



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang

Nader Rapport

1 maart 2024

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2023, nr. 2023002146, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 november 2023, nr. W12.23.00284/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2023, no.2023002146, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op een aantal aanpassingen in de Wet kinderopvang met als doel de kwaliteit van de gastouderopvang te herijken. Voor de gastouderopvang worden in navolging van de aanpassingen voor de kindercentra de vier pedagogische basisdoelen in de wet opgenomen. Ook regelt het voorstel een wettelijke delegatiegrondslag om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten en een wettelijke delegatiegrondslag om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbetering voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang en over het ontbreken van het benodigde inzicht in de beoogde nadere invulling van maatregelen die bij lagere regelgeving worden geregeld. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang (de wet), met als doel herijking van de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Uit een rapport van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang komt naar voren dat gemiddeld genomen de kwaliteit van de gastouderopvang op orde is, maar dat er zowel naar boven als beneden grote uitschieters zijn. Ongeveer 21% van de gastouders biedt opvang van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit.¹

De regering wil langs drie sporen verbetermaatregelen voor de gastouderopvang doorvoeren.² Dit betreft het versterken van toezicht op gastouders,³ het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus en professionalisering van gastouders.⁴

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 410.

² Zoals is aangekondigd in de Kamerbrief van 31 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491).

³ Sinds 2022 is de frequentie van het toezicht door de GGD'en verhoogd en wordt per gemeente minimaal 50% van de gastouderopvang geïnspecteerd.

⁴ Om verdere professionalisering van gastouders te bevorderen wordt voorgesteld om een pedagogisch module en permanente educatie verplicht te stellen. Ook moeten de gastouders een pedagogisch werkplan gaan opstellen. Tot slot worden gastouders verplicht om altijd een achterwacht te hebben.

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de aangekondigde maatregelen van het tweede spoor, het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus. Daartoe worden in de wet de vier pedagogische basisdoelen van kinderopvang opgenomen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang. De pedagogische doelen voor gastouderopvang en opvang in een kindercentrum worden daarmee gelijkgetrokken.⁵

Dit leidt er volgens de toelichting niet toe dat er gelijke kwaliteitseisen voor de verschillende vormen van opvang gaan gelden.⁶ Daarnaast wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten. Ook wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

2. Gevolgen voor beschikbaarheid en betaalbaarheid gastouderopvang

a. Weging twee hoofddoelen van kinderopvangbeleid

Het kinderopvangbeleid in Nederland kent twee nevensgeschikte hoofddoelen. Het ene doel is het ondersteunen van ouders in het combineren van arbeid en zorg. Het andere doel is het bevorderen van de ontwikkeling van jonge kinderen.⁷ Met het onderbrengen van de pedagogische basisdoelen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang in de wet en de aanscherping van de eisen waaraan gastouders en gastouderbureaus moeten voldoen, wordt beoogd de pedagogische kwaliteit te versterken om zo bij te dragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen.

De Afdeling begrijpt de wens om de pedagogische kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus, in het bijzonder daar waar sprake is van opvang van lage en zeer lage pedagogische kwaliteit, te willen verhogen en daarmee bij te dragen aan de ontwikkeling van het jonge kind, maar merkt daarbij het volgende op.

Gastouderopvang voorziet in een vraag waaraan opvang in een kindercentrum niet altijd kan voldoen. Gastouderopvang is vaak flexibel en kleinschalig en vindt plaats in een huiselijke sfeer. In niet-stedelijke gebieden waar het aanbod van kindercentra vaak minder groot is, kunnen ouders aangewezen zijn op gastouderopvang om de combinatie van arbeid en zorg te kunnen realiseren. Ook bepaalde beroepsgroepen, zoals medewerkers in de zorg en in de cultuursector, kunnen vanwege flexibele werktijden buiten kantooruren aangewezen zijn op gastouderopvang vanwege de flexibiliteit die deze vorm van opvang kan bieden.⁸

Het versterken van de pedagogische kwaliteit binnen de gastouderopvang kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van gastouderopvang. De toelichting gaat niet in op die mogelijke gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbeteringen.

De Afdeling merkt op dat inzicht zal moeten worden geboden in de beoogde balans tussen enerzijds kwaliteitsverbetering en anderzijds de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Zij wijst er in dit verband op dat in de kinderopvangsector sprake is van personeelstekorten.⁹ Dit roept de vraag op hoe haalbaar de beoogde kwaliteitsverbetering in de praktijk zal zijn voor gastouders en gastouderbureaus.

In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld voorzien in de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers bij het gastouderbureau ter ondersteuning van het pedagogisch beleid en de coaching van gastouders. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende krachten te kunnen voorzien.¹⁰ De toelichting gaat hierop niet in, noch op de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang.

⁵ De vier pedagogische doelen zijn met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang per 2018 voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang in de wet opgenomen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2, onder a. In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen 'aspecten van verantwoorde kinderopvang' waarmee de pedagogische doelen worden bedoeld en de 'voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang', de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden. Met de wijziging van artikel 1.56, tweede lid, van de wet wordt niet langer gesproken over de kwaliteit van de gastouderopvang maar over de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang. De term kwaliteitseisen in de memorie van toelichting lijkt daarmee te verwijzen naar de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Zie tevens Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 513.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁹ Zie ook het eveneens bij de Afdeling voor advies aanhangige ontwerpbesluit tot 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 beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgequalificeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang (W12.23.0322/III).

¹⁰ In de Kamerbrief van 31 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491, wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid, is duidelijkheid nodig over de concrete kwaliteitseisen die zullen worden gesteld aan de gastouderopvang. De memorie van toelichting gaat hier onvoldoende op in.

b. Betaalbaarheid gastouderopvang

Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat een deel van de gastouderbureaus en gastouders als gevolg van de voorgestelde maatregelen extra kosten zal moeten maken. De verwachting is dat deze kosten doorberekend zullen worden in de uurtarieven die de ouders betalen. Om de extra kosten van deze maatregelen en andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van ouders en daarmee de toegankelijkheid van gastouderopvang te waarborgen, worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de kinderopvang-toeslag van de gastouderopvang.¹¹

De memorie van toelichting maakt melding van een reservering van structureel € 16,3 miljoen voor het verdisconteren van de extra kosten in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang per 2025. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is meer concreet aangegeven dat de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag met € 0,21 zal stijgen.¹²

In de memorie van toelichting¹³ wordt aangegeven dat de reacties op de internetconsultatie die zien op de onderwerpen betaalbaarheid van de gastouderopvang en de verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang buiten beschouwing zijn gelaten, omdat dit geen betrekking heeft op onderhavig wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat de betaalbaarheid van de gastouderopvang onlosmakelijk is verbonden met dit wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen, gezien in samenhang met de beoogde aanpassingen van de maximum uurprijs, zullen immers gevolgen hebben voor de betaalbaarheid. Daarom is ook duidelijkheid nodig over de concrete eisen die aan de gastouderopvang zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert om voornoemde reacties die zien op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang alsnog bij het voorstel te betrekken.

c. Delegatie

Het wetsvoorstel regelt in aansluiting op de structuur van de bestaande wet delegatiegrondslagen om bij lagere regelgeving de gewenste verbetermaatregelen om de begeleidende rol van gastouderbureaus te verstevigen, uit te werken en nader te concretiseren. Uit de Kamerbrief van 31 mei 2023¹⁴ kan worden afgeleid dat er al concrete ideeën bestaan over de gewenste uitwerking van deze maatregelen.¹⁵

In de memorie van toelichting wordt, zoals hiervoor al kort geschetst, echter niet of nauwelijks een doorkijk gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Hierdoor biedt het wetsvoorstel weinig duidelijkheid en hebben gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig tot geen inzicht in wat de financiële en uitvoeringsgevolgen van het voorstel zullen zijn.¹⁶

De Afdeling wijst erop dat de Staten-Generaal bij de beoordeling of delegerende bevoegdheid moet worden toegekend en wat de reikwijdte daarvan zou moeten zijn, voldoende inzicht moet hebben in de beoogde maatregelen, de beoogde mate van detaillering daarvan en de reden om deze in lagere regelgeving op te nemen. Dit vereist een zekere toelichting op de beoogde maatregelen, de gevolgen hiervan, de criteria die bepalend zijn voor de vormgeving en de weging die aan verschillende

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.3.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹⁵ In de Kamerbrief wordt voorgesteld om in lagere regelgeving vast te leggen dat gastouderbureaus moeten beschikken over pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau. Ook wordt voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.

¹⁶ DUO geeft aan dat de uitvoeringstechnische en daarmee mogelijk samenhangende financiële effecten nog niet te duiden zijn. GGD GHOR geeft aan dat het van de uitwerking van de nadere regelgeving afhangt welke effecten de aanpassingen op de uitvoeringspraktijk hebben en welke financiële effecten er zijn. De Inspectie van het Onderwijs merkt ten aanzien van een aantal voorgestelde maatregelen op dat de invulling nog niet duidelijk is en dat doordat de mogelijke consequenties pas duidelijk zullen worden bij lagere regelgeving. De VNG acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, maar kan geen uitspraken doen over de financiële effecten omdat dit afhangt van de invulling van de eisen in lagere regelgeving.

relevante factoren wordt gegeven om de maatregelen af te bakenen.¹⁷

Een dergelijke toelichting en analyse ontbreekt in de memorie van toelichting. Dat een algemene maatregel van bestuur via een voorhangprocedure aan beide Kamers kenbaar wordt gemaakt doet hier niet aan af. De toelichting bij een wetsvoorstel dient zelfstandig leesbaar te zijn en die elementen bevatten die nodig zijn om het voorstel op zijn merites te kunnen beoordelen. Hieraan wordt in de voorliggende memorie van toelichting niet voldaan.

d. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om voor de gastouderopvang tot aanscherping van de kwaliteitseisen te komen met het oog op het bijdragen aan de ontwikkeling van het jonge kind. Daarbij zal inzicht moeten worden geboden in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, mede in het licht van de tekorten aan gekwalificeerde arbeidskrachten in de kinderopvangsector. Hiervoor is nodig dat duidelijkheid wordt gegeven over wat het voorstel concreet voor gastouders, gastouderbureaus en ouders gaat betekenen. Dat deze aspecten bij lagere regelgeving zullen worden ingevuld doet aan deze noodzaak niet af. De toelichting biedt de benodigde duidelijkheid niet.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de concrete gevolgen van het voorstel voor gastouders en gastouderbureaus en de gevolgen voor ouders inzake de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, hier de reacties vanuit de internetconsultatie bij te betrekken en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) adviseert in de toelichting duidelijkheid te geven over wat het voorstel en de aanscherping van de kwaliteitseisen concreet betekent voor gastouders, gastouderbureaus en ouders, mede in het licht van tekorten op arbeidsmarkt en adviseert nader in te gaan op de gevolgen van het voorstel voor de betaalbaarheid en beschikbaarheid van gastouderopvang.

Inzicht kwaliteitseisen lagere regelgeving

Met dit wetsvoorstel worden nadere kwaliteitseisen gesteld aan gastouderopvang. De concrete invulling van die kwaliteitseisen wordt nader uitgewerkt in lagere regelgeving. De Afdeling wijst erop dat het wetsvoorstel voor gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig duidelijk biedt, omdat niet of nauwelijks een doorkijk wordt gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling zijn de paragrafen 3.1.2 en 3.1.3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aangevuld met de maatregelen waarvan beoogd is die in lagere regelgeving op te nemen.

In paragraaf 3.1.2 is een passage opgenomen over het pedagogisch beleidsplan. Met de concretisering van de pedagogische doelen bij algemene maatregel van bestuur, zullen gastouderbureaus hun pedagogisch beleidsplan hierop moeten wijzigen. De nadere invulling van het pedagogisch beleidsplan wordt beschreven in het artikel 21 van het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang. In paragraaf 3.1.3 is een beschrijving opgenomen van de wijzigingen die in de lagere regelgeving worden voorgesteld, wordt invulling gegeven aan verantwoorde kinderopvang bij gastouderopvang, teneinde goede pedagogische kwaliteit te waarborgen.

De belangrijkste onderdelen zijn:

- Het aanscherpen van de opleidingseisen voor gastouders, zodat gastouders in, of aanvullend op, hun opleiding een pedagogisch component hebben gevolgd. Op dit moment kwalificeren er opleidingen op mbo-niveau 2 of 3 die geen enkel vak bevatten dat is gericht op pedagogiek.
- Het voorschrijven van permanente ontwikkeling voor gastouders. Met deze eis geldt voor alle gastouders een verplichting om zich jaarlijks voor een aantal uren te blijven ontwikkelen en bij te scholen.
- Het opstellen van een pedagogisch werkplan voor elke voorziening voor gastouderopvang. De gastouder beschrijft in het pedagogisch werkplan onder meer hoe hij of zij invulling geeft aan de pedagogische visie en invulling van de pedagogische doelen van het gastouderbureau. Daarnaast beschrijft de gastouder in dit werkplan hoe hij of zij de ontwikkeling van het kind volgt.
- Het uitbreiden van de achterwachting. Op dit moment is een gastouder die meer dan drie kinderen opvangt verplicht een achterwacht te hebben die, in geval van calamiteiten, binnen 15 minuten ter plaatse kan zijn. Het is de bedoeling dat deze achterwachting zo te wijzigen, dat gastouders, ongeacht hoeveel kinderen zij opvangen, over een achterwacht beschikken.

¹⁷ Zie aanwijzing 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over noodzaak van regelgeving en voorafgaand onderzoek.



Betaalbaarheid en beschikbaarheid gastouderopvang, mede in het licht van krapte op de arbeidsmarkt

Gastouderopvang stelt ouders in staat om te werken en het draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Voor het bereiken van deze twee doelen is zowel goede toegankelijkheid, waarmee zowel betaalbaarheid als beschikbaarheid wordt bedoeld, als goede kwaliteit van de opvang van belang. De afweging tussen deze twee doelstellingen van de kinderopvang alsmede de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de toegankelijkheid van de gastouderopvang zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader beschreven in het paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel.

Er moet sprake zijn van verantwoorde kinderopvang, zodat deze bij kan dragen aan de ontwikkeling van het kind of in ieder geval geen negatief effect heeft op de ontwikkeling van het kind. Dit kan tot gevolg hebben dat in enkele specifieke gevallen een individuele gastouder niet aan alle voorgestelde eisen voldoet. Voor de regering weegt de borging van de kwaliteit van de gastouderopvang echter zwaarder dan een mogelijke impact op de toegankelijkheid van de gastouderopvang. De regering stelt enkele maatregelen voor om rekening te houden met het doenvermogen voor gastouders en gastouderbureaus.

Allereerst is vroegtijdige en duidelijke communicatie vanuit de Rijksoverheid wat er van gastouders en gastouderbureaus wordt verwacht van belang. Daarnaast hebben gastouderbureaus een ondersteunende en begeleidende rol naar de gastouder bij de implementatie van deze eisen. Tot slot gelden voor enkele eisen overgangstermijnen. Zo wordt getracht gastouders in staat te stellen zich de nieuwe kwaliteitseisen eigen te maken.

Betaalbaarheid van de gastouderopvang

Om de gevolgen voor de betaalbaarheid zoveel mogelijk te beperken worden mitigerende maatregelen genomen om de financiële gevolgen, met name als gevolg van regeldruk, te beperken. Om de betaalbaarheid van de gastouderopvang te waarborgen is in mei 2023 in de Kamerbrief over het verbetertraject reeds aangekondigd dat de maximum uurprijs per 2025, de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderliggende wetsvoorstel, met 21 cent wordt verhoogd (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491). Desondanks zijn er in de internetconsultatie veel reacties binnengekomen op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en het verhogen van de maximum uurprijs. De Afdeling adviseert om de reacties uit de internetconsultatie die zien op de betaalbaarheid en de maximum uurprijs mee te nemen bij het onderliggende wetsvoorstel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling inzake de betaalbaarheid worden in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting de financiële gevolgen van het wetsvoorstel nader toegelicht. Opgenomen is dat de regering het niet wenselijk acht dat extra kosten die met kwaliteitsverbetering gepaard gaan volledig bij de betrokken ouders komen te liggen en voornemens is de maximum uurprijs met 21 cent te verhogen. In de praktijk voldoen veel gastouders en gastouderbureaus reeds aan (een deel van) de nieuwe kwaliteitseisen. Er zullen echter ook gastouders en gastouderbureaus zijn die nog een of enkele stappen moeten zetten en daarmee mogelijk ook meer kosten maken. De verwachting is dat met de verhoging van 21 cent gastouders en gastouderbureaus gemiddeld genomen in staat zijn om extra kosten hiermee te dekken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de reacties uit de internetconsultatie die zien op de betaalbaarheid en de maximum uurprijs meegenomen in paragraaf 5.2.3. In veel reacties wordt gesteld dat als de eisen aan gastouderopvang gelijk worden getrokken naar het niveau van een kindercentrum, ook de maximum uurprijs voor beide opvangvormen gelijkgesteld zou moeten worden. De regering acht het gelijkstellen van de maximum uurprijs van de gastouderopvang aan die van de dagopvang niet aan de orde. Zo heeft een gastouder geen aparte lasten voor de opvanglocatie, in tegenstelling tot een kindercentrum. Dit zorgt mede voor een andere kostprijs van de verschillende opvangsoorten en daarmee een andere maximum uurprijs.

Aanvullend geven gastouders aan dat de huidige maximum uurprijs te laag is in verhouding tot de kostprijs van de gastouderopvang. Zoals is aangekondigd in de brief van 15 september 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 512) start in 2024 een onderzoek naar kostprijzen in de kinderopvangsector. Dit onderzoek zal ook meer zicht geven op de kostprijs van gastouderopvang.

Haalbaarheid kwaliteitseisen

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de vraag of gezien de krapte op de arbeidsmarkt voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende gekwalificeerde medewerkers te kunnen voorzien. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan. De opleidingseisen voor pedagogisch beleidsmedewerkers worden

nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de bemiddelingsmedewerkers werkzaam bij een gastouderbureau al minimaal hbo geschoold is. Tevens beschikt bijna 30% over een opleiding op mbo-niveau 4 (Kohnstamm Instituut, *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*, mei 2022). Van deze groep zal een deel met aanvullende scholing kunnen aantonen over hbo werk- en denkniveau te beschikken. Daarnaast blijkt uit de evaluatie van de Wet IKK dat de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde pedagogisch beleidsmedewerkers in de centrumopvang geen groot knelpunt is geweest (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 466.). De regering acht het daarom reëel dat er voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om gastouders te coachen bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

Maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder

Het wetsvoorstel regelt een delegatiegrondslag om bij lagere regelgeving het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten te kunnen maximeren. De maximering moet bijdragen aan verbetering van het toezicht op de gastouderopvang en de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau en moet de rolvervaging tussen gastouderbureaus verminderen.¹⁸

De memorie van toelichting wijst op een aantal problemen die kunnen ontstaan wanneer gastouders bij meerdere bureaus aangesloten zijn. Zo kunnen de betrokken gastouderbureaus minder goed zicht hebben op de opvang, bijvoorbeeld op het aantal aanwezige kinderen, en minder verantwoordelijkheid voelen voor de begeleiding van de gastouder. De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) geven aan dat het voor hen moeilijker is een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij de gastouder. Voor gemeenten bemoeilijkt dit het aanspreken van het gastouderbureau op het niet goed uitvoeren van de begeleidende taken.

De gastouder dient te handelen overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan en bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de opgestelde risico-inventarisatie en naleving van de meldcode zoals door het gastouderbureau is opgesteld. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties inhoudelijk van elkaar verschillen, kan er afhankelijk van door welk bureau een kind geplaatst is verschillend moeten worden gehandeld.¹⁹

Om vast te kunnen stellen of maximering een oplossing biedt voor de in de memorie van toelichting genoemde problemen is het nodig dat inzicht wordt geboden in de aspecten die bepalend worden geacht om tot een bepaalde maximering te komen. In de memorie van toelichting komt dit niet naar voren.

In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.²⁰ In het wetsvoorstel blijft de beoogde maximering van het aantal gastouderbureaus in het midden, dit wordt later ingevuld bij lagere regelgeving.

De memorie van toelichting beziet de maatregelen in de gastouderopvang vooral vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Gelet op de in de toelichting genoemde problemen en risico's, zou dat moeten leiden tot het zoveel mogelijk beperken van het aantal gastouderbureaus per gastouder. Er zullen echter ook andere elementen een rol spelen vanuit het oogpunt van beschikbaarheid.

Zo wordt bijvoorbeeld in de paragraaf over financiële consequenties²¹ opgemerkt dat de maximering van het aantal gastouderbureaus gevolgen kan hebben voor de kindbezetting en daarmee ook de inkomsten van de gastouder. De weging tussen verschillende doelen en in hoeverre daarmee de geschetste problemen kunnen worden opgelost zou in de memorie van toelichting naar voren moeten komen. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de vraag welke elementen bij die afweging een rol dienen te spelen en tot welke uitkomst dat dient te leiden.

Ook is niet duidelijk waarom het beoogde maximum niet in de wet zelf opgenomen kan worden. Het is een hoofdelement van de relatie tussen gastouderbureaus en gastouders en als eenmaal een maximum is vastgesteld lijkt het niet de bedoeling dat dit aantal snel of steeds opnieuw zal wijzigen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum voor het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.



aangesloten kan zijn. Ook adviseert de Afdeling om het maximum aantal gastouderbureaus op het niveau van de wet te regelen.

De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. Tevens adviseert de Afdeling om de maximering bij wet te regelen en niet in lagere regelgeving.

Aan de oproep van de Afdeling om de maximering bij wet te regelen is gehoor gegeven. De maximering is opgenomen in het voorgestelde artikel 1.56c. Tevens is paragraaf 3.1.2.b van de memorie van toelichting nader aangevuld met de overwegingen om te kiezen voor een maximering van twee. Met betrekking tot de maximering op twee is de uitvoerende organisaties gevraagd een nadere uitvoeringstoets te doen. Ook de brancheorganisaties zijn in de gelegenheid gesteld om op dit voorstel te reageren. De reacties van de uitvoerende organisaties en de brancheorganisaties zijn meegenomen bij de verdere uitwerking van deze maatregel en in paragraaf 5 'advies en consultatie' van de memorie van toelichting verwerkt.

