

Vergaderjaar 2023–2024

36 513

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met onderhavige wetswijziging 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 maximeren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten op twee.
- 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 gastouderopvang.¹

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 uitvoerings-toetsen 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.

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

2. Aanleiding

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 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 wet- 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 inwerkingtreding van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (hierna: de Wet IKK) in 2018 en 2019 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.³ 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.⁴

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 toezichtintensiteit⁵, het toezichtkader en de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus en het beperkte zicht hierop.⁶

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

³ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017–2019, december 2019.

Kohnstamm Instituut, Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang, mei 2022.

⁴ Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, Verschillen in kwaliteit tussen gastouders Een typologische verkenning. Gecombineerde metingen 2017–2019, mei 2023.

⁵ 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.

⁶ Inspectie van het Onderwijs, Thema-onderzoek toezicht gastouderopvang, april 2020.

De bovengenoemde beleidsdoorlichting en 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 het 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 (em.) professor Riksen-Walraven⁷ als uitgangspunt te nemen voor het bieden van verantwoorde kinderopvang bij gastouderopvang. Het maximaliseren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten op twee. Ook wordt voorgesteld om het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten te maximaliseren op twee. Tot slot wordt voorgesteld om 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.⁸ 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 gezichten-criterium.⁹

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.

⁷ Deze pedagogische doelen zijn:

1. het bieden van emotionele veiligheid aan kinderen;
2. de persoonlijke competentie van kinderen bevorderen;
3. de sociale competentie van kinderen bevorderen en
4. de socialisatie van kinderen bevorderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen

⁸ 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.

⁹ De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief, 2017, Fukkink e.a.

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 kindercentrum.⁸

Na invoering van de Wet IKK in 2018 en 2019, 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 kwaliteits-eisen voor de gastouderopvang aanpassing behoeven om de kwaliteit beter te kunnen waarborgen.¹⁰ Daarom worden er voor de gastouderopvang kwaliteitseisen uitgewerkt op het niveau van wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Deze maatregelen zien op het verbeteren van de begeleiding van de gastouder door het gastouderbureau en de professionalisering van gastouders, met als doel 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 gastouderbureau 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. 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 (em.) professor Riksen-Walraven worden in de sector algemeen erkend en liggen ten grondslag aan de pedagogische kaders die zijn opgesteld voor de kinderopvang.^{11, 12} Deze doelen zijn

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs, *Thema-onderzoek toezicht gastouderopvang*, april 2020.

¹¹ Riksen-Walraven, M. (2000). *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang* (oratie), Amsterdam, Vossiuspers AUP.

opgenomen in de memorie van toelichting het oorspronkelijke wetsvoorstel mee de wet per 2005 is ingevoerd.¹³

In de huidige wet- en 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 genoemde pedagogische doelen opgenomen. Vooral nog 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. 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 gelijkgesteld worden aan de kwaliteitseisen van dagopvang of buitenschoolse opvang. Per opvangvorm zijn voorwaarden voor 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 worden geconcretiseerd bij algemene maatregel van bestuur. 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 van de pedagogische doelen in de wet.^{14, 15} 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.

¹² Singer, E. en Kleerekoper L. (2009), *Pedagogisch kader kindercentra 0–4 jaar*, Elsevier gezondheidszorg, Maarssen/ Schreuder, L., Boogaard, M., Fukkink, R., Hoex, J., (2011), *Pedagogisch Kader Kindercentra 4–13 jaar*, Reed Business, Amsterdam.

¹³ Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, p. 80.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 466.

¹⁵ SEO spreekt over een «naar verwachting positief effect».

Wijzigingen in het pedagogisch beleidsplan

De houder van het gastouderbureau heeft een pedagogisch beleidsplan waarin het reeds verplicht was om de kenmerkende visie op de omgang met kinderen vast te leggen. 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.

b) het maximeren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten op twee

Het gastouderbureau vervult een belangrijke rol in de gastouderopvang. Het gastouderbureau brengt de opvang tussen gastouder en ouder tot stand, begeleidt de gastouder en vervult de kassiersfunctie. Om deze rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat het gastouderbureau over voldoende expertise beschikt en goed zicht heeft op de (kwaliteit van) opvang die wordt geboden door de gastouder. Een gastouder kan overigens meerdere voorzieningen hebben waarin gastouderopvang plaatsvindt.

