



**Gemeente
Amsterdam**

Reactie internetconsultatie wijziging besluit kwaliteit kinderopvang

Geachte lezer,

Hierbij vindt u de reactie van de gemeente Amsterdam en GGD Amsterdam op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang met betrekking tot de drie-uursregeling en de inzet van vaste beroepskrachten.

Onze reactie bestaat uit twee delen: algemene opmerkingen over de voorgenomen wijzigingen en opmerkingen per onderdeel. Uiteraard zijn wij bereid tot nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Gemeente Amsterdam – Team VVE & Kinderopvang
GGD Amsterdam – Inspectie kinderopvang

1 Algemene opmerkingen

Wij zijn verheugd met de voortvarende aanpak waarmee het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maatregelen neemt om knelpunten in de uitvoeringspraktijk op te heffen. Wij herkennen de knelpunten die uit de evaluatie van IKK naar voren zijn gekomen en delen de wens om de genoemde voorschriften minder strikt te formuleren. Zeker met de huidige arbeidskrapte zien wij het belang om drempels voor verantwoorde inzet van personeel zo snel en zo goed mogelijk weg te nemen.

Wij zijn het in beginsel eens met de richting van de voorgenomen wijzigingen. Wij hebben echter ook zorgen over het huidige voorstel:

- 1. Het voorstel legt de focus te veel op afwijking van regels in plaats van op het doel van de regelgeving, verantwoorde kinderopvang.**
- 2. Het voorstel voor de drie-uursregeling biedt geen duidelijkheid over de vereiste inzet van personeel bij het in de praktijk gebruikelijke samenvoegen aan het begin- en eind van de dag.**
- 3. De voorgestelde ruimte bij het ontbreken van een vaste beroepskracht is zodanig ruim dat niet kan worden ingegrepen bij onverantwoorde toepassing hiervan.**
- 4. Diverse formuleringen laten te veel ruimte voor interpretatieverschillen en discussie in de uitvoeringspraktijk.**

Hieronder lichten wij deze zorgen toe.

1. Focus op afwijking in plaats van op doel van de hoofdregels

De gemeente Amsterdam en de GGD Amsterdam hechten waarde aan goede kinderopvang voor alle kinderen. Kinderopvang van goede kwaliteit zou het uitgangspunt moeten zijn voor zowel aanbieders van kinderopvang als voor de regelgeving die hiertoe moet bijdragen. Dit uitgangspunt zien wij niet terug in het huidige wijzigingsvoorstel. Het voorstel heeft te weinig aandacht voor het doel en het belang van voldoende en vast personeel. De focus ligt vooral op de afwijkingmogelijkheden van regels, zonder stevige verbinding met de uitgangspunten van verantwoorde organisatie van de kinderopvang zoals genoemd in artikel 1.50, lid 1. Dit levert risico's op voor de uitvoeringspraktijk. Met de nu voorliggende formulering blijft de focus van zowel de houder als de toezichthouder te veel op regelnaleving in plaats van het waarborgen van het achterliggend doel van de regels. Mede gelet op de (te) ruim geformuleerde uitzonderingsmogelijkheden leidt dit tot onacceptabele vermindering van de kwaliteit van de kinderopvang. Het voldoen aan de voorgestelde concrete eisen leidt niet tot verantwoorde kinderopvang.

Om de houders in staat te stellen de opvang goed te organiseren is de verbinding met het doel van de voorschriften, het eigen interne kwaliteitsbeleid en de concrete opvangsituatie noodzakelijk. Dit is ook noodzakelijk om de toezichthouder de handvatten te geven om -in dialoog met de

houder- de kwaliteit van de opvang te beoordelen in plaats van enkel de naleving van voorschriften.

2. Geen oplossing voor BKR bij samenvoegen

Met de inwerkingtreding van IKK is de staande praktijk van het samenvoegen aan de randen van de dag met minder personeel onmogelijk geworden.

Door de Wet IKK is artikel 7 lid 1 van het Besluit zo geformuleerd dat het aantal beroepskrachten per stam- of basisgroep moet worden berekend. Daarnaast is in lid 3 extra toegevoegd dat het verlaten van de stam- of basisgroep niet mag leiden tot de inzet van minder personeel. Dit was om te voorkomen dat activiteiten een stimulans zouden zijn om beroepskrachten naar huis te sturen. Deze wijziging heeft echter grote gevolgen voor de personeelsinzet aan de randen van de dag gehad. Bij veel organisaties is het namelijk staande praktijk om dan groepen samen te voegen, als er nog maar weinig kinderen per groep zijn. Zo kan minder personeel worden ingezet op momenten dat dat verantwoord is. Dit is door de wijziging niet meer toegestaan. Op grond van artikel 7 lid 3 moet immers ook op die momenten de BKR worden bepaald op het niveau van de stam- en basisgroep en niet op het kleine aantal kinderen dat gezamenlijk aanwezig is in de samengevoegde groepen.