In het wetsvoorstel is op aangeven van de uitvoerders opgenomen dat een gastouder *per voorziening voor gastouderopvang* bij maximaal twee gastouderbureaus aangesloten kan zijn. De achtergrond is dat een gastouder meerdere voorzieningen kan hebben. Het toezicht vanuit de GGD vindt plaats per voorziening voor gastouderopvang, daarom is mede op advies van GGD GHOR Nederland en VNG deze voorgestelde maatregel op het niveau van de voorziening geregeld. Een gemeente kan niet goed handhaven bij een voorziening voor gastouderopvang buiten de eigen gemeente. Dit kan knellen als een gastouder meerdere voorzieningen voor gastouderopvang heeft in verschillende gemeentes en in totaal bij drie of meer gastouderbureaus is aangesloten. Door de maximering op niveau van de voorziening te stellen, wordt dit probleem voor de gemeente opgelost.

Eind 2023 is bij bijna 78% van de voorzieningen voor gastouderopvang de gastouder aangesloten bij één gastouderbureau. Bij 16,9% van de voorzieningen voor gastouderopvang is de gastouder aangesloten bij twee gastouderbureaus. Bij circa 5,4% van de voorzieningen voor gastouderopvang is de gastouder bij drie of meer gastouderbureaus aangesloten. Door het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten te maximeren op twee, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige gastouderpraktijk. Met het maximum van twee gastouderbureaus is er een balans gezocht tussen het belang van de werkzekerheid voor gastouders, het verminderen van de rolvervaging tussen gastouderbureaus, en het zorgen voor meer duidelijkheid in het toezicht door de GGD en de handhaving door gemeentes.

In de memorie van toelichting wordt ook het belang van afstemming tussen de betrokken gastouderbureaus benadrukt, als de gastouder voor een voorziening voor gastouderopvang kiest voor structurele aansluiting bij twee gastouderbureaus. Onder meer om er zorg voor te dragen dat alle betrokken gastouderbureaus zicht hebben op de kwaliteit, het aantal aanwezige kinderen en de ontwikkeling van de gastouder. Hiervoor zullen de gastouder en beide gastouderbureaus de wijze waarop dit verantwoord wordt georganiseerd moeten afstemmen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de afstemming tussen de beide gastouderbureaus.

De situatie kan ontstaan dat een gastouder, die voor de voorziening voor gastouderopvang, reeds met twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie heeft, redenen heeft om een bemiddelingsrelatie met een ander gastouderbureau aan te gaan. Dit kan een praktische reden hebben, bijvoorbeeld de opvang van kinderen waarvan de ouder is aangesloten bij een ander gastouderbureau. Maar het is ook mogelijk dat de gastouder niet tevreden is over de begeleiding van het huidige gastouderbureau en daardoor wil overstappen naar een ander gastouderbureau. Het vergt voor zowel 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.

Om de mogelijkheid voor voorzieningen voor gastouderopvang om te wisselen van gastouderbureau te behouden, wordt daarom in dit wetsvoorstel een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid geboden (artikel 1.56c, tweede lid).

Deze uitzonderingsmogelijkheid houdt in dat een gastouder per voorziening voor gastouderopvang tijdelijk met drie gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie mag hebben. Een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid geeft de gastouder de mogelijkheid de overstap naar een nieuw gastouderbureau te bewerkstelligen op het moment dat de voorziening voor gastouderopvang al met twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie heeft.

Tenslotte wordt er in het wetsvoorstel overgangsrecht gecreëerd voor gastouders, die op moment van



inwerkingtreding van de wet per voorziening voor gastouderopvang bij drie of meer gastouderbureaus zijn aangesloten (artikel 3.2c).

Gastouders (en daarmee ook ouders) verplichten vroegtijdig de bestaande bemiddelingscontracten op te zeggen, kan de continuïteit van de opvang in geding brengen. Ook kan dit een onevenredige administratieve last voor hen betekenen. Om de continuïteit van de opvang voor de ouders en kinderen te waarborgen en eventuele onwenselijke administratieve lasten te voorkomen is er voor gekozen dat de op het moment van inwerkingtreding van de wet bestaande bemiddelingsrelaties gehandhaafd mogen blijven. De overschrijding is toegestaan totdat de op het moment van inwerkingtreding van deze wet bestaande schriftelijke overeenkomst tussen de ouder(s) en de gastouderbureaus wordt beëindigd of aflopen. Op deze manier zullen de situaties dat er sprake is van meer dan twee bemiddelingsrelaties met natuurlijk verloop uit faseren.

Overige wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om nog enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen in de wetsartikelen en memorie van toelichting door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip.*



Advies Raad van State

No. W12.23.00284/III

's-Gravenhage, 8 november 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2023, no.2023002146, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet op een aantal aanpassingen in de Wet kinderopvang met als doel de kwaliteit van de gastouderopvang te herijken. Voor de gastouderopvang worden in navolging van de aanpassingen voor de kindercentra de vier pedagogische basisdoelen in de wet opgenomen. Ook regelt het voorstel een wettelijke delegatiegrondslag om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten en een wettelijke delegatiegrondslag om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbetering voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang en over het ontbreken van het benodigde inzicht in de beoogde nadere invulling van maatregelen die bij lagere regelgeving worden geregeld. In verband hiermee is aanpassing van de toelichting en het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang (de wet), met als doel herijking van de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Uit een rapport van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang komt naar voren dat gemiddeld genomen de kwaliteit van de gastouderopvang op orde is, maar dat er zowel naar boven als beneden grote uitschieters zijn. Ongeveer 21% van de gastouders biedt opvang van lage of zeer lage pedagogische kwaliteit.¹

De regering wil langs drie sporen verbetermaatregelen voor de gastouderopvang doorvoeren.² Dit betreft het versterken van toezicht op gastouders,³ het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus en professionalisering van gastouders.⁴

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de aangekondigde maatregelen van het tweede spoor, het verbeteren van de begeleiding van gastouders door gastouderbureaus. Daartoe worden in de wet de vier pedagogische basisdoelen van kinderopvang opgenomen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang. De pedagogische doelen voor gastouderopvang en opvang in een kindercentrum worden daarmee gelijkgetrokken.⁵

Dit leidt er volgens de toelichting niet toe dat er gelijke kwaliteitseisen voor de verschillende vormen van opvang gaan gelden.⁶ Daarnaast wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten. Ook wordt een wettelijke delegatiegrondslag gecreëerd om eisen te kunnen stellen aan de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 410.

² Zoals is aangekondigd in de Kamerbrief van 31 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491).

³ Sinds 2022 is de frequentie van het toezicht door de GGD'en verhoogd en wordt per gemeente minimaal 50% van de gastouderopvang geïnspecteerd.

⁴ Om verdere professionalisering van gastouders te bevorderen wordt voorgesteld om een pedagogisch module en permanente educatie verplicht te stellen. Ook moeten de gastouders een pedagogisch werkplan gaan opstellen. Tot slot worden gastouders verplicht om altijd een achterwacht te hebben.

⁵ De vier pedagogische doelen zijn met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang per 2018 voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang in de wet opgenomen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2, onder a. In de wet wordt een onderscheid gemaakt tussen 'aspecten van verantwoorde kinderopvang' waarmee de pedagogische doelen worden bedoeld en de 'voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang', de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden. Met de wijziging van artikel 1.56, tweede lid, van de wet wordt niet langer gesproken over de kwaliteit van de gastouderopvang maar over de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang. De term kwaliteitseisen in de memorie van toelichting lijkt daarmee te verwijzen naar de randvoorwaarden waarmee de pedagogische doelen bereikt kunnen worden.

2. Gevolgen voor beschikbaarheid en betaalbaarheid gastouderopvang

a. Weging twee hoofddoelen van kinderopvangbeleid

Het kinderopvangbeleid in Nederland kent twee nevensgeschikte hoofddoelen. Het ene doel is het ondersteunen van ouders in het combineren van arbeid en zorg. Het andere doel is het bevorderen van de ontwikkeling van jonge kinderen.⁷ Met het onderbrengen van de pedagogische basisdoelen in de definitie van verantwoorde gastouderopvang in de wet en de aanscherping van de eisen waaraan gastouders en gastouderbureaus moeten voldoen, wordt beoogd de pedagogische kwaliteit te versterken om zo bij te dragen aan de ontwikkeling van jonge kinderen.

De Afdeling begrijpt de wens om de pedagogische kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus, in het bijzonder daar waar sprake is van opvang van lage en zeer lage pedagogische kwaliteit, te willen verhogen en daarmee bij te dragen aan de ontwikkeling van het jonge kind, maar merkt daarbij het volgende op.

Gastouderopvang voorziet in een vraag waaraan opvang in een kindercentrum niet altijd kan voldoen. Gastouderopvang is vaak flexibel en kleinschalig en vindt plaats in een huiselijke sfeer. In niet-stedelijke gebieden waar het aanbod van kindercentra vaak minder groot is, kunnen ouders aangewezen zijn op gastouderopvang om de combinatie van arbeid en zorg te kunnen realiseren. Ook bepaalde beroepsgroepen, zoals medewerkers in de zorg en in de cultuursector, kunnen vanwege flexibele werktijden buiten kantooruren aangewezen zijn op gastouderopvang vanwege de flexibiliteit die deze vorm van opvang kan bieden.⁸

Het versterken van de pedagogische kwaliteit binnen de gastouderopvang kan gevolgen hebben voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van gastouderopvang. De toelichting gaat niet in op die mogelijke gevolgen van de beoogde kwaliteitsverbeteringen.

De Afdeling merkt op dat inzicht zal moeten worden geboden in de beoogde balans tussen enerzijds kwaliteitsverbetering en anderzijds de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid. Zij wijst er in dit verband op dat in de kinderopvangsector sprake is van personeelstekorten.⁹ Dit roept de vraag op hoe haalbaar de beoogde kwaliteitsverbetering in de praktijk zal zijn voor gastouders en gastouderbureaus.

In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld voorzien in de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers bij het gastouderbureau ter ondersteuning van het pedagogisch beleid en de coaching van gastouders. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is het de vraag of voldoende pedagogisch beleidsmedewerkers beschikbaar zullen zijn om alle gastouderbureaus van voldoende krachten te kunnen voorzien.¹⁰ De toelichting gaat hierop niet in, noch op de gevolgen daarvan voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid, is duidelijkheid nodig over de concrete kwaliteitseisen die zullen worden gesteld aan de gastouderopvang. De memorie van toelichting gaat hier onvoldoende op in.

b. Betaalbaarheid gastouderopvang

Uit de memorie van toelichting komt naar voren dat een deel van de gastouderbureaus en gastouders als gevolg van de voorgestelde maatregelen extra kosten zal moeten maken. De verwachting is dat deze kosten doorberekend zullen worden in de uurtarieven die de ouders betalen. Om de extra kosten van deze maatregelen en andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van ouders en daarmee de toegankelijkheid van gastouderopvang te waarborgen, worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de kinderopvang-toeslag van de gastouderopvang.¹¹

De memorie van toelichting maakt melding van een reservering van structureel € 16,3 miljoen voor

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Zie tevens Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 513.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁹ Zie ook het eveneens bij de Afdeling voor advies aanhangige ontwerpbesluit tot 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 beroepskracht-kind ratio, kindercentrum-overstijgend opvangen en het inzetten van andersgekwificeerde beroepskrachten voor de buitenschoolse opvang (W12.23.0322/III).

