarbij de inschrijving plaatsvindt onder uniek nummer. Het recht op toeslag ontstaat op basis van registratie in het LRK, niet op basis van de bekendheid van het unieke nummer. Als je pas toeslag wilt geven als er een uniek nummer wordt toegekend, dan vergt dit een andere omschrijving. In 1.47b is bovendien nu niet de OPC opgenomen (zie opmerking 1), dus deze voorzieningen worden niet ingeschreven onder uniek nummer, dus het college kan dit ook niet bekend maken.

Als laatste is de terminologie niet helder: in lid 1 is sprake van een verzoek van de houder, terwijl verder in het artikel wordt gesproken over een aanvraag.

Er zijn veel eenvoudigere manieren om zorg te dragen voor een definitieve beschikking, waarbij recht op toeslag wordt bepaald. Bijvoorbeeld vergelijkbaar met de systematiek van de voormalig peuterspeelzalen, waarbij voorlopige registratie plaatsvindt, maar het definitieve besluit over de exploitatie werd genomen op basis van de resultaten van het jaarlijks onderzoek door de GGD.

8. OPC en oudercommissie

Wij begrijpen niet waarom de wetgever ervoor kiest om vrijstelling te geven voor het vijfde lid, maar niet van de verplichting om een OC te hebben. Alle huidige OPC's zijn een vereniging, waarbij de ALV door de organisatievorm bepaalt welk beleid wordt gevoerd. De verplichting van het instellen van een OC staat haaks op deze werkwijze, en leidt er toe dat een deel van de ouders wordt uitgezonderd, om advies te geven op het beleid, terwijl het bestuur daarna –ook met een positief advies- het beleid moet voorleggen aan de ouders via de ALV. En vervolgens kan het met het huidige voorstel dan ook nog zo zijn dat het bestuur zichzelf aanstelt als OC, om vervolgens te adviseren op de eigen voorstellen. Dit draagt niet bij aan de kwaliteit van de kinderopvang.

Voorstel wijziging besluit kwaliteit kinderopvang

9. Artikel 19a: vrijstelling opleidingseis

Het normadressaat is hier onjuist. De OPC is de voorziening waar de handeling plaatsvindt. De OPC is geen normadressaat. Waarom is niet gekozen om vrijstelling te geven aan beroepskrachten, voor zover deze participerende ouder te zijn. Overigens kan het nog makkelijker, zonder het optuigen van vrijstellingen: in afwijking van artikel ... lid 1, hoeft een participerende ouder niet te beschikken over.... Via die formulering kunnen dan extra eisen worden gesteld aan een OPC. Zie ook opmerking 5.

De borging van de kwaliteit via het pedagogisch beleidsplan, vinden wij in principe goed. Het tekstdeel : 'en handelt naar' levert echter verwarring op, omdat de verplichting om naar het beleidsplan te handelen als is geregeld in artikel 3, lid 1.

Daarbij is er geen eis dat de beschrijving zodanig moet zijn dat deze leidt tot verantwoorde kinderopvang. Dit leidt tot problemen in het toezicht: slechts een beschrijving leidt tot naleving, niet de kwaliteit van de beschrijving.

10. Artikel 19b: Vrijstelling stabiliteit van de opvang

Hier geldt hetzelfde als bij opmerking 9 over de beschrijving in het pedagogisch beleidsplan. Dit zijn goede onderwerpen om extra aandacht voor te vragen omdat er sprake is van een OPC, maar de systematiek is onjuist: er is namelijk een dubbeling met de eisen die al aan het pedagogisch beleidsplan zijn gesteld. Dit leidt tot problemen in het toezicht en de handhaving, omdat hierdoor onduidelijkheid ontstaat welk voorschrift op welk moment is overtreden. Dit geldt bijvoorbeeld bij de eisen aan het wennen, het dagritme, mentorschap en de stabiliteit. Beter zou het zijn om extra eisen te stellen aan de beschrijvingen zoals genoemd in artikel 3, waarbij de eis is dat bij de beschrijving zoals bedoeld in de genoemde leden uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan het feit dat er sprake is van een OPC.

Lid 4: Deze eis is aan de ene kant te rigide, en aan de andere kant niet handhaafbaar. Allereerst lijkt de eis geen rekening te houden met ziekte, vakantie en verlof. De term overwegend is onduidelijk gekozen en leidt tot verwarring. Maar tegelijkertijd is er nergens een eis aan het aanwijzen van participerende ouders. Zodra een ouder niet de opvang doet, is deze geen participerende ouder, en vervalt daarmee de eis om wekelijks deel te nemen. Wat is nu de eis: willen we per se dat alle ouders zoals bedoeld in Wko 1.1. participerende ouders zijn? Of mag het 1 van de ouders zijn (bijvoorbeeld alleen vader, maar niet de moeder), en als moeder de ouder is die toeslag aanvraagt, mag deze dan niet vader laten participeren?

Hier kan ook in de praktijk niet aan worden voldaan, zonder veel te veel ouders op de groep te moeten inzetten. Neem de Tolkresj: 1 groep van 14 kinderen. Vanwege de leeftijd is de beroepskracht-kind-ratio 1 op 8. Dagelijks moeten er dus twee ouders zijn. Dat betekent dat per week 10 ouders aanwezig moeten zijn. Vanwege de eis aan minimale deelname zou in de OPC per week 4 ouders extra moeten worden ingezet.

Lid 6: De bronnen van deze kwaliteitseis zijn op zijn minst vreemd gekozen. Dit zou toch ook uit de financiële administratie kunnen blijken? Waarom niet gekozen voor de meer algemene term: 'de zakelijke bescheiden'?