Een voorbeeld

Een kindercentrum met 3 groepen heeft om 18.00 uur op iedere groep 1 kind. Er zijn in dat geval 3 beroepskrachten nodig conform zowel de huidige als de voorgestelde regelgeving. Dit geldt ook als de groepen worden samengevoegd in 1 ruimte. Hiervan kan eventueel worden afgeweken, maar dan geldt dat als afwijking binnen de drie-uursregeling. Een dergelijke strikte bepaling is bij gebruikelijke openingstijden van 11 uur voor veel organisaties niet uitvoerbaar. Dit zou een onredelijke verlenging van de werktijden van pedagogisch medewerkers betekenen.

Het samenvoegen beschrijven in het pedagogisch beleidsplan lost het probleem **niet** op. Er kan daarmee tenslotte niet aan lid 1, 2 en 3 van artikel 7 en 16 worden voorbijgegaan, deze worden immers niet gewijzigd.

Het kan zijn dat de voorschriften bewust zo zijn geformuleerd om te waarborgen dat ook aan het begin en eind van de dag van iedere groep een medewerker aanwezig is, ten behoeve van de emotionele veiligheid en overdracht. In dat geval verzoeken wij u om dit expliciet in de toelichting te benoemen en te motiveren, om de ontstane interpretatieverschillen in de praktijk te beslechten.

Als sprake is van een ongewenst neveneffect, dan verzoeken wij u om een aanpassing van artikel 7 lid 1, 2 en 3 om de inzet van minder personeel bij samenvoeging van groepen aan de randen van de dag mogelijk te maken.

3. Te veel ruimte voor de inzet van onbekend personeel

De strikte formulering van de huidige eisen aan vaste beroepskrachten leidt tot onuitvoerbaarheid voor de sector. Vooral bij samenvallen van vakantie, ziekte en verlof is de dagelijkse aanwezigheid van 1 van de vaste beroepskrachten niet altijd te realiseren. Wij zijn dan ook voorstander van de

mogelijkheid om -onder voorwaarden- af te kunnen wijken van deze eis. De belangrijkste voorwaarde moet dan ons inziens zijn dat de stabiliteit van de opvang en de emotionele veiligheid van de kinderen desondanks voldoende wordt gewaarborgd. De nu voorgestelde ruimte is echter zodanig dat een kinderopvangorganisatie zich in vrijwel elke situatie kan beroepen op de afwijkingsgronden. En dat staat haaks op het belang van de aanwezigheid van een vaste beroepskracht voor de emotionele veiligheid van en stabiliteit voor kinderen. De huidige formulering biedt houders ruimte om geen vaste beroepskrachten aan een kind toe te wijzen of om bij incidentele aanwezigheid van een vaste beroepskracht om de paar weken, zich niet te houden aan de hoofdregel.

4. Formuleringen laten te veel ruimte voor discussie

Bepaalde formuleringen laten te veel ruimte voor interpretatieverschillen. De term actuele roosters vinden wij ongewenst. Roosters zijn geplande werktijden en geen registraties van feitelijke inzet. Ook het wisselend gebruik van vertrouwd gezicht en vaste beroepskracht roept verwarring op.

De keuze om naast deze wijziging van de kwaliteitsvoorschriften artikel 8 van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder in stand te laten, begrijpen wij niet. Voor de praktijk van toezicht en handhaving is dit niet wenselijk, noch uitvoerbaar. Dit leidt tot discussies of sprake is van afwijking op grond van het besluit of van overmacht op grond van de beleidsregels. Discussies die niet gaan over het waarborgen van het doel van de hoofdregel. En dat laatste is de dialoog die wij juist wel graag willen voeren. De regel in stand houden is bovendien niet nodig, nu de wijzigingen meer ruimte bieden om met specifieke omstandigheden om te gaan zonder dat direct sprake is van een overtreding. Wij verzoeken u dan ook om deze beslissing te heroverwegen en artikel 8 te laten vervallen in de beleidsregels. In de verdere sporen met betrekking tot de herijking gaan wij graag in overleg over de inrichting van het toezicht op zo'n manier dat bij alle kwaliteitseisen voldoende ruimte is voor de afweging van omstandigheden.