Voordat een voorziening voor gastouderopvang geregistreerd kan worden in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), moet de gastouder zich aansluiten bij een gastouderbureau. Het gastouderbureau dient de aanvraag voor registratie in het LRK in bij de gemeente. Van de aansluiting of beëindiging van een aansluiting van een voorziening voor gastouderopvang bij een gastouderbureau, is de houder van het gastouderbureau op grond van artikel 1.47 van de wet en artikel 7 van het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang verplicht hier onverwijld mededeling van te doen aan het college van de betreffende gemeente.

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 bij twee gastouderbureaus aangesloten. Bij circa 5,4% van de voorzieningen voor gastouderopvang is de gastouder bij drie of meer gastouderbureaus aangesloten. Het merendeel hiervan is aangesloten bij drie gastouderbureaus, maar er zijn uitschieters tot gastouders die voor een voorziening voor gastouderopvang bij zes gastouderbureaus zijn aangesloten. Dit kan in de praktijk leiden tot verschillende problemen, die in 2020 ook gesignaleerd zijn door de Inspectie van het Onderwijs in het thema-onderzoek «Toezicht op gastouderopvang». In het rapport geeft de inspectie aan risico's te zien in het solitaire karakter van de gastouderopvang in combinatie met de – toen geldende – lage toezichtintensiteit, het toezichtkader en de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus en het beperkte zicht hierop.

Wanneer een gastouder per voorziening voor gastouderopvang bij meerdere gastouderbureaus is aangesloten, kan dit allereest leiden tot rolvervaging tussen gastouderbureaus.

Deze rolvervaging ontstaat omdat de betrokken gastouderbureaus wel de bemiddeling tussen gastouder en vraagouders op zich nemen, maar vervolgens niet de (volledige) begeleiding van de gastouders.

Het aangesloten zijn bij meerdere gastouderbureaus door een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan daarnaast tot een aantal praktische problemen leiden, die de kwaliteit van de gastouderopvang niet altijd ten goede komen. Zo dient de gastouder te handelen overeenkomstig de visie en invulling van de pedagogische doelen zoals beschreven in het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau. Daarnaast ontstaat er onduidelijkheid als de gastouder in een voorziening van meerdere gastouderbureaus de opgestelde veiligheids- en gezondheidsrisico's in acht dient te nemen en zorg moet dragen dat de maatregelen uit het bijbehorende plan van aanpak zijn respectievelijk worden genomen. Ook bij naleving van de meldcode die door de betrokken gastouderbureaus zijn opgesteld kan onduidelijkheid ontstaan. Als deze beleidsdocumenten of risico-inventarisaties van de verschillende gastouderbureaus inhoudelijk van elkaar verschillen, kan het tot lastige situaties leiden voor de gastouder.

Daarnaast is bijvoorbeeld het zicht hebben op welke ontwikkelactiviteiten de gastouder volgt of het aantal kinderen dat bij de voorziening voor gastouderopvang wordt opgevangen lastiger als er meerdere gastouderbureaus zijn betrokken bij een voorziening voor gastouderopvang. In dat laatste geval hebben namelijk alle betrokken gastouderbureaus de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat het maximum aantal op te vangen kinderen bij de voorziening voor gastouderopvang niet wordt overschreden, ook niet met de kinderen die via ander gastouderbureaus worden opgevangen.

Tot slot kan het aangesloten zijn bij meerdere gastouderbureaus belemmerend werken voor het toezicht door de GGD. In het onderzoek van de inspectie geeft bijna een derde van de bevraagde GGD'en aan dat het aangesloten zijn bij meerdere gastouderbureaus het beoordelen van de kwaliteitseisen tijdens een inspectieonderzoek (zeer) negatief beïnvloedt. Als een gastouder met verschillend beleid moet werken, is moeilijker toezicht te houden of dit beleid ook wordt uitgevoerd. Als de kwaliteit of veiligheid op de voorziening tekort schiet, is het bovendien minder goed mogelijk om te beoordelen wie welke verantwoordelijkheid heeft en welk gastouderbureau eventueel in overtreding is. Dit heeft ook gevolgen voor de handhavingmogelijkheden van de gemeente. Er kan niet effectief worden opgetreden als de rol en verantwoordelijkheden van de partijen niet duidelijk is.

Hierbij geldt dat hoe meer gastouderbureaus betrokken zijn bij een voorziening voor gastouderopvang, hoe moeilijker het vervullen van bovengenoemde verantwoordelijkheden wordt en hoe lastiger het is voor de toezichthouder om hier toezicht op te houden. Het is de verantwoordelijkheid van de houder van het gastouderbureau dat het gastouderbureau aan alle eisen voldoet die aan de totstandkoming van de gastouderopvang en de begeleiding van de gastouder worden gesteld. Het gastouderbureau moet dit aannemelijk kunnen maken.

Vanuit het oogpunt van de controlerende en begeleidende rol van het gastouderbureau, zou een maximering op één gastouderbureau de meest voor de hand liggende keuze zijn. Er spelen echter ook andere belangen mee, zoals dat een gastouder voldoende bezetting van kinderen wil hebben of het debiteurenrisico vanuit gastouderbureaus wil kunnen spreiden en om deze redenen bij meer dan een gastouderbureau aangesloten wil zijn. Om aan dit belang tegemoet te komen stelt de regering daarom voor dat het voor een gastouder mogelijk wordt om per voorziening voor gastouderopvang bij maximaal twee gastouderbureaus aangesloten te zijn. Indien meerdere gastouderbureaus betrokken zijn bij de begeleiding van de gastouder zal van hen worden gevraagd de

begeleiding af te stemmen. De afstemming zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Met het maximum van twee gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten, in samenhang met een goede afstemming van de begeleiding van de gastouder tussen de gastouderbureaus, is een goede balans gevonden tussen deze verschillende belangen. Zo behoudt de gastouder meer zicht op werkzekerheid doordat hij of zij bij meer dan een gastouderbureau aangesloten kan zijn. Daarnaast zal hiermee de rolvervaging tussen gastouderbureaus verminderen. Tot slot zorgt dit voor meer duidelijkheid in het toezicht door de GGD en de handhaving door gemeentes. Met dit maximum blijft weliswaar de situatie bestaan dat er meerdere gastouderbureaus aangesproken zouden moeten of kunnen worden bij een tekortkoming bij de voorziening voor gastouderopvang. Een maximering van twee gastouderbureaus vergroot echter wel de mogelijkheden tot een goede beoordeling hiervan door de toezichthouder. Daarmee draagt deze maatregel bij aan het versterken van de kwaliteit van de gastouderopvang.

Als een gastouder voor een voorziening voor gastouderopvang kiest voor (structurele) aansluiting bij twee gastouderbureaus, is afstemming tussen de betrokken gastouderbureaus van belang voor de kwaliteit van de opvang. 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.

Uitzonderingsmogelijkheid

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. Wanneer strikt wordt vasthouden aan het maximum van twee bemiddelingsrelaties met een gastouderbureau, is een overstap naar een, tijdelijk, derde gastouderbureau onmogelijk. Dit wordt onwenselijk geacht, omdat een gastouder de mogelijkheid moet hebben over te kunnen stappen, bijvoorbeeld als de gastouder niet tevreden is over de begeleiding en bemiddeling door het gastouderbureau.

Om de mogelijkheid voor voorzieningen voor gastouderopvang om te wisselen van gastouderbureau te behouden, wordt daarom in dit wetvoorstel een tijdelijke uitzonderingsmogelijkheid geboden.

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. De gastouder wordt zo in de gelegenheid gesteld om voor de betreffende voorziening voor gastouderopvang één van de twee bestaande bemiddelingsrelaties op te zeggen en een bemiddelingsrelatie met een nieuw, derde gastouderbureau te starten. Administratief kan dit niet altijd op hetzelfde moment geregeld worden, vanwege afhankelijkheid van de beide gastouderbureaus, de gemeente die de beëindiging van de bemiddelingsrelatie en de start van de nieuwe bemiddelingsrelatie moet beschikken en eventueel ouders die moeten overstappen van gastouderbureau.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent tijdelijke uitbreiding naar drie gastouderbureaus. Deze regels kunnen betrekking hebben op de redenen en duur van de tijdelijke uitbreiding.

Overgangsrecht voor bestaande bemiddelingsrelaties

Eind 2023 heeft bij circa 5,4% van de voorzieningen voor gastouderopvang de gastouder een bemiddelingsrelatie met drie of meer gastouderbureaus. Hiervan heeft het merendeel een bemiddelingsrelatie met drie gastouderbureaus, maar er zijn uitschieters tot meer dan vijf bureaus. Het betreft derhalve slechts een beperkt aantal voorzieningen voor gastouderopvang waarbij de gastouder met drie of meer gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie heeft. Het doel van dit wetsvoorstel is om de gastouder per voorziening voor gastouderopvang het aantal bemiddelingsrelaties met een gastouderbureau terug te brengen tot ten hoogste twee. Door het opnemen van overgangsrecht, kunnen gastouders met meerdere bemiddelingsrelaties per voorziening voor gastouderopvang daar de tijd voor nemen. Dit kan zolang als op de voorziening kinderen worden opgevangen op basis van bestaande contracten tussen ouders en gastouderbureaus op het moment van inwerkingtreding van deze wet.

Gastouders (en daarmee ook ouders) verplichten vroegtijdig de bestaande bemiddelingscontracten op te zeggen, kan voor de ouders en de kinderen de continuïteit van de opvang in geding brengen. Ook kan dit een onevenredige administratieve last voor hen betekenen. Om de continuïteit van de opvang te waarborgen en eventuele onwenselijke administratieve lasten te beperken is er in dit wetsvoorstel voor gekozen dat bestaande bemiddelingsrelaties gehandhaafd mogen blijven, tot de reeds afgesloten overeenkomsten tussen de ouder en het gastouderbureau worden beëindigd of opgezegd. Op deze manier zullen de situaties dat er sprake is van meer dan twee bemiddelingsrelaties met natuurlijk verloop uit faseren.

Dit overgangsrecht wordt uitgelegd aan de hand van een voorbeeld: een gastouder heeft per voorziening voor gastouderopvang voor inwerkingtreding van deze maatregel een bemiddelingsrelatie met drie gastouderbureaus (A, B en C). Via elk van deze drie gastouderbureaus vangt de gastouder één kind op binnen de voorziening voor gastouderopvang. Deze opvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de ouder en het gastouderbureau. Deze schriftelijke overeenkomsten kunnen gehandhaafd worden, dus de opvang van deze drie kinderen kan door blijven lopen. Na inwerkingtreding van deze maatregel kan de gastouder voor deze voorziening voor gastouderopvang van hooguit twee (A en B) van deze drie gastouderbureaus nieuwe koppelingen met ouders aangaan. De gastouder kan – vanzelfsprekend – zelf de keuze maken welke twee van de drie aangesloten gastouderbureaus dit betreft. Op het moment dat de opvang via het derde gastouderbureau (C)

stopt, heeft de gastouder met twee gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie en is dit overgangsrecht niet meer van toepassing. De verplichting om de beëindiging van de bemiddelingsrelatie onverwijld door te geven aan de gemeente blijft staan voor de gastouder en gastouderbureau C.

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.¹⁶ 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 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. In het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verbetertraject gastouderopvang wordt vastgelegd hoeveel uren coaching de pedagogisch beleidsmedewerker iedere gastouder jaarlijks ten minste biedt. De deskundigheidseisen voor de pedagogisch beleidsmedewerker worden, net als bij gastouders, gedelegeerd naar de Regeling Wet kinderopvang.

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.

¹⁶ 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).

Om de kwaliteit van de gastouderopvang beter te waarborgen en te verhogen, zullen in het verlengde van dit wetsvoorstel wijzigingen in de kwaliteitseisen plaatsvinden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de kamerbrief van mei 2023.¹⁷ Deze wijzigingen hebben betrekking op de professionaliteit van gastouders en de verantwoorde begeleiding van gastouderbureaus.

De belangrijkste onderdelen zijn:

- Het aanscherpen van de opleidingseisen voor gastouders, zodat gastouders een pedagogisch component hebben gevolgd. Op dit moment kwalificeren er opleidingen, bijvoorbeeld 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. Deze achterwachting wordt gewijzigd, zodat alle gastouders, ongeacht hoeveel kinderen zij opvangen, over een achterwacht beschikken.

Deze beoogde aanpassingen in lagere regelgeving zijn mogelijk binnen de bestaande grondslagen in de wet. De nadere invulling van deze maatregelen wordt beschreven in het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang.

Met de reeds bestaande kwaliteitseisen en het opnemen dan wel aanscherpen van bovengenoemde kwaliteitseisen voor gastouderopvang, wordt invulling gegeven aan verantwoorde kinderopvang bij 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 daar niet van toepassing is. Voor Caribisch Nederland zijn nadere regels voorgesteld omtrent de kwaliteit van kinderopvang in de Wet kinderopvang BES.¹⁸

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

¹⁸ Het bij koninklijke boodschap van 15 februari 2023 ingediende voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de kinderopvang op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet kinderopvang BES) (Kamerstukken 36 306).

3.3 Monitoring en evaluatie

Zoals aangegeven zal dit voorstel worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Nieuw geïntroduceerde of aangepaste kwaliteitseisen zullen worden gemonitord en geëvalueerd.

4. Maatschappelijke gevolgen

4.1 Gevolgen voor de toegankelijkheid van de gastouderopvang

Gastouderopvang stelt ouders in staat om te werken en het draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Deze doelen zijn nevensgeschikt aan elkaar. Voor het bereiken van deze twee doelen is zowel goede toegankelijkheid als goede kwaliteit van de opvang van belang. Zoals eerder beschreven in deze toelichting is de kwaliteit bij een deel van de gastouders nu (zeer) laag. Met de maatregelen uit dit wetsvoorstel wordt beoogd om de kwaliteit van gastouderopvang beter te waarborgen en te verhogen. 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. De voorgestelde maatregelen kunnen de toegankelijkheid van de gastouderopvang onder druk zetten. Bijvoorbeeld omdat gastouders niet aan de nieuwe kwaliteitseisen kunnen of willen voldoen en hun opvang beëindigen. Ook kunnen de kosten voor gastouderopvang voor ouders stijgen als gevolg van de voorgestelde maatregelen.

De regering vindt het belangrijk om verantwoorde gastouderopvang beter te waarborgen in de wet, ook als dit betekent dat sommige gastouders niet aan alle voorgestelde eisen kunnen voldoen. Het aantal gastouders daalt al jaren, blijkt uit de registratie in het LRK.

De voorgestelde kwaliteitseisen leiden mogelijk tot een grotere uitstroom van het aantal gastouders. De verwachting is dat het effect beperkt zal zijn omdat veel gastouders en gastouderbureaus al (deels) voldoen aan de nieuwe eisen. Zo blijkt uit een inventarisatiestudie onder gastouders en gastouderbureaus uit 2022 dat ruim driekwart van de gastouders al aan professionalisering doet en 35% van de gastouders al over een pedagogisch werkplan beschikt. Aandachtspunt bij de introductie van de pedagogisch beleidsmedewerker is de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde pedagogisch beleidsmedewerkers voor de coaching van gastouders. Van de gastouderbureaus biedt 66% echter nu al individuele coaching aan en verzorgt ruim 87% workshops of trainingen voor de gastouders. Ook is meer dan de helft van het aantal medewerkers bij gastouderbureaus al minimaal hbo geschoold.¹⁹ 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.²⁰

Een deel van de gastouders en gastouderbureaus zal nog stappen moeten zetten om aan de nieuwe maatregelen te voldoen. Dit kan leiden tot een grotere uitstroom onder gastouders. Het kan zijn dat een deel van de gastouders niet kan of wil voldoen aan de nieuwe eisen en hiermee het aanbod van gastouderopvang afneemt. De regering stelt enkele maatregelen voor om rekening te houden met het doenvermogen van gastouders en gastouderbureaus. Allereerst is vroegtijdige en duidelijke communicatie vanuit de Rijksoverheid wat er van gastouders en gastouderbureaus wordt verwacht van belang. Daarnaast hebben gastouderbu-

¹⁹ Kohnstamm Instituut, *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*, mei 2022.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 466.

reus een ondersteunende en begeleidende rol naar de gastouder bij de implementatie van deze eisen. Tot slot zullen voor enkele eisen overgangstermijnen gelden. Zo wordt getracht gastouders in staat te stellen zich de nieuwe eisen eigen te maken. Om een grotere uitstroom van het aantal gastouders zoveel mogelijk te beperken worden naast bovengenoemde maatregelen om de regeldruk te beperken, ook maatregelen genomen om de financiële gevolgen te beperken. Deze worden toegelicht in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de regeldruk van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

Om zicht te houden op de gevolgen van de maatregelen voor de toegankelijkheid van de gastouderopvang wordt de implementatie van de voorgestelde maatregelen uit dit wetsvoorstel alsmede het aantal gastouders gemonitord. Daarnaast is de Minister van SZW voornemens om een onderzoek uit te laten voeren naar de redenen van uitstroom van gastouders, om hier meer zicht op te krijgen. Zo kan waar nodig worden bijgestuurd om de toegankelijkheid van de gastouderopvang te waarborgen.

4.2 Financiële gevolgen

Inleiding

In het onderhavige wetsvoorstel worden grondslagen aangepast voor het stellen van nadere kwaliteitseisen ten behoeve van het verbetertraject gastouderopvang in lagere regelgeving. Daarnaast worden de pedagogische doelen verankerd in de wet en wordt een maximum van twee gastouderbureaus per voorziening voor gastouderopvang voorgesteld. In deze toelichting wordt op hoofdlijnen ingegaan op de financiële gevolgen van alle aanpassingen in de kwaliteitseisen en de verhoging van de maximum uurprijs met 21 cent per 2025 die in mei 2023 is aangekondigd aan de Tweede Kamer.²¹ De maatregelen die in deze brief zijn aangekondigd aan de Tweede Kamer, zijn uitgewerkt in dit wetsvoorstel, het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verbetertraject gastouderopvang en in de Regeling tot wijziging van de Regeling Wet kinderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang.

De financiële gevolgen zijn integraal gewogen en worden in deze toelichting beschreven, aangezien dit wetsvoorstel als basis dient voor alle voorgestelde wijzigingen.

Financiële gevolgen verbetertraject gastouderopvang

Het doel van de maatregelen die in dit wetstraject worden uitgewerkt, is om de kwaliteit van de gastouderopvang beter te waarborgen en de kwaliteit te verhogen. Een aanzienlijk deel van de gastouderbureaus en gastouders zal al aan deze voorgestelde maatregelen voldoen, maar voor anderen zal dit een inspanning vergen. Voor (een deel van de) gastouderbureaus en gastouders zullen deze maatregelen tot extra kosten leiden. Bijvoorbeeld omdat zij meer tijd kwijt zijn aan begeleiding, bijscholing, het opstellen van een pedagogisch werkplan en/of het volgen van de ontwikkeling van het kind. Gastouderbureaus en gastouders zullen deze hogere kosten mogelijk (gedeeltelijk) doorberekenen in hun tarieven. Daarmee kan dit tot hogere kosten leiden voor ouders.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

Om de extra kosten van deze en de andere maatregelen die in lagere regelgeving worden geregeld niet volledig ten laste te laten komen van betrokken ouders en daarmee de toegankelijkheid van de gastouderopvang onder druk te zetten – worden de extra kosten verdisconteerd in de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang per 2025 (de beoogde inwerkingtreding van de aangescherpte kwaliteitseisen). Hiervoor is € 16,3 miljoen structureel gereserveerd (prijsspeil 2022). Ten tijde van de raming betekent dit een verhoging van de maximum uurprijs voor de gastouderopvang per 2025 met 21 cent, bovenop de jaarlijkse indexatie. In het ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag voor 2025 wordt de precieze verhoging van de maximum uurprijs geregeld.

Zoals hierboven aangegeven zullen veel gastouders en gastouderbureaus reeds aan (een deel van) de nieuwe eisen voldoen. Anderen zullen 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.

Uitgangspunt bij deze aanpassing in de maximum uurprijs is dat de sector hiermee in staat wordt gesteld om het aanpassen aan de gewijzigde eisen vanuit de eigen bekostiging te financieren.

Financiële gevolgen van de maatregelen in dit wetsvoorstel

Het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang in de wet 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. Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de inzet en opleidingseisen van pedagogisch beleidsmedewerkers voor het coachen van de gastouders nader uit te werken in lagere regelgeving. De concretisering van deze doelen en het beschrijven van de financiële consequenties zal plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur.

Tot slot wordt in dit wetsvoorstel een maximum van twee gesteld aan het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder aangesloten kan zijn. De maximering van het aantal gastouderbureaus kan mogelijk indirecte gevolgen hebben voor de kindbezetting en daarmee de inkomsten van de gastouder. Gastouders geven in onderzoek van het Kohnstamm Instituut bijvoorbeeld aan dat zij bij meerdere gastouderbureaus zijn aangesloten om tot een maximale kindbezetting te komen.²² Deze gevolgen zijn niet te kwantificeren. Echter, circa 95% van de gastouders werkt nu ook met één of twee gastouderbureaus. Voor hen heeft deze maatregel dus geen financiële gevolgen.

Daarnaast mogen bestaande bemiddelingsrelaties met een eventueel derde of nog meer gastouderbureaus intact worden gehouden. Daarmee heeft deze maatregel geen directe financiële gevolgen voor deze gastouderