

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw ir. C.E.G. van Gennip MBA
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR2785/2023-U016

Uw referentie

Datum 1 maart 2023

Betreft 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 buitenschoolse opvang

Geachte mevrouw Van Gennip,

Op 20 februari 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden de *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 buitenschoolse opvang*. De reactietermijn verstrijkt op 2 april 2023. Er is een internetconsultatie gestart, die eenzelfde reactietermijn kent.

Context

In 2018 is de Wet Innovatie Kwaliteit en Kinderopvang (Wet IKK) in werking getreden. Het doel van de wet is de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren en om meer ruimte voor maatwerk te bieden. In 2022 zijn de doeltreffendheid van de Wet IKK en de effecten van deze wet op de kwaliteit van de kinderopvang onderzocht.¹ Uit de evaluatie blijkt dat (overal) de kwaliteit van de kinderopvang door de Wet IKK is gestegen. Het doel van meer maatwerk is in mindere mate behaald. De evaluatie maakt verder inzichtelijk dat een aantal kwaliteitseisen niet uitpakt als vooraf was beoogd. Zij hebben soms zelfs een negatief effect op de kwaliteit van de kinderopvang.

Aanleiding en inhoud

Vaste gezichtencriterium

Onder meer uit de evaluatie van de wet IKK is gebleken dat het vaste gezichtencriterium in de praktijk knelt. Dat komt met name doordat veel beroepskrachten in deeltijd werken. Het huidige criterium leidt tot problemen bij het rondkrijgen van de roosters. Deze problemen kunnen gedeeltelijk worden opgelost door beroepskrachten in opleiding in te zetten als vaste beroepskracht. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft de sector aangedragen om dit mogelijk te maken. Deze wijziging kan volgens de toelichting bijdragen aan de continuïteit van de kinderopvang. Om beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht in te kunnen zetten, moet aan een aantal criteria worden voldaan, zoals een volbrachte minimumopleidingsduur van één jaar, een verplichte begeleiding

¹ Kamerstukken II 2021-2022, 31322, nr. 462

tijdens de inzet door een vaste beroepskracht en instemming aan het inzetten van een beroepskracht in opleiding van de houder van de kinderopvang, de opleidingsbegeleider en de begeleidende beroepskracht.

Buitenschoolse opvang (bso)

Uit de evaluatie van de Wet IKK en gesprekken met de branche blijkt dat er in de huidige regelgeving kwaliteitseisen aan de buitenschoolse opvang worden gesteld die in de praktijk een dergelijk activiteitsaanbod in de weg staan en/of leiden tot hoge administratieve lasten en werkdruk.

Beroepskrachtkindratio (bkr) in het bso

Op dit moment geldt in de bso dat het aantal in te zetten beroepskrachten op een basisgroep is afgestemd op het aantal aanwezige kinderen in die basisgroep. Dat leidt er in de praktijk toe dat kinderen op grond van financiële prikkels in plaats van pedagogische overwegingen in andere basisgroepen worden geplaatst. Om dit te voorkomen wijzigt het besluit de groepseis, zodat de BKR op kindercentrumniveau en niet op groepsniveau geldt.

Kindercentrum-overstijgend opvangen gedurende schoolvrije perioden

Tijdens rustige of schoolvrije dagen maken buitenschoolse opvanglocaties gebruik van kindercentrum-overstijgend opvangen. Hier is in de praktijk veel onduidelijkheid over, met name over hoe dit vastgelegd dient te worden. Op basis van de huidige regelgeving is noodzakelijk dat in de contracten met de ouders is of wordt vastgelegd in welke situatie of wanneer het kind op een ander kindercentrum wordt opgevangen. In de praktijk betekent dit voor houders dat zij, bij kindercentrum-overstijgend opvangen op verschillende locaties, elke keer de contracten met ouders moeten aanpassen en dat ouders daarvoor ook moeten tekenen. Dit leidt tot onnodig veel administratieve lasten en staat flexibiliteit bij het organiseren van een divers activiteitsaanbod in de weg. Daarom legt het wijzigingsbesluit vast dat als kinderen in een schoolvrije periode in het kader van een activiteit naar een andere locatie van de houder gaan, er geen sprake meer is van kindercentrum-overstijgend opvangen.