¹⁰ In de Kamerbrief van 31 mei 2023, Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491, wordt pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau voorgesteld.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

het verdisconteren van de extra kosten in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang per 2025. In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is meer concreet aangegeven dat de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag met € 0,21 zal stijgen.¹²

In de memorie van toelichting¹³ wordt aangegeven dat de reacties op de internetconsultatie die zien op de onderwerpen betaalbaarheid van de gastouderopvang en de verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang buiten beschouwing zijn gelaten, omdat dit geen betrekking heeft op onderhavig wetsvoorstel.

De Afdeling merkt op dat de betaalbaarheid van de gastouderopvang onlosmakelijk is verbonden met dit wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen, gezien in samenhang met de beoogde aanpassingen van de maximum uurprijs, zullen immers gevolgen hebben voor de betaalbaarheid. Daarom is ook duidelijkheid nodig over de concrete eisen die aan de gastouderopvang zullen worden gesteld.

De Afdeling adviseert om voornoemde reacties die zien op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en verhoging van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang alsnog bij het voorstel te betrekken.

c. Delegatie

Het wetsvoorstel regelt in aansluiting op de structuur van de bestaande wet delegatiegrondslagen om bij lagere regelgeving de gewenste verbetermaatregelen om de begeleidende rol van gastouderbureaus te verstevigen, uit te werken en nader te concretiseren. Uit de Kamerbrief van 31 mei 2023¹⁴ kan worden afgeleid dat er al concrete ideeën bestaan over de gewenste uitwerking van deze maatregelen.¹⁵

In de memorie van toelichting wordt, zoals hiervoor al kort geschetst, echter niet of nauwelijks een doorkijk gegeven met betrekking tot wat beoogd wordt om bij lagere regelgeving te regelen. Hierdoor biedt het wetsvoorstel weinig duidelijkheid en hebben gastouders, gastouderbureaus en uitvoeringsinstanties weinig tot geen inzicht in wat de financiële en uitvoeringsgevolgen van het voorstel zullen zijn.¹⁶

De Afdeling wijst erop dat de Staten-Generaal bij de beoordeling of delegerende bevoegdheid moet worden toegekend en wat de reikwijdte daarvan zou moeten zijn, voldoende inzicht moet hebben in de beoogde maatregelen, de beoogde mate van detaillering daarvan en de reden om deze in lagere regelgeving op te nemen. Dit vereist een zekere toelichting op de beoogde maatregelen, de gevolgen hiervan, de criteria die bepalend zijn voor de vormgeving en de weging die aan verschillende relevante factoren wordt gegeven om de maatregelen af te bakenen.¹⁷

Een dergelijke toelichting en analyse ontbreekt in de memorie van toelichting. Dat een algemene maatregel van bestuur via een voorhangprocedure aan beide Kamers kenbaar wordt gemaakt doet hier niet aan af. De toelichting bij een wetsvoorstel dient zelfstandig leesbaar te zijn en die elementen bevatten die nodig zijn om het voorstel op zijn merites te kunnen beoordelen. Hieraan wordt in de voorliggende memorie van toelichting niet voldaan.

d. Conclusie

De Afdeling begrijpt de wens om voor de gastouderopvang tot aanscherping van de kwaliteitseisen te komen met het oog op het bijdragen aan de ontwikkeling van het jonge kind. Daarbij zal inzicht moeten worden geboden in de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, mede in het licht van de tekorten aan gekwalificeerde arbeidskrachten in de kinderopvangsector. Hiervoor is nodig dat duidelijkheid wordt gegeven over wat het voorstel concreet voor gastouders, gastouderbureaus en ouders gaat betekenen. Dat deze

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2.3.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹⁵ In de Kamerbrief wordt voorgesteld om in lagere regelgeving vast te leggen dat gastouderbureaus moeten beschikken over pedagogische expertise op hbo werk- en denkniveau. Ook wordt voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.

¹⁶ DUO geeft aan dat de uitvoeringstechnische en daarmee mogelijk samenhangende financiële effecten nog niet te duiden zijn. GGD GHOR geeft aan dat het van de uitwerking van de nadere regelgeving afhangt welke effecten de aanpassingen op de uitvoeringspraktijk hebben en welke financiële effecten er zijn. De Inspectie van het Onderwijs merkt ten aanzien van een aantal voorgestelde maatregelen op dat de invulling nog niet duidelijk is en dat doordat de mogelijke consequenties pas duidelijk zullen worden bij lagere regelgeving. De VNG acht het wetsvoorstel uitvoerbaar, maar kan geen uitspraken doen over de financiële effecten omdat dit afhangt van de invulling van de eisen in lagere regelgeving.

¹⁷ Zie aanwijzing 2.2 en 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over noodzaak van regelgeving en voorafgaand onderzoek.



aspecten bij lagere regelgeving zullen worden ingevuld doet aan deze noodzaak niet af. De toelichting biedt de benodigde duidelijkheid niet.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de concrete gevolgen van het voorstel voor gastouders en gastouderbureaus en de gevolgen voor ouders inzake de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gastouderopvang, hier de reacties vanuit de internetconsultatie bij te betrekken en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder

Het wetsvoorstel regelt een delegatiegrondslag om bij lagere regelgeving het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten te kunnen maximeren. De maximering moet bijdragen aan verbetering van het toezicht op de gastouderopvang en de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau en moet de rolvervaging tussen gastouderbureaus verminderen.¹⁸

De memorie van toelichting wijst op een aantal problemen die kunnen ontstaan wanneer gastouders bij meerdere bureaus aangesloten zijn. Zo kunnen de betrokken gastouderbureaus minder goed zicht hebben op de opvang, bijvoorbeeld op het aantal aanwezige kinderen, en minder verantwoordelijkheid voelen voor de begeleiding van de gastouder. De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) geven aan dat het voor hen moeilijker is een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij de gastouder. Voor gemeenten bemoeilijkt dit het aanspreken van het gastouderbureau op het niet goed uitvoeren van de begeleidende taken.

De gastouder dient te handelen overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan en bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de opgestelde risico-inventarisatie en naleving van de meldcode zoals door het gastouderbureau is opgesteld. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties inhoudelijk van elkaar verschillen, kan er afhankelijk van door welk bureau een kind geplaatst is verschillend moeten worden gehandeld.¹⁹

Om vast te kunnen stellen of maximering een oplossing biedt voor de in de memorie van toelichting genoemde problemen is het nodig dat inzicht wordt geboden in de aspecten die bepalend worden geacht om tot een bepaalde maximering te komen. In de memorie van toelichting komt dit niet naar voren.

In de Kamerbrief van 31 mei 2023 is voorgesteld om het maximum van het aantal gastouderbureaus waarbij gastouders aangesloten kunnen zijn op twee te stellen.²⁰ In het wetsvoorstel blijft de beoogde maximering van het aantal gastouderbureaus in het midden, dit wordt later ingevuld bij lagere regelgeving.

De memorie van toelichting beziet de maatregelen in de gastouderopvang vooral vanuit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Gelet op de in de toelichting genoemde problemen en risico's, zou dat moeten leiden tot het zoveel mogelijk beperken van het aantal gastouderbureaus per gastouder. Er zullen echter ook andere elementen een rol spelen vanuit het oogpunt van beschikbaarheid.

Zo wordt bijvoorbeeld in de paragraaf over financiële consequenties²¹ opgemerkt dat de maximering van het aantal gastouderbureaus gevolgen kan hebben voor de kindbezetting en daarmee ook de inkomsten van de gastouder. De weging tussen verschillende doelen en in hoeverre daarmee de geschatte problemen kunnen worden opgelost zou in de memorie van toelichting naar voren moeten komen. De toelichting geeft onvoldoende inzicht in de vraag welke elementen bij die afweging een rol dienen te spelen en tot welke uitkomst dat dient te leiden.

Ook is niet duidelijk waarom het beoogde maximum niet in de wet zelf opgenomen kan worden. Het is een hoofdelement van de relatie tussen gastouderbureaus en gastouders en als eenmaal een maximum is vastgesteld lijkt het niet de bedoeling dat dit aantal snel of steeds opnieuw zal wijzigen.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting inzichtelijk te maken welke weging ten grondslag ligt aan de keuze voor een maximum voor het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. Ook adviseert de Afdeling om het maximum aantal gastouderbureaus op het niveau van de wet te regelen.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2, onderdeel b.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.



De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen in de gastouderopvang

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de kwaliteit van de gastouderopvang te verbeteren door het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang, de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers en het maximeren van het aantal gastouderbureaus per gastouder;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet kinderopvang wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt de begripsomschrijving van pedagogisch beleidsmedewerker als volgt gewijzigd:

1. Voor de begripsomschrijving wordt 'a.' ingevoegd.
2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - b. de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een gastouderbureau, bezoldigd is en belast is met het coachen van gastouders bij de uitvoering van hun werkzaamheden en het handelen conform het pedagogische beleid;

B

Artikel 1.49 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Een houder van een kindercentrum' vervangen door 'Een houder van een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang'.
2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot het derde lid.
3. In het derde lid (nieuw), onderdeel a, wordt 'die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving' vervangen door 'die bijdraagt aan verantwoorde kinderopvang'.

C

Artikel 1.56 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten voldoen' vervangen door 'de opleidingseisen waaraan de beroepskrachten en pedagogisch beleidsmedewerkers voldoen'.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 8. Bij algemene maatregel van bestuur kan een maximum worden gesteld aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder zich kan aansluiten.

D

Artikel 1.56b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'verantwoorde gastouderopvang' vervangen door 'verantwoorde kinderopvang'.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:



a. 'omtrent de kwaliteit van de gastouderopvang' wordt vervangen door 'omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang'.

b. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers.

E

In artikel 3.4 wordt '1.56, tweede lid' vervangen door '1.56, tweede en achtste lid'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met onderhavige wetwijziging wordt de Wet kinderopvang (hierna: de wet) ten behoeve van de gastouderopvang gewijzigd. De voorgestelde wijzigingen richten zich op drie onderwerpen:

- a) het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang;
- b) het mogelijk maken om het aantal gastouderbureaus waar een gastouder bij aangesloten kan zijn te beperken;
- c) de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor de coaching van gastouders.

Deze voorstellen komen voort uit de voornemens om een betere waarborging te bieden van de kwaliteit en een kwaliteitsverhoging van de gastouderopvang¹.

Deze memorie van toelichting kent de volgende opbouw. In paragraaf 2 wordt de aanleiding voor dit wetsvoorstel toegelicht. In paragraaf 3 worden de doelen en de voorgestelde wijzigingen geschetst. Paragraaf 4 bevat een overzicht van de maatschappelijke gevolgen van dit wetsvoorstel. In paragraaf 5 worden de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid in Nederland (GGD GHOR NL), de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de uitkomsten van de internetconsultatie weergegeven en wordt uitgelegd hoe deze uitkomsten zijn verwerkt in het wetsvoorstel. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de inwerkingtreding. Tot slot worden in deel II de artikelen nader toegelicht.

2. Aanleiding

De kinderopvang vervult een belangrijke rol in het leven van veel gezinnen in Nederland. Het stelt ouders in staat om te werken en het draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Binnen de kinderopvang heeft de gastouderopvang een belangrijke functie. Het biedt flexibiliteit voor ouders en is kleinschalig. Daarmee kan gastouderopvang in sommige gevallen beter aansluiten bij de behoefte van ouders en kinderen dan een kindercentrum. Daarnaast wordt gastouderopvang veelvuldig aangeboden in niet-stedelijke gebieden, waar minder aanbod van dagopvang en buitenschoolse opvang is. Daarmee is de gastouderopvang een onmisbare schakel in het aanbod van kinderopvang.

Gastouderopvang van goede pedagogische kwaliteit draagt bij aan de ontwikkeling van het kind en daarmee aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. In het belang van kwalitatief goede gastouderopvang zijn in de Wet kinderopvang en lagere regelgeving kwaliteitseisen vastgelegd. Gastouderbureaus ondersteunen en begeleiden gastouders in het bieden van kwalitatief goede opvang en gemeenten houden toezicht op de bijbehorende eisen. De eisen moeten bij gastouders en gastouderbureaus leiden tot verantwoorde gastouderopvang en daarmee tot pedagogische kwaliteit.

Met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (hierna: Wet IKK) in 2018 zijn de kwaliteitseisen voor dagopvang en buitenschoolse opvang herijkt met als doel een kwaliteitsverhoging. De gastouderopvang is destijds niet meegenomen in dit traject, omdat op dat moment nog werd gewerkt aan een beleidsdoorlichting van de gastouderopvang.² Uit verschillende onderzoeken die sindsdien zijn uitgevoerd blijkt dat de kwaliteit in de gastouderopvang gemiddeld genomen vergelijkbaar is met die in de dagopvang en buitenschoolse opvang, maar dat de variatie groter is met grote uitschieters aan de bovenkant én onderkant. Uit een nadere analyse naar deze verschillen, blijkt dat ruim 21% van de gastouders lage of zeer lage pedagogische kwaliteit biedt. Deze gastouders bieden een sociaal emotioneel veilige omgeving, maar hebben weinig interactie met kinderen en het activiteitenaanbod is weinig gevarieerd. Dit betekent dat kinderen in beperkte mate of nauwelijks worden gestimuleerd in hun ontwikkeling.

De inspectie heeft in 2020 het thema-onderzoek 'Toezicht op gastouderopvang' uitgevoerd. Hierin concludeert de inspectie dat toezichthouders niet voldoende zicht hebben op de kwaliteit van de gastouderopvang. De inspectie ziet risico's in het solitaire karakter van de gastouderopvang in combinatie met de – toen geldende – lage toezichtintensiteit,³ het toezichtkader en de kwaliteitsbewa-

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 597, nr. 3.

³ De frequentie van het toezicht is met ingang van 2022 geïntensiveerd van een jaarlijkse steekproef van minimaal 5% per gemeente naar minimaal 50% per gemeente, waarbij iedere gastouder ten minste eens in de drie jaar geïnspecteerd moet worden.

king door gastouderbureaus en het beperkte zicht hierop.⁴

De beleidsdoorlichting en bovengenoemde onderzoeken tonen aan dat de kwaliteitseisen voor gastouders en gastouderbureaus aanpassing behoeven om de pedagogische kwaliteit van gastouders en goede begeleiding door gastouderbureaus beter te kunnen waarborgen. Doel van de aanpassing van de kwaliteitseisen is enerzijds het verbeteren van de begeleiding door gastouderbureaus en anderzijds het goed toerusten van gastouders om kinderen te kunnen stimuleren in hun ontwikkeling. Middels het stellen van nieuwe kwaliteitseisen en verduidelijken en aanscherpen van bestaande kwaliteitseisen worden gastouders gestimuleerd om kinderen verder te helpen in hun ontwikkeling. Dit kan de gastouder doen door in te spelen op de interacties tussen kinderen onderling en door de interactie tussen gastouder en het kind.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven⁵ als uitgangspunt te nemen voor het bieden van verantwoorde kinderopvang bij gastouderopvang. Ook wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om bij algemene maatregel van bestuur een maximum te stellen aan het aantal gastouderbureaus per gastouder en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor de coaching van gastouders.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1.1 Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang

Kinderopvang kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen als deze van voldoende (pedagogische) kwaliteit is.⁶ Dit betekent dat het welzijn van de kinderen en hun ontwikkeling worden bevorderd. Pedagogische kwaliteit bestaat uit twee pijlers, namelijk de structurele kwaliteit en de proceskwaliteit. Bij structurele kwaliteit gaat het om kwaliteitskenmerken, veelal vastgelegd in wettelijke kwaliteitseisen, zoals de maximale groepssamenstelling en -grootte, de ruimtes, de opleiding van de pedagogisch professionals en het pedagogisch beleidsplan. In de gastouderopvang is een aantal van deze (structuur)kwaliteitskenmerken per definitie goed gewaarborgd. Eén en dezelfde gastouder verzorgt de opvang, de groepen zijn klein (maximaal zes kinderen) en vaak is de groepssamenstelling relatief stabiel. Terwijl in de dagopvang meer eisen worden gesteld om de stabiliteit te waarborgen, zoals het vaste gezichtencriterium.⁷

Bij proceskwaliteit gaat het om de leer- en ontwikkelvaardigheden die kinderen in de kinderopvang opdoen. Het is het fundament van welbevinden en betrokkenheid en van een positieve ontwikkeling van het kind. De gastouder vervult een sleutelrol in de pedagogische kwaliteit.

De interactievaardigheden van de gastouder hebben invloed op de interacties die het kind opdoet met andere kinderen, met de gastouder en met de leefomgeving van het kind. Met de inrichting van de ruimte, het aanbod van speelmaterialen en het dagprogramma heeft de gastouder invloed op de leefomgeving. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de gastouder in de gastouderopvang (door de kleinschaligheid en één-op-één relatie) nog bepalender is voor de ontwikkeling van het kind dan de kwaliteit van de beroepskracht in een kindercentrum².

Na invoering van de Wet IKK in 2018, zijn voor dagopvang en buitenschoolse opvang onder andere eisen gesteld aan het pedagogisch beleidsplan, opleiding en coaching, en pedagogische ondersteuning. Deze eisen dienen als randvoorwaarden voor opvang van goede kwaliteit. Enerzijds zien deze randvoorwaarden op het versterken van de structurele kwaliteit, bijvoorbeeld in het pedagogisch beleidsplan, anderzijds beogen ze de proceskwaliteit te verbeteren, door middel van pedagogische coaching.

Voor de gastouderopvang concludeerde de inspectie dat de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang aanpassing behoeven om de kwaliteit beter te kunnen waarborgen. Daarom worden er met het verbetertraject gastouderopvang kwaliteitseisen uitgewerkt op het niveau van wet, algemene

⁴ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*, december 2019.

Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, *Verschillen in kwaliteit tussen gastouders Een typologische verkenning. Gecombineerde metingen 2017-2019*, mei 2023.

Kohnstamm Instituut, *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*, mei 2022.

Inspectie van het Onderwijs, *Thema-onderzoek toezicht gastouderopvang*, april 2020.

⁵ Deze pedagogische doelen zijn nader uitgewerkt onder paragraaf 3.1.2.a.

⁶ Comparing center-based with home-based child care: type of care moderates the association between process quality and child functioning, *Early Childhood Research Quarterly* 62 (2022), Sluiter, Fekkes, Fukkink.

⁷ De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief, 2017, Fukkink e.a.

maatregel van bestuur en ministeriële regeling om de structurele- en proceskwaliteit in de gastouderopvang te verbeteren.

3.1.2 Maatregelen voor verbeteren van de begeleiding van de gastouder door het gastouderbureau

Het gastouderbureau vervult een belangrijke rol in de gastouderopvang. Het bureau brengt de opvang tussen gastouder en vraagouder tot stand, stelt een pedagogisch beleidsplan op waarnaar de gastouder handelt en begeleidt de gastouder hierbij. Daarnaast vervult het bureau ook een kassiersfunctie.

De houder van het gastouderbureau dient deze taken zodanig uit te voeren dat dit leidt tot verantwoorde kinderopvang bij gastouderopvang. Om de rol goed te kunnen vervullen is het belangrijk dat het gastouderbureau over de juiste expertise beschikt, goed zicht heeft op de opvangpraktijk van de gastouder en dus ook regelmatig bij de gastouder over de vloer komt. Met de beoogde maatregelen wordt de begeleidende rol van het gastouderbureau steviger verankerd in de regelgeving. Dit is één van de randvoorwaarden – een structuurkenmerk – die ondersteunend is voor de proceskwaliteit van de gastouder, met als doel om hiermee de pedagogische kwaliteit te versterken.

De begeleiding van de gastouder door het gastouderbureau wordt versterkt door:

a) het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang

De pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven⁸ worden in de sector algemeen erkend en liggen ten grondslag aan de pedagogische kaders die zijn opgesteld voor de kinderopvang.^{9 10} Deze doelen zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet kinderopvang in 2005.¹¹

In de huidige regelgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen de invulling van verantwoorde kinderopvang (van toepassing op dagopvang en buitenschoolse opvang) en verantwoorde gastouderopvang. In de definitie van verantwoorde kinderopvang zijn met de Wet IKK in 2018 bovengenoemde pedagogische doelen opgenomen. Vooralsnog geldt voor gastouderopvang dat een houder van een voorziening voor gastouderopvang verantwoorde gastouderopvang biedt, indien de opvang bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Dit volgt uit artikel 1.49, derde lid, van de Wet kinderopvang. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de pedagogische doelen ook voor gastouderopvang te verankeren in de wetgeving. Verantwoorde gastouderopvang kan hierdoor ondergebracht worden onder het begrip verantwoorde kinderopvang en hoeft daardoor niet langer met een apart begrip gedefinieerd te worden. Dit wil echter niet zeggen dat de kwaliteitseisen voor gastouderopvang gelijk gesteld worden aan de kwaliteitseisen van dagopvang of buitenschoolse opvang. Per opvangvorm zijn de kwaliteitseisen die bijdragen aan het uitdragen van verantwoorde kinderopvang separaat van elkaar uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Op deze manier wordt erkend dat elk type opvang anders in elkaar steekt, en dat de pedagogische doelen van verantwoorde kinderopvang, op verschillende wijzen – passend bij het type opvang – kunnen worden bereikt.

De pedagogische doelen voor gastouderopvang zullen worden geconcretiseerd bij algemene maatregel van bestuur. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 1.49, tweede lid, van de wet biedt daarvoor de grondslag. Hierdoor is het mogelijk om de concretisering van de doelen op kortere termijn mee te laten bewegen met nieuwe maatschappelijke opvattingen over de optimale ontwikkeling van het jonge kind, binnen de wettelijke kaders. Dit komt overeen met hoe dit met de Wet IKK is vastgelegd voor dagopvang en buitenschoolse opvang.

Verantwoorde kinderopvang in geval van gastouderopvang houdt in dat in een veilige en gezonde omgeving:

1. emotionele veiligheid wordt geboden aan kinderen;
2. de persoonlijke competentie van kinderen wordt bevorderd;
3. de sociale competentie van kinderen wordt bevorderd, en
4. de socialisatie van kinderen wordt bevorderd door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.

De evaluatie van de Wet IKK geeft een positief beeld van het effect op de kwaliteit van het opnemen

⁸ Tot eind 2014 verbonden als professor Ontwikkelingspsychologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

⁹ Riksen-Walraven, M. (2000). Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang (oratie), Amsterdam, Vossiuspers AUP.

¹⁰ Singer, E. en Kleerekoper L. (2009), Pedagogisch kader kindercentra 0–4 jaar, Elsevier gezondheidszorg, Maarssen/ Schreuder, L., Boogaard, M., Fukink, R., Hoex, J., (2011), Pedagogisch Kader Kindercentra 4–13 jaar, Reed Business, Amsterdam.

¹¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 80.



van de pedagogische doelen in de wet.¹² Houders en beroepskrachten blijken door de concretisering meer bekend met de doelen en beroepskrachten kunnen deze beter toepassen in de praktijk. Tevens biedt de concretisering van de pedagogische doelen een verduidelijking zodat daar beter toezicht op kan worden gehouden door de GGD. Deze positieve effecten worden met dit wetsvoorstel ook beoogd voor de gastouderopvang.

b) het mogelijk maken om het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn te maximaliseren

Begin 2023 is circa 5% van de gastouders bij drie of meer gastouderbureaus aangesloten.¹³ Hiervan is het merendeel aangesloten bij drie gastouderbureaus, maar er zijn uitschieters tot meer dan vijf bureaus. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat gastouderbureaus bij wie meerdere gastouders zijn aangesloten minder goed zicht hebben op de opvang, bijvoorbeeld op het aantal aanwezige kinderen, en minder verantwoordelijkheid voelen voor de begeleiding van de gastouder. Ook geven GGD'en aan dat het voor hen moeilijker is een overtreding te constateren bij het betreffende gastouderbureau, als er meerdere bureaus betrokken zijn bij de gastouder. Voor gemeenten bemoeilijkt dit het aanspreken van het gastouderbureau op het niet goed uitvoeren van de begeleidende taken.

Daarnaast dient de gastouder te handelen overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan en bij de uitvoering van de werkzaamheden rekening te houden met de opgestelde risico-inventarisatie en naleving van de meldcode zoals door het gastouderbureau opgesteld. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties inhoudelijk van elkaar verschillen, kan het tot lastige situaties leiden voor de gastouder. De gastouder zou dan – in theorie – anders moeten handelen naar het kind dat door gastouderbureau A wordt bemiddeld dan naar de kinderen die door gastouderbureaus B en C worden bemiddeld.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld een delegatiegrondslag te creëren op grond waarvan het aantal bemiddelingsrelaties dat een gastouder heeft met gastouderbureaus kan worden gelimiteerd. Daarmee wordt bijgedragen aan het versterken van het zicht op en de relatie tussen gastouderbureau en gastouder. Het stellen van een maximum aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder kan zijn aangesloten, draagt bij aan het verminderen van de rolvervaging tussen gastouderbureaus. Daarnaast draagt dit bij aan duidelijkheid voor gastouders, ouders en de toezichthouder van de GGD. De uitwerking hiervan kan plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van artikel 1.56, achtste lid, van dit wetsvoorstel geschiedt de voordracht van die algemene maatregel van bestuur niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting (onderdeel E).

Naast het scheppen van duidelijkheid voor de gastouder, wordt met deze maatregel ook beoogd de relatie tussen gastouderbureau en gastouder te versterken. Een sterke relatie waarbij het gastouderbureau goed zicht heeft op de opvang en de (ontwikkel)behoeften van de gastouder draagt bij aan de kwaliteit. Het gastouderbureau kan dan middels de begeleiding en coaching adequaat insprijnen op deze behoeften en zo de proceskwaliteit van de gastouder versterken. Het gastouderbureau heeft reeds de plicht om zicht te hebben op het aantal kinderen dat de gastouder opvangt. Wanneer sprake is van opvang door verschillende gastouderbureaus, kunnen de betrokken gastouderbureaus het overzicht kwijtraken. Een ander doel van het stellen van een maximumaantal gastouderbureaus per gastouder is dan ook dat de bureaus het overzicht kunnen behouden op de opvangpraktijk en het aantal aanwezige kinderen.¹⁴

c) de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor coaching van de gastouders

De kwaliteit van de gastouder is bepalend voor de kwaliteit van de opvang. Ontwikkelingsgericht werken met kinderen vraagt veel van gastouders, zowel op het terrein van kennis als op het terrein van vaardigheden. Om gastouders hierin te ondersteunen is goede begeleiding vanuit het gastouderbureau een vereiste. Dit kan bijvoorbeeld door het faciliteren van bijscholing. Uit de literatuur blijkt dat *coaching on the job* een bewezen effectieve maatregel is voor het verhogen van de kwaliteit.¹⁵ De introductie van de pedagogisch beleidsmedewerker heeft bij dagopvang en buitenschoolse opvang positieve effecten op de kwaliteit van de opvang in de perceptie van beroepskrachten en houders, zo geven respondenten aan in de evaluatie van de Wet IKK. Pedagogisch beleidsmedewerkers worden in de dagopvang en buitenschoolse opvang onder andere ingezet als coach van de beroepskracht en

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31.322, nr. 466.

¹³ Rapportages DUO o.b.v. Landelijk Register Kinderopvang. Op een totaal van 18.371 voorzieningen voor gastouderopvang in januari 2023 is bijna 78% van de gastouders bij één gastouderbureau aangesloten.

¹⁴ Evaluatie wet IKK, (2022). SEO Economisch onderzoek, L. Kok, T. Schwartz en N. Koeman.

¹⁵ Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat coaching on the job een positief effect heeft op de pedagogische doelen (Fukkink & Tavecchio, 2010, Moreno et al., 2015).

dragen daardoor bij aan de versterking van de rol van de beroepskrachten. Goed toegeruste beroepskrachten/gastouders zijn belangrijk om de ontwikkeling van kinderen te volgen en maatwerk te kunnen bieden.

Om de kwaliteit van de pedagogische begeleiding, waaronder de coaching, te waarborgen worden er in dit wetsvoorstel grondslagen opgenomen om nadere regels te kunnen stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over de inzet en de opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers voor de coaching van gastouders. Door middel van coaching van de gastouders kan een impuls gegeven worden aan de (interactie)vaardigheden van de gastouder en zo aan de proceskwaliteit. De coaching ziet op de werkzaamheden van de gastouder en het handelen conform het pedagogisch beleid. Dit ziet zowel op het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau als op het pedagogisch werkplan van de gastouder. De nadere invulling van de coaching wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

3.1.3 Verbetermaatregelen professionalisering gastouders

Het opvangen van kinderen is een vak. Gastouders zijn pedagogisch professionals, net zoals beroepskrachten binnen de dagopvang en buitenschoolse opvang. Om dit vak goed te kunnen uitoefenen zijn bepaalde vaardigheden nodig, die een deel van de gastouders minder in lijkt te zetten (gegeven de uitschieters aan de onderkant). Het gaat daarbij om de interactie tussen gastouder en de kinderen (de zogenoemde interactievaardigheden), pedagogische basiskennis en een bewuste visie op of benadering van de eigen opvangpraktijk.

In het kader van het verbetertraject gastouderopvang zullen er in het verlengde van dit voorstel aanpassingen plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze wijzigingen hebben betrekking op de professionaliteit van gastouders en de verantwoorde begeleiding van gastouderbureaus. Dit betreft onder andere regels over het opstellen van een pedagogisch werkplan, het aanscherpen van de opleidingseisen voor gastouders, het voorschrijven van permanente educatie voor gastouders, en het uitbreiden van de achterwachting. Deze beoogde aanpassingen zijn mogelijk binnen de bestaande wettelijke kaders van de Wet kinderopvang.

Met de reeds bestaande kwaliteitseisen en het aanscherpen van enkele kwaliteitseisen voor gastouderopvang, wordt invulling gegeven aan verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang. Deze kwaliteitseisen zijn afgestemd op de aard en context van de gastouderopvang. Door middel van het stellen van deze kwaliteitseisen wordt geprobeerd om uitschieters in de kwaliteit aan de onderkant te voorkomen.

3.2 Afbakening

Het wetsvoorstel is van toepassing op gastouderopvang en niet op kindercentra. Dit is toegelicht in paragraaf 1.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland, omdat de Wet kinderopvang daar niet van toepassing is. Voor Caribisch Nederland zullen nadere regels worden gesteld omtrent de kwaliteit van kinderopvang gesteld in de Wet kinderopvang BES.¹⁶

3.3 Monitoring en evaluatie

Zoals aangegeven zal dit voorstel worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Nieuw geïntroduceerde of aangepast kwaliteitseisen voortkomend uit het verbetertraject gastouderopvang zullen worden gemonitord en geëvalueerd worden. Indien nodig kan dat leiden tot aanpassing van de genoemde algemene maatregel van bestuur.

4. Maatschappelijke gevolgen

4.1 Financiële consequenties

Het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang in de Wet kinderopvang om de sector meer houvast te bieden brengt geen financiële consequenties met zich mee. De vier opvoeddoelen moeten op dit moment ook al beschreven staan in het pedagogisch beleidsplan, op grond van artikel 12a van de Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang. De concretisering van deze doelen zal plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 306, nr. 2.

Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om het maximaleren van gastouderbureaus per gastouder en de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers voor het coachen van de gastouders nader uit te werken in lagere regelgeving. De maximalering van het aantal gastouderbureaus kan mogelijk gevolgen hebben voor de kindbezetting en daarmee de inkomsten van de gastouder. Gastouders geven in het onderzoek van het Kohnstamm Instituut bijvoorbeeld aan dat zij bij meerdere gastouderbureaus zijn aangesloten om tot een maximale kindbezetting te komen⁴. Dit wordt meegewogen in de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur.

Een deel van de gastouderbureaus en gastouders zal als gevolg van deze maatregelen extra kosten maken en een extra tijdsinvestering moeten doen. Deze kosten kunnen worden doorberekend in de uurtarieven van de gastouderopvang. Om de extra kosten van deze en de andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van ouders – en daarmee de toegankelijkheid van de gastouderopvang onder druk te zetten – worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de gastouderopvang per 2025 (de beoogde inwerkingtreding van de aangescherpte kwaliteitseisen). Hiervoor is € 16,3 miljoen structureel gereserveerd. Bij de precieze uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen de financiële consequenties nader worden toegelicht.

4.2 Consequenties voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel behelst het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang. Het verankeren van de vier pedagogische doelen voor gastouderopvang brengt geen regeldruk met zich mee. De pedagogische doelen zullen worden geconcretiseerd bij algemene maatregel van bestuur. Bij de uitwerking hiervan zal nader worden ingegaan op de regeldruk van de concretisering van de vier pedagogische doelen en het uitwerken hiervan in het pedagogisch beleidsplan.

Dit wetsvoorstel biedt de basis voor het stellen van (nadere) regels aan de gastouderopvang. De consequenties voor de regeldruk hiervan zijn afhankelijk van de precieze uitwerking van deze regels. De gedetailleerde raming zal derhalve onderdeel uitmaken van de toelichting bij die nadere regelgeving.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat er geen gevolgen voor de regeldruk zijn.

4.3 Consequenties voor toezicht en handhaving

Voor gastouderopvang geldt dat gastouderbureaus de pedagogische doelen moeten opnemen in hun pedagogisch beleidsplan. Dit volgt uit artikel 12a, eerste lid, onderdeel a, van de Regeling kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang. Gastouders dienen te handelen naar het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau waarbij zij zijn aangesloten. Door het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang (het voorgestelde artikel 1.49, eerste lid) is een gastouder, gelijk aan een houder van een gastouderbureau, te allen tijde verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang. Door met de beoogde wijziging de pedagogische doelen in de wet op te nemen en deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader uit te werken kan de toezichthouder de praktijkobservatie bij de voorziening voor gastouderopvang daaraan beter relateren. Bij de uitwerking hiervan zullen de gevolgen van de pedagogische doelen voor het toezicht nader worden toegelicht.

5. Advies en consultatie

5.1 Resultaten uitvoeringstoets

Vier organisaties zijn verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen: DUO, GGD GHOR NL, inspectie en VNG. Daarbij zijn de organisaties gevraagd in te gaan op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële aspecten en de regeldruk van het voorstel. Ook zijn de organisaties gevraagd of 1 januari 2025 haalbaar is als invoerdatum voor het wetsvoorstel. In het onderstaande wordt allereerst in algemene zin de reactie van de verschillende organisaties weergegeven. Vervolgens worden de reacties voor elk van de drie onderwerpen die met onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd weergegeven en wordt beschreven welke aanpassingen al dan niet zijn doorgevoerd.

5.1.1. Algemene reacties uitvoeringstoets

De vier organisaties beschouwen het wetsvoorstel in principe als uitvoerbaar en handhaafbaar met ingang van 1 januari 2025. Wel vragen de GGD GHOR, inspectie en VNG om enkele aanpassingen in het wetsvoorstel. Deze worden hieronder per onderwerp weergegeven.

DUO laat weten dat benodigde systeemwijzigingen relatief eenvoudig en binnen regulier beheer doorgevoerd kunnen worden. DUO verwacht namelijk dat alleen het maximeren van het aantal gastouderbureaus hun processen raken (Landelijk Register Kinderopvang, register Buitenlandse kinderopvang en Personenregister Kinderopvang). GGD GHOR NL en VNG onderschrijven het belang van de wetswijziging voor het verbeteren van de kwaliteit van de gastouderopvang.

Alle vier organisaties geven aan dat de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële effecten en regeldruk nog onbekend zijn voor hun eigen organisatie. Dit hangt af van de uitwerking van het wetsvoorstel in de nadere regelgeving.

Tot slot hebben zowel GGD GHOR NL als VNG een aantal (algemene) tekstuele opmerkingen bij de memorie van toelichting gemaakt. Naar aanleiding hiervan is de memorie van toelichting op een aantal punten aangepast.

5.1.2 Reacties uitvoeringstoets op de drie onderwerpen

De voorgestelde wetswijziging richt zich op drie onderwerpen. Per onderwerp worden de reacties van de verschillende organisaties beschreven. Vervolgens wordt beschreven of de reacties al dan niet hebben geleid tot een wijziging van het wetsvoorstel.

a) Gelijktstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang

GGD GHOR NL, inspectie en VNG zijn voorstander van het opnemen van de pedagogische basisdoelen voor gastouderopvang in de Wet kinderopvang. GGD GHOR NL geeft aan dat dit recht doet aan de status van de pedagogische doelen binnen de kinderopvang. Het pedagogisch fundament wordt hiermee verstevigd en het is een goede basis voor toezicht en handhaving. De inspectie laat weten dat het opnemen van de pedagogische basisdoelen in de wet kan bijdragen aan een verhoogde kwaliteit.

GGD GHOR NL en VNG geven aan dat het gelijkstellen van de definitie van verantwoorde gastouderopvang aan die van verantwoorde kinderopvang de indruk wekt alsof de gastouderopvang wordt gelijkgesteld aan de dagopvang of buitenschoolse opvang. Zij zien het risico dat gastouderopvang daarbij wordt opgetrokken tot hetzelfde niveau als de dagopvang of buitenschoolse opvang en dat dezelfde kwaliteitseisen van toepassing zijn op de gastouderopvang.

VNG benadrukt dat gastouderopvang een unieke vorm van kleinschalige opvang is die plaatsvindt in een gezinssituatie. De wijze waarop de pedagogische doelen behaald zullen worden zijn dan ook anders dan bij een kindercentrum. VNG geeft aan dat het gelijkstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang ongewenste effecten kan hebben en mogelijk onhaalbaar is. GGD GHOR NL geeft daarnaast aan dat het gebruiken van 'verantwoorde kinderopvang' voor gastouderopvang mogelijk consequenties heeft voor regelgevingen waar ook de term 'kinderopvang' wordt gebruikt.

Zowel GGD GHOR NL als VNG stellen daarom voor om verantwoorde gastouderopvang als begrip aan te houden in de Wet kinderopvang in artikel 1.49, derde lid, en om de invulling van de definitie van verantwoorde kinderopvang in artikel 1.49, eerste lid, over te nemen voor verantwoorde gastouderopvang in artikel 1.49 lid 3. Ook stelt VNG voor om in artikel 1.49, vierde lid, te verwijzen naar verantwoorde gastouderopvang en om in artikel 1.56 het begrip verantwoorde gastouderopvang te laten staan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft kenbaar gemaakt dat een van de doelen van dit wetsvoorstel is om de sector erkende pedagogische doelen te verankeren in de wetgeving voor gastouderopvang. Deze doelen zijn al verankerd in de wetgeving voor dagopvang en buitenschoolse opvang. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om gastouderopvang volledig gelijk te stellen aan dagopvang en buitenschoolse opvang. De wet en de toelichting zijn tekstueel aangepast om dit te verduidelijken.

Voor de structuur van de wetgeving is het logisch om gastouderopvang onder te brengen onder het begrip verantwoorde kinderopvang. De definitie van kinderopvang omvat naast dagopvang en buitenschoolse opvang ook gastouderopvang. Verantwoorde gastouderopvang wordt binnen de huidige wetgeving anders gedefinieerd dan verantwoorde kinderopvang, waardoor het als twee separate begrippen is opgenomen in de regelgeving. Wanneer dezelfde pedagogische doelen gelden, is er geen reden om twee aparte begrippen aan te houden wanneer zij van zelfde betekenis zijn. De wijze van invulling van verantwoorde kinderopvang kan wel per opvangvorm verschillen. Zo gelden voor de dagopvang en buitenschoolse opvang



ook andere kwaliteitseisen terwijl er wel één definitie van verantwoorde kinderopvang wordt gehanteerd.

Het gebruiken van de term verantwoorde kinderopvang zal geen aanvullende consequenties hebben voor regelgevingen waar de term 'kinderopvang' wordt gebruikt omdat uit de Wet kinderopvang al blijkt dat gastouderopvang onder de definitie van kinderopvang valt.

b) Het mogelijk maken om aantal gastouderbureaus per voorziening te maximaliseren

GGD GHOR NL schrijft dat de maatregel om het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn te beperken duidelijkheid geeft en de kwaliteit van de gastouderopvang zal verbeteren.

De inspectie geeft aan in het Thema-onderzoek Toezicht gastouderopvang¹⁷ het beperken van het aantal bemiddelende gastouderbureaus al onder de aandacht gebracht te hebben, samen met de aanbeveling om de bestaande vrijheden voor bemiddeling tegen het licht te houden. De inspectie geeft aan dat ondanks de maximalisering het de vraag blijft hoe de gelijktijdig bemiddelende bureaus omgaan met de begeleiding en afstemming met de gastouder.

In het voorgestelde artikel 1.56, tweede lid, van de wet, werd in de conceptversie die in uitvoerings-toets lag gesproken van het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus bij een voorziening voor gastouderopvang. Zowel GGD GHOR NL als VNG geven aan dat het stellen van een maximum aan het aantal gastouderbureaus de gastouder betreft in plaats van de voorziening voor gastouderopvang. Hier wordt volgens hen ook vanuit gegaan bij de uitwerking ervan in de memorie van toelichting.

Op basis van deze opmerkingen is in het wetsvoorstel opgenomen dat het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus de gastouder betreft. Per abuis werd in het voorgestelde artikel 1.56, tweede lid, in de conceptversie voor de uitvoeringstoets gesproken over een voorziening voor gastouderopvang.

c) Het mogelijk maken van pedagogische begeleiding en coaching ter ondersteuning van gastouders

GGD GHOR NL verwacht dat het mogelijk maken van pedagogisch coaching ter ondersteuning van gastouders kwaliteit verhogend zal werken. De inspectie geeft aan dat de consequenties van deze kwaliteitseis pas duidelijk worden bij de uitwerking in nadere regelgeving.

Zowel GGD GHOR NL als VNG geven aan dat de term 'begeleiders van gastouders' verwarrend is naast de 'beroepskracht' in artikel 1.56, eerste lid, van de wet (*de persoon die belast is met het begeleiden van gastouderopvang*). Ook geven zij beide aan dat onvoldoende duidelijk wordt wie deze personen zijn. GGD GHOR NL vraagt zich daarbij nog af hoe deze personen zich verhouden tot de bemiddelingsmedewerker zoals beschreven in de wet en de cao Kinderopvang. VNG stelt voor om net als in een kindercentrum ook voor gastouderopvang het begrip pedagogisch beleidsmedewerker te hanteren. Volgens VNG leidt deze term tot meer duidelijkheid over de taken en de functie.

Daarnaast zijn GGD GHOR NL en VNG van mening dat de toevoeging 'de begeleiding van gastouders' aan artikel 1.56b, tweede lid, onderdeel g, behoort tot artikel 1.56, tweede lid. Aangezien het gastouderbureau verantwoordelijk is voor de begeleiding van gastouders en de kwaliteit daarvan en de eisen die hieraan worden gesteld worden geregeld in artikel 1.56, tweede lid.

Tot slot schrijven GGD GHOR NL en VNG dat zij in artikel 1.56, tweede lid, graag een opsomming zien waaraan nadere regels gesteld kunnen worden die over de kwaliteit van een gastouderbureau gaan, zoals dit bijvoorbeeld ook in artikel 1.56b, tweede lid, het geval is.

De opmerkingen hebben ertoe geleid dat het begrip pedagogisch beleidsmedewerker uitgebreid wordt naar de gastouderopvang. Om verwarring te voorkomen wordt daarmee niet langer verwezen naar de begeleider van de gastouder. De grondslag voor het stellen van opleidingseisen aan deze pedagogisch beleidsmedewerkers, is net als voor beroepskrachten, geregeld in artikel 1.56, tweede lid.

De opmerking over een opsomming waaraan nadere regels gesteld kunnen worden die over de kwaliteit van een gastouderbureau gaan in artikel 1.56, tweede lid, heeft niet geleid tot een wijziging. Artikel 1.56, tweede lid, betreft namelijk enkel de eisen die gesteld worden aan het gastouderbureau. De opsomming in artikel 1.56b, tweede lid, gaat over gastouderopvang. Dit betreft zowel de gastouder als het gastouderbureau en daarmee is al sprake van een dergelijke opsomming.

¹⁷ Thema-onderzoek Toezicht Gastouderopvang (2020), Inspectie van het Onderwijs.

5.2 Resultaten internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft opengestaan voor internetconsultatie, van 12 juni 2023 tot en met 10 juli 2023. Er zijn 74 unieke reacties binnengekomen op deze internetconsultatie. Hiervan zijn er acht niet openbaar. De ontvangen reacties zijn onder andere afkomstig van brancheorganisaties, gastouders, (medewerkers van) gastouderbureaus, een gastouder coöperatie en van gemeente en GGD Amsterdam.

5.2.1 Algemene reacties

De meerderheid van de respondenten (waaronder de brancheorganisaties en gemeente en GGD Amsterdam) is in algemene zin blij met de verbetermaatregelen ter verhoging van de kwaliteit van de gastouderopvang. Er zijn ook respondenten die de verbetermaatregelen als regeldruk en betutteling ervaren. Zij zijn voorstander om de gastouderopvang te laten zoals het nu is.

5.2.2 Reacties internetconsultatie op de drie onderwerpen

De voorgestelde wetwijziging richt zich op drie onderwerpen. Per onderwerp worden de reacties beschreven.

a) Gelijkstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang

Net als uit de resultaten van de uitvoeringstoetsen blijkt dat het gelijkstellen van verantwoorde kinderopvang aan verantwoorde gastouderopvang de suggestie wekt dat alle kwaliteitseisen gelijkgesteld worden en dat de kwaliteitseisen voor kindercentra ook gaan gelden voor de gastouderopvang.

Zo'n vijftien van de respondenten zijn bang dat hiermee de huiselijke sfeer van de gastouderopvang verloren gaat. Het doel van de wetgever is echter enkel en alleen om de pedagogische basisdoelen voor verantwoorde kinderopvang van toepassing te laten zijn op de gastouderopvang. Hier is men in algemene zin blij mee omdat dit zorgt voor het bevorderen van de kwaliteit en de erkenning van gastouderopvang.

Zoals beschreven in paragraaf 5.1 bij de reactie op de uitvoeringstoetsen is het nadrukkelijk niet de bedoeling om gastouderopvang wat de kwaliteitseisen betreft volledig gelijk te stellen aan dagopvang en buitenschoolse opvang. Met deze wijziging wordt beoogd om de invulling van verantwoorde kinderopvang met de pedagogische basisdoelen over te nemen voor de gastouderopvang. De wet en de toelichting zijn tekstueel aangepast om dit te verduidelijken.

b) Het mogelijk maken om aantal gastouderbureaus per voorziening te maximaliseren

Ruim een derde (29) van de respondenten is tegen het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus. Deze reacties beschrijven onder andere dat het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus ingaat tegen de vrijheid en professionaliteit van de gastouder. Gastouders kiezen soms bewust voor meer gastouderbureaus om de kans op geplaatste kinderen te vergroten, om risico's op problemen bij gastouderbureaus te spreiden en vanwege de variëteit in cursusaanbod. Daarnaast geeft men aan dat het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus niet bijdraagt aan een betere kwaliteit vanwege discontinuïteit en verminderd toezicht en controle vanuit de aangesloten gastouderbureaus. Ook is men bang dat een beperking van het aantal gastouderbureaus kan zorgen voor een lagere kind bezetting wat kan leiden tot negatieve financiële gevolgen. Tot slot zijn er respondenten die beschrijven dat het beoogde doel ook behaald kan worden door bijvoorbeeld aandacht te besteden aan de kwaliteit van de gastouderbureaus of door gastouders de kind-aantallen te laten bijhouden. Met dit traject worden de eisen die aan gastouderbureaus worden gesteld aangescherpt met als doel om de kwaliteit van de gastouderbureaus te verbeteren. De maatregel van het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus per gastouder is daar onderdeel van. Het bijhouden van de kind-aantallen per gastouder kan overwogen worden als aanvullende maatregel, maar dit ondervangt niet alle geschatte mogelijke problemen als de gastouder bij meerdere gastouderbureaus is aangesloten.

Vijf gastouders schrijven dat zij het zelf prettig vinden te werken met één of twee gastouderbureaus. Ook een gastouderbureau schrijft voorstander te zijn van het beperken van samenwerken met meerdere bureaus omdat diverse bureaus verschillend met kwaliteit om gaan. Echter vinden vier hen wel dat er keuzevrijheid moet blijven.

GGD GHOR NL, VNG, inspectie en enkele respondenten op de internetconsultatie maken kenbaar dat zij positieve effecten zien die een maximering van het aantal gastouderbureaus kan hebben voor de kwaliteit van de gastouderopvang. Zoals aangegeven in de toelichting, onder paragraaf 3.1.2.b, draagt

een maximering van het aantal gastouderbureaus per gastouder bij aan een verbetering van het toezicht op de gastouderopvang en aan de relatie tussen de gastouder en het gastouderbureau. GGD'en hebben aangegeven dat het voor hen moeilijker is om een overtreding bij gastouderbureaus te constateren, indien meerdere gastouderbureaus bij de gastouder betrokken zijn. Met een gesteld maximum aantal gastouderbureaus per gastouder wordt daarnaast getracht de relatie tussen het gastouderbureau en de gastouder te versterken, zodat het bureau beter zicht heeft op de kwaliteit van de gastouder en adequaat kan inspelen op (ontwikkel)behoeften van de gastouder. Tot slot voorkomt een maximering dat er per kind dat door de gastouder wordt opgevangen mogelijk een ander pedagogisch beleidsplan gehanteerd dient te worden. Daarom wordt vastgehouden aan deze wijziging in de wet om een delegatiegrondslag te creëren om bij besluit een maximum te stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder is aangesloten.

De kritische reacties worden meegewogen in de uitwerking van de daadwerkelijke maximering bij algemene maatregel van bestuur.

c) Het mogelijk maken van pedagogische begeleiding en coaching ter ondersteuning van gastouders

Over het algemeen zijn er positieve reacties binnen gekomen over de mogelijkheid die wordt gecreëerd om in lagere regelgeving eisen op te nemen ten aanzien van de inzet van coaching van de gastouders door de gastouderbureaus. Zij geven aan dat op deze manier de kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus geborgd en versterkt wordt. Wel blijkt uit de reacties dat men benieuwd is naar de nadere uitwerking van deze eis in nadere regelgeving en de haalbaarheid hiervan. Een enkele respondent zou bijvoorbeeld graag willen dat de begeleiding niet verplicht wordt. Een andere respondent is bang dat de gelijkwaardige relatie tussen de gastouder en gastouderbureau hiermee onder druk komt te staan.

GGD en Gemeente Amsterdam geven aan dat de term 'begeleiders van gastouders' verwarrend is naast de 'beroepskracht' in artikel 1.56, eerste lid, van de wet (*de persoon die belast is met het begeleiden van gastouderopvang*). Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.1 is ervoor gekozen om in de gastouderopvang ook te spreken van pedagogisch beleidsmedewerker. Om verwarring te voorkomen wordt daarmee niet langer verwezen naar de begeleider van de gastouder.

De reacties van de internetconsultatie over de pedagogische begeleiding en coaching hebben verder niet geleid tot een aanpassing in de wet. De reacties die gaan over de nadere invulling van de wet zullen meegenomen worden in de uitwerking van de lagere regelgeving.

5.2.3. Overige reacties

De branchepartijen laten weten het in algemene zin eens te zijn met het voorstel maar kunnen nog onvoldoende overzien wat de effecten van de uitwerking van deze verbetermaatregelen zijn in de lagere regelgeving. Tevens spreken zij uit dat een hogere kwaliteit ook beloond dient te worden met een hogere financiële vergoeding en de maximum uurprijs voor gastouderopvang verder verhoogd dient te worden.

Daarnaast zijn in de internetconsultatie ook veel reacties binnengekomen die niet zien op dit wetsvoorstel, maar alvast anticiperen op de lagere regelgeving of andere zaken die de gastouderopvang raken. Zoals de betaalbaarheid van de gastouderopvang, verhoging van de maximum uurprijs voor de gastouderopvang, mogelijkheid tot aanbieden voorschoolse educatie en de proportionaliteit en de kosten die de rechtelijke uitspraak over de Warenwet attracties en speeltoestellen met zich meebrengt. Aangezien deze reacties geen onderdeel uitmaken van het huidige wetsvoorstel zijn deze reacties buiten beschouwing gelaten.

6. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel, eenmaal wet, treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Overeenkomstig de systematiek van vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is het streven om inwerkingtreding per 1 januari 2025 te realiseren. De wet zal ten minste twee maanden voor inwerkingtreding worden gepubliceerd in het Staatsblad.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A, C, onder 1, en D, onder 2 (artikelen 1.1, 1.56, tweede lid en 1.56b, tweede lid, onderdeel g)

De inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers

Voorgesteld wordt in artikel 1.1 van de wet de begripsbepaling van het begrip ‘pedagogisch beleidsmedewerker’ tweeledig te maken. De begripsomschrijving voor een pedagogisch beleidsmedewerker werkzaam binnen een kindercentrum wordt niet gewijzigd en wordt ondergebracht onder a. In onderdeel b wordt een nieuwe begripsomschrijving voor een pedagogisch beleidsmedewerker werkzaam binnen de gastouderopvang geïntroduceerd. In dit geval is een pedagogisch beleidsmedewerker de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een gastouderbureau, bezoldigd is en belast is met het coachen van gastouders bij de uitvoering van hun werkzaamheden en het handelen conform het pedagogische beleid.

De voorgestelde wijzigingen in de onderdelen C en D bieden een grondslag voor regels over de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers binnen de gastouderopvang. De nadere uitwerking hiervan zal plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.2.c.

Artikel I, onderdelen B en D, onder 1 (artikel 1.49 en 1.56b, eerste en tweede lid, onderdeel a)

Verantwoorde kinderopvang

Onderdeel B voorziet erin dat de definitie van verantwoorde kinderopvang in artikel 1.49, eerste lid, van de Wet kinderopvang ook van toepassing is op gastouderopvang. Als gevolg daarvan komt het begrip verantwoorde gastouderopvang in het huidige derde lid te vervallen en wordt ‘verantwoorde gastouderopvang’ in artikel 1.56b, eerste lid, vervangen door ‘verantwoorde kinderopvang’. Deze begripsverandering wordt ook doorgevoerd in het tweede lid van artikel 1.56b, waarbij nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang.

In het huidige vierde lid, dat na vernummering het derde lid wordt, van artikel 1.49, is geregeld dat een houder van een gastouderbureau er zorg voor draagt dat er verantwoorde uitvoering plaatsvindt van de werkzaamheden van het bureau. Onderdeel a verwijst daarbij naar aspecten van verantwoorde gastouderopvang. Die verwijzing wordt aangepast in een verwijzing naar verantwoorde kinderopvang.

Het huidige artikel 1.49, tweede lid, houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de in het eerste lid opgenomen aspecten van verantwoorde kinderopvang. De nadere uitwerking van deze aspecten voor gastouderopvang zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.2.a.

Artikel I, onderdelen C, onder 2, en E (artikelen 1.56, achtste lid en 3.4)

Maximering aantal gastouderbureaus per gastouder

Met de voorgestelde toevoeging van een achtste lid aan artikel 1.56 wordt een bevoegdheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur een maximum te kunnen stellen aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder zich kan aansluiten. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.2.b.

Als gevolg van deze wijziging wordt ook een uitbreiding van artikel 3.4 voorgesteld, waarin een zogenoemde voorhangverplichting is geregeld voor verschillende algemene maatregelen van bestuur. Er wordt een verwijzing toegevoegd naar artikel 1.56, achtste lid. Met deze bepaling wordt namelijk, net als met het tweede lid van artikel 1.56, een belangrijke kwaliteitsnorm voor de gastouderopvang vastgesteld. Daarom is het voorstel om ook voor het achtste lid in een voorhangverplichting te voorzien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,