Gelet op deze zorgen, verzoeken wij om het wijzigingsvoorstel zo aan te passen, dat de aanwezigheid van voldoende én vast personeel het uitgangspunt blijft, en afwijking daarvan enkel kan plaatsvinden onder de voorwaarde dat de houder verantwoorde en veilige kinderopvang kan waarborgen.

2 Opmerkingen per onderdeel

Ad A: wijziging artikel 3

- Uw voorstel is om de beschrijving van de kaders waarin kan worden afgeweken van de BKR niet op te nemen in artikel 3 lid 2. Dit hoort in artikel 3 lid 3. Hierin zijn immers de onderwerpen opgenomen die alleen hoeven te worden beschreven indien deze van toepassing zijn. Afwijken van de BKR is niet verplicht en onder bepaalde omstandigheden zelfs niet toegestaan.
- De beschrijving van kaders gaat nu alleen over afwijking. Wij willen voorstellen om de beschrijving te verbreden naar kaders voor de personele inzet, waaronder de afwijking. Dat sluit meer aan bij de kwaliteitsopdracht die in artikel 1.50 Wko is neergelegd.
- Het voorstel is om in het voorschrift de term verantwoord op te nemen:
...en de kaders waarin met inachtneming van artikel 7, vierde lid, **verantwoord** afgeweken kan worden van artikel 7, tweede lid;’
- Tekst toelichting: hierin staat: ‘waarin wordt afgeweken’. Dit moet zijn: kan worden afgeweken.
- Bij lid f moet de beschrijving niet gaan over de wijze waarop de houder zich inspant maar op de wijze waarop de houder de emotionele veiligheid en stabiliteit voor kinderen waarborgt. Zonder deze waarborg is afwijken onwenselijk. Dan wordt immers niet voldaan aan het achterliggend kwaliteitsdoel van de hoofdregel. Ook past een inspanningsplicht van de houder niet in het geheel van artikel 3, dat gaat over eisen waaraan het pedagogisch beleid moet voldoen, in combinatie met een verplichting voor de houder om ervoor te zorgen dat conform dat beleid wordt gehandeld.

Ad B: wijziging artikel 7 lid 4

De bijzin ‘met in achtneming van ...’ kan worden verwijderd. Dit is nodeloos complex en leidt tot een cirkelredenering. De houder is tenslotte al gehouden aan het uitvoeren van beleidsplan.

Ad C: invoeging artikel 7a: Actuele roosters

- Wij zijn blij met het stellen van enkele concrete eisen aan de administratie ten behoeve van de inzet van personeel. Maar de gebruikte terminologie is onduidelijk en onwenselijk. Roosters zijn plannings vooraf. Geen beschrijving van feitelijke inzet, terwijl dat hier wel de bedoeling is. Bovendien gaat de administratie niet alleen over de BKR, maar ook over de beoordeling van de aanwezigheid van vaste beroepskrachten en de inzet van beroepskrachten in opleiding en stagiairs.
- Verder vinden wij het van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat slechts ten behoeve van het toezicht een administratie wordt opgetuigd, maar dat bij het toezicht zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de eigen bedrijfsvoering en de interne kwaliteit daarvan. Voor

organisaties is het even goed van belang om inzicht te hebben in hun personele inzet en eventuele knelpunten. Veel organisaties hebben al een dergelijke registratie.

- Wij verzoeken u om te overwegen om bij de formulering aansluiting te zoeken bij vergelijkbare voorschriften, zoals bijvoorbeeld artikel 4:3 lid 1 van de Arbeidstijdenwet: ... *voert een deugdelijke registratie terzake van de arbeids- en rusttijden welke het toezicht op de naleving van deze wet en de daarop berustende bepalingen mogelijk maakt.* Desgewenst kan de nadere invulling worden toegevoegd: hieronder wordt in ieder geval verstaan...

Ad D: Invoeging mogelijkheid tijdelijk afwijken vaste beroepskrachten

Zoals al in de algemene reactie aangegeven laat deze formulering te veel ruimte voor onverantwoord afwijken. De hoofdregel wordt te veel uitgehold door de voorgestelde uitzonderingen. De toezichthouder heeft daardoor geen handvatten meer om bij onverantwoorde afwezigheid van vast personeel een overtreding te constateren. Het doel van de stabiliteit van de opvang raakt hier volledig uit beeld en het volgen van de regelgeving leidt niet tot verantwoorde opvang. De voorgestelde uitzonderingen zien onvoldoende op het doel van de regels, verantwoorde opvang. Op basis van deze regelgeving kan de kwaliteit van de opvang dus niet worden gehandhaafd.

Enkele specifieke opmerkingen:

- De titel is onjuist: het gaat niet om het afwijken van het aantal vaste beroepskrachten, maar om een uitzondering op de verplichte aanwezigheid van 1 van hen.
- De afwijking richt zich nu op het gehele 4^e en 5^e lid. Dus ook het voorschrift dat een kind niet meer dan een maximaal aantal vaste beroepskrachten krijgt toegewezen. Dit is waarschijnlijk onbedoeld en in ieder geval ongewenst.
- Ad a: Het is onverantwoord om een aansluitende periode van 4 weken opvang te bieden zonder vaste beroepskracht. Bovendien leidt de huidige formulering tot onduidelijkheid: mag dit eenmalig? Per jaar? Of per keer 4 weken? En als de periodes niet aansluitend zijn? Meerdere periodes korter dan 4 weken? Elkaar overlappende periodes van afwezigheid van verschillende beroepskrachten? Als toch wordt gekozen voor een vaste periode, dan dient deze niet gekoppeld te worden aan de afwezigheid van één van de vaste beroepskrachten, maar aan de totale duur waarbinnen verantwoord kan worden afgeweken.
- Ad b: is onwenselijk. Het gaat niet om het aantal beroepskrachten dat daadwerkelijk is toegewezen, maar om het aantal beroepskrachten dat conform de regelgeving maximaal mag worden toegewezen. Anders kan een houder minder beroepskrachten toewijzen, om zich vervolgens te beroepen op de afwijkingsgrond. Terwijl het volgens ons de bedoeling is dat men zich hier niet op mag beroepen indien er 4 beroepskrachten mogen worden toegewezen.
- Ad c: het uitgangspunt moet zijn dat de houder het personeelsbeleid zo vormgeeft dat onder normale omstandigheden ook bij vakantie, (langdurige) ziekte en verlof er een vaste beroepskracht voor het kind is. Door deze formulering is er geen inspanningsverplichting meer om dit zo te organiseren. Het voorstel is om in ieder geval de term 'redelijkerwijs' toe te voegen: de andere aan het kind toegewezen vaste beroepskrachten redelijkerwijs niet beschikbaar kunnen zijn.
- Ad d: niet nodig. De verplichting om volgens het beleid te handelen is al opgenomen in artikel 3, lid 1. Dit betekent dat 1 handeling leidt tot overtreding van 2 voorschriften en dit is onwenselijk.

- Ook in de toelichting zien wij graag het uitgangspunt van het belang van vaste beroepskrachten steviger verankerd, om vanuit daar te kijken in welke gevallen incidentele afwijking hiervan verantwoord kan plaatsvinden. Die duiding helpt in de dialoog over de inrichting van structureel verantwoord personeelsbeleid.
- Tot slot wordt bij de artikelen met betrekking tot de buitenschoolse opvang per abuis gesproken over “stamgroep” in plaats van basisgroep.

Ad Toelichting Hoofdstuk 1 Inleiding

- In de toelichting staat dat het doel van het project IKK was de focus meer te leggen op de geboden kwaliteit in de praktijk dan op de naleving van de middelvoorschriften. Dit sluit echter niet aan bij de doelen zoals deze in de Wet IKK zijn opgenomen. Kunt u de verhouding hiertussen verhelderen?
- Het negatieve effect van de drie-uursregeling komt ons inziens deels omdat bij de invoering van de Wet IKK enkel een voorschrift is gesteld over de afwijking, zonder hierbij voldoende invulling en aandacht te geven aan het doel en het gewenste kwaliteitsniveau. Hierdoor zijn houders de afwijking gaan maximeren, waardoor geen flexibiliteit meer is om rondom de vastgelegde pauzetijden van de beroepskrachten in te spelen op de behoeftes van de kinderen. Dit risico is bij het huidige voorstel weer aanwezig. In de toelichting is weinig aandacht voor het belang en doel van hoofdregel, de beroepskracht-kind-ratio, noch de uitgangspunten waarom hiervan kan worden afgeweken. Afwijken is praktisch nodig met het oog op de arbeidstijdenregelgeving in relatie tot de openingstijden. Het benoemen van deze achtergrond is belangrijk voor de invulling en beoordeling van een goed en realistisch personeelsbeleid. Dit is zeker van belang in het licht van de arbeidskrapte, die mede achtergrond vormt van de nu voorgestelde wijzigingen.

Ad Toelichting, Hoofdstuk 2

Algemeen: in dit hoofdstuk missen wij ook het doel en het pedagogisch belang van de hoofdregels. Dit leidt ertoe dat de afwijkingen zelfstandige regels worden, in plaats van in samenhang met het kwaliteitsdoel kunnen worden beschouwd.

2.1. Huidige drie-uursregeling

Wij missen ook de oorspronkelijke reden om de tijden van de drie-uursregeling zo strikt in het pedagogisch beleid op te nemen. Dat was namelijk omdat effectief toezicht op de BKR niet mogelijk was, omdat houders zich altijd konden beroepen op de mogelijkheid om af te wijken van de drie-uursregeling. Het is goed om dit te benoemen. Dit is dan meteen ook de verantwoording van de concrete eisen die nu aan de administratie en registratie worden gesteld.

2.2. Vaste beroepskrachten

- In de toelichting worden verschillende begrippen te gemakkelijk door elkaar gebruikt. De regelgeving spreekt over vaste beroepskrachten. Wij verzoeken om de termen consequent te gebruiken, omdat het belang van een vaste beroepskracht pedagogisch veel groter is dan een bekend gezicht. Bovendien kunnen andere personen in de kinderopvang wel vaste of

vertrouwde gezichten zijn voor een kind, maar dit zijn niet de vaste beroepskrachten die de rol hebben om het kind zodanig te kennen dat er hechting kan ontstaan en inzicht in de behoeften van en zorgen over het kind.

- De toelichting in alinea 2 en 3 van deze paragraaf kloppen niet. Het aanwijzen van een vaste beroepskracht is niet van invloed op de wisseling daarvan. Bovendien stelt de regelgeving geen eis aan het maximaal aantal beroepskrachten, maar enkel aan het aan een kind toe te wijzen maximum aantal vaste beroepskrachten waarvan er dagelijks 1 aanwezig moet zijn. Dit blijkt ook uit de toelichting op het besluit: *'Het criterium houdt in dat er altijd een van de vaste gezichten aanwezig is op de groep van het betreffende kind. Dit betekent niet dat er geen andere beroepskrachten aanwezig mogen zijn. Het gaat erom dat er voor een kind altijd ten minste 1 vertrouwd gezicht aanwezig is'*. Het maximaal aantal toe te wijzen vaste beroepskrachten leidt bovendien niet tot knelpunten in de uitvoering, maar de eis dat hiervan dagelijks 1 aanwezig moet zijn.

Ad Toelichting, Hoofdstuk 3 Wijzigingen

Algemeen: ook in dit hoofdstuk vinden wij het van belang het doel van de hoofdregel en de reden van de mogelijkheid hiervan af te wijking uitdrukkelijk op te nemen. De kwaliteitsaspecten van verantwoorde kinderopvang zijn te zeer van belang om hierbij niet te benoemen. Daarnaast willen wij vragen in dit hoofdstuk beter aan te sluiten bij de wettelijke termen.

- Kindercentrum i.p.v. locatie.
- Vaste beroepskracht i.p.v. vast gezicht.

3.1. Drie-uursregeling

- M.b.t. 3.1.1.: Wij zijn verheugd met de eis om de reguliere personeelsdiensten in het pedagogisch beleid op te nemen. Het is onder meer een belangrijke basis voor toezicht op de kwaliteit van de opvang.
- Onder 3.1.3 staat dat de verplichting wordt opgelegd om aan te tonen wanneer er wordt afgeweken van de BKR. Wij verzoeken u om dit aan te passen naar aantonen dat wordt voldaan aan de BKR en inzichtelijk te maken wanneer daar niet aan wordt voldaan. Bovendien moet de feitelijke aanwezigheid van de beroepskrachten blijken uit de administratie (=feitelijk) van gewerkte uren, pauzetijden etc. en niet uit actuele roosters (=voornemen, planning).

3.2. Vaste gezichtencriterium

- In de eerste zin wordt de indruk gewekt dat in afwijking van het voorschrift meer vaste beroepskrachten mogen worden toegewezen waar het gaat om de inzet van 1 van hen. Hierbij verwijzen wij ook naar onze eerdere opmerking hierover.
- Onder 3.2.2 wordt beschreven wat de toezichthouder moet toetsen. Het ontbreken van aandacht voor het achterliggend principe van de regelgeving, leidt echter tot veel werk voor de toezichthouder zonder dat dit met de nu voorgestelde voorwaarden leidt tot een bijdrage aan de stabiliteit van de opvang of een stimulans voor de inzet van vast personeel. Dit is onwenselijk.