Formatieve inzet van anders gekwalificeerde beroepskrachten

Per 1 januari 2018 is de mogelijkheid vervallen om vrijwilligers formatief in te zetten op de peuteropvang of op de buitenschoolse opvang. Bovenformatieve inzet van vrijwilligers is nog wel mogelijk. Deze beperkingen bleken in de afgelopen jaren te knellend. Met het nu voorliggende besluit wordt het mogelijk om zogeheten andersgekwalificeerde beroepskrachten formatief in te zetten. Andersgekwalificeerde beroepskrachten zijn mensen met een andere beroepskwalificatie, die door hun talent of expertise kunnen bijdragen aan de brede talentenontwikkeling van kinderen. Daarbij gelden echter wel voorwaarden. Zo moet de houder in het pedagogisch beleidsplan toelichten wat de toegevoegde waarde van de inzet van de andersgekwalificeerde beroepskracht is. Daarnaast worden voorwaarden gesteld ten aanzien van de maximale formatieve inzet van andersgekwalificeerde beroepskrachten en de samenloop met de inzet van beroepskrachten in opleiding.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1 Nut en noodzaak

Het voorgestelde besluit bevat vier inhoudelijke wijzigingen van het Besluit kwaliteit kinderopvang. Het wijzigt (1) het vaste gezichten criterium, (2) de beroepskracht-kindratio, (3) het kindercentrum-overstijgend opvangen gedurende schoolvrije perioden en (4) de formatieve inzet van andersgekwalficeerde beroepskrachten.

Probleemanalyse

De probleemanalyse is helder. De evaluatie van Wet IKK en signalen uit de sector maken voldoende duidelijk dat een aantal kwaliteitseisen in de praktijk niet zo uitpakken als vooraf was beoogd. Enkele hebben zelfs een negatief effect op de kwaliteit van de kinderopvang. Ook zijn de administratieve lasten bij het naleven van minstens één van de verplichtingen hoog en leiden zij (soms) tot een hoge werkdruk (met risico's voor de continuïteit van de kinderopvang). De probleemanalyse geeft geen aanleiding tot opmerkingen. De analyse maakt voldoende duidelijk dat er sprake is van een (groot) maatschappelijk probleem. Wel plaatst het college opmerkingen bij het doel(bereik) en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen.

Doel(bereik)

Met de voorgestelde maatregelen worden verschillende doelen beoogd. Zo moet het voorstel het vaste gezichten criterium minder knellend maken. Door het creëren van de mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht te laten fungeren, kan een grotere groep beroepskrachten als vaste beroepskracht worden ingezet. Dit kan volgens de toelichting bijdragen aan het verminderen van de werkdruk voor beroepskrachten (minder roosterproblemen) en de continuïteit van de kinderopvang. De wijzigingen in de kwaliteitseisen voor de bso hebben primair als doel de ontwikkeling van kinderen meer centraal te stellen. Ze bevorderen het aanbieden van een rijk activiteiten-aanbod voor kinderen (waartoe de bso gehouden is), wat de brede (talenten)ontwikkeling van kinderen stimuleert. De wijziging van de bkr naar kindercentrumniveau (in plaats van op groepsniveau) geeft ouders meer ruimte om de indeling van basisgroepen te baseren op pedagogische overwegingen in plaats van financiële prikkels. Verder beoogt een aantal voorgestelde wijzigingen hoge administratieve lasten tegen te gaan en de werkdruk van medewerkers van de opvang te verminderen (om de continuïteitsrisico's beperken).

Het college constateert dat de beschrijving van de doelen helder is. In twee opzichten is echter een aanvulling van de toelichting noodzakelijk:

- Niet duidelijk is welke mate van doelbereik bij elk van de onderscheiden doelen is beoogd. Zo is niet duidelijk in welke mate knelpunten moeten worden weggenomen

en in welke mate de continuïteit van de opvang niet meer in gevaar is. Ook is niet duidelijk welke afname van administratieve lasten met de wijzigingen wordt beoogd. Duidelijkheid hierover is niet alleen nodig om de proportionaliteit van de regeldruk verantwoord te kunnen beoordelen. Zij is ook nodig om het doelbereik van de maatregelen over enkele jaren goed te kunnen beoordelen (ten behoeve van een evaluatie). Het is daarom aangewezen dat de toelichting de mate van (beoogd) doelbereik - waar mogelijk met een concreet toetsbare norm - vastlegt.

- De te wijzigen criteria van het Besluit kwaliteit kinderopvang beogen de kwaliteit van de kinderopvang te borgen. Aanpassing ervan gaat daarom effecten voor die kwaliteit hebben. De voorgenomen wijzigingen van de criteria zijn er niet uitsluitend op gericht om de kwaliteit te borgen of verbeteren. Enkele maatregelen zijn (mede) bedoeld om de continuïteit in de kinderopvang te borgen, de werkdruk te beperken en/of de administratieve lasten te verminderen. Niet duidelijk is welke gevolgen de voorgestelde maatregelen op de kwaliteit van de kinderopvang hebben.

1.1 Het college adviseert in de toelichting op te nemen (1) in welke mate de maatregelen de gesignaleerde problemen wegnemen, en (2) of en in welke mate maatregelen die om andere redenen dan kwaliteitsborging worden voorgesteld, effect op de kwaliteit van de kinderopvang hebben.

Inzicht in de mate van doelbereik is nodig om de proportionaliteit van de kosten van de maatregelen te kunnen beoordelen. Hetzelfde geldt voor de indirecte structurele tijdswinst en de verwachte verbetering in continuïteit van de opvang en in naleving van de kwaliteitseisen die als baten van de maatregelen worden genoemd. De beoordeling van de proportionaliteit van de maatregelen is vooral ook nodig omdat de regeldrukeffecten als gevolg van de wijzigingen niet verwaarloosbaar zijn. De regeldruk neemt namelijk structureel toe met € 1,7 miljoen en eenmalig met € 3,1 miljoen (zie verder ook onder 4.1).

Administratieve lastenvermindering als doel

De wijziging met betrekking tot kindercentrum-overstijgend opvangen gedurende schoolvrije perioden heeft als doel de administratieve lasten te verminderen. De toelichting bij het voorstel laat zien dat jaarlijks 2 uur tijdswinst gaat worden geboekt door het vervallen van de verplichte contractaanpassingen. Het college merkt op dat daar een extra tijdsbeslag van 5 uur tegenover staat in verband met het verplicht opstellen van het vakantieplan en het daarover informeren van de ouders. Per saldo neemt de werkdruk daardoor met 3 uur toe en stijgt de regeldruk structureel met € 0,5 miljoen. De toename van de structurele regeldruk voor het gehele Wijzigingsbesluit bedraagt structureel € 1,7 miljoen. Dit betekent dat de beoogde vermindering van de administratieve lasten niet wordt bereikt (zie verder ook onder 4.1).

1.2 Het college adviseert in de toelichting het doelbereik op het onderdeel administratieve lastenverlichting van een nadere toelichting te voorzien.

2 Minder belastende alternatieven

Het wijzigingsbesluit past kwaliteitseisen aan om aldus een aantal problemen in de kinderopvang aan te pakken. Die problemen betreffen niet uitsluitend de kwaliteit van de kinderopvang. Enkele maatregelen hebben ook als doel de werkdruk te verminderen en de continuïteit van de opvang te borgen. Dat geldt met name voor de maatregel ten

aanzien van de inzet van beroepskrachten in opleiding. Gelet op het feit dat deze maatregel vooral een arbeidsmarktprobleem beoogt aan te pakken, rijst de vraag welke alternatieven voor deze maatregel zijn overwogen. Daarbij kan worden gedacht aan het wijzigen van arbeidsvoorwaarden en aan het bevorderen om meer te gaan werken. De toelichting biedt geen inzicht welke alternatieven zijn bekeken en waarom niet voor die alternatieven is gekozen.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting duidelijk te maken (1) welke alternatieven zijn overwogen voor die maatregelen die een ander doel hebben dan het borgen of bevorderen van de kwaliteit van de opvang, en (2) inhoudelijk aan te geven waarom niet voor die alternatieven is gekozen.

3 Werkbaarheid en merkbaarheid

De toelichting bij het voorstel vermeldt dat de voorgenomen maatregelen niet alleen zijn gebaseerd op de evaluatie maar ook op input die bij de sector is opgehaald. Dit suggereert dat de voorgenomen maatregelen voor de sector ook werkbaar zijn. De toelichting maakt dit echter niet inzichtelijk.

3.1 Het college adviseert in de toelichting gemotiveerd aan te geven of de maatregelen voor de kinderopvanginstellingen werkbaar zijn.

De voorgestelde wijzigingen hebben niet alleen gevolgen voor kinderopvangcentra maar ook voor ouders, bijvoorbeeld doordat zaken niet meer worden vastgelegd in de contracten maar in het pedagogisch beleidsplan en het vakantieplan. Als gevolg daarvan wijzigt de communicatie met ouders. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze gevolgen. Het laat daarmee onbesproken of deze aanpassingen voldoende rekening houden met het doenvermogen van de ouders.

3.2 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de werkbaarheid van de wijzigingen voor ouders.

De toelichting besteedt evenmin aandacht aan de werkbaarheid van de maatregelen voor de beroepskrachten in opleiding. Het gaat om de gevolgen die de te bieden ruimte en mogelijkheden kunnen hebben voor het arbeidsmarktperspectief van de professionals in opleiding. De maatregelen verbreden namelijk de opleidingsmogelijkheden. De verankering van de rol van de beroepskracht in opleiding in de voorgenomen regelgeving kan de aantrekkingskracht van de opleiding vergroten, omdat daarin elementen van een leermeester – gezelschaprelatie kunnen worden opgenomen. Daarnaast vergroot het de mogelijkheid om opleiding met betaald werk te combineren. En meer belangstelling voor de opleiding kan op termijn weer zorgen voor meer gediplomeerde beroepskrachten. Het is gewenst dat de toelichting, zeker gezien de onderliggende arbeidsmarktproblemen, op de mogelijke effecten voor het opleidingsperspectief ingaat.

3.3 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de werkbaarheid van de wijzigingen voor de professionals in opleiding.

4 Berekening regeldrukgevolgen

De regeldrukparagraaf biedt kwalitatief en kwantitatief inzicht in de gevolgen voor de regeldruk voor de kinderopvanginstellingen. Per saldo neemt voor hen de regeldruk structureel toe met € 1,7 miljoen, naast € 3,1 miljoen aan eenmalige regeldruk. De beschrijving en berekening zijn helder en geven geen aanleiding tot opmerkingen.

Het college tekent hierbij aan dat bij omvang, impact en weging van regeldrukgevolgen een onderscheid in handelen en gedrag van bedrijven, instellingen en burgers als gevolg van wettelijke verplichten enerzijds en die als gevolg van door een wet te bieden mogelijkheden anderzijds niet correct is. De toelichting lijkt de relevantie van een dergelijk onderscheid te suggereren. Op basis van de Rijksbrede methodiek (het Handboek meting regeldruk) gaat het bij regeldruk namelijk om het handelen en gedrag dat van bedrijven, instellingen en burgers mag worden verwacht als gevolg van *regelgeving* (en dus niet uitsluitend de wettelijke verplichtingen in die regelgeving). Het is daarom aangewezen die suggestie in de toelichting weg te nemen.

De paragraaf laat de regeldrukgevolgen voor ouders onbelicht (zie 3.1). De toelichting heeft aanvulling met de voor ouders optredende gevolgen voor de regeldruk.

4.1 Het college adviseert de beschrijving en berekening aan te vullen met de regeldruk die voor ouders optreedt, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Het college onderkent dat er in de kinderopvang sprake is van een maatschappelijk probleem, onder meer door het gebrek aan gediplomeerde beroepskrachten. De probleemanalyse in de toelichting beschrijft de problemen en biedt inzicht in aard en omvang ervan. De maatregelen slaan een weg in om instellingen meer ruimte en mogelijkheden te bieden om de problemen op te lossen. Deze weg heeft zeker potentie, ook om de hoge regeldruk in de kinderopvang te verminderen. Met voorgenomen inrichting en vormgeving van de maatregelen slaagt het besluit daar echter niet in. De regeldruk neemt als gevolg van de maatregelen namelijk toe (structureel met 1,7 miljoen en eenmalig met € 3,1 miljoen). Ook kent de beschrijving van het doel(bereik), effectiviteit en proportionaliteit van de maatregelen een aantal tekortkomingen. Zo ontbreekt een duiding van de mate van doelbereik die is beoogd. En het ontbreekt aan een concrete toetsbare norm in deze. Daardoor kan niet goed worden bepaald of de regeldrukeffecten van het voorstel proportioneel zijn. Ook is een evaluatie van doelbereik en effectiviteit daardoor niet goed mogelijk. Verder moet de toelichting duidelijkheid bieden over de werkbaarheid van de maatregelen voor kinderopvanginstellingen, ouders en de beroepskrachten in opleiding. Tenslotte is aanvulling van de regeldrukparagraaf met de effecten voor ouders noodzakelijk.

Gezien het voorgaande is het dictum:

Het besluit niet vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen in de kinderopvang. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is voor een goed afgewogen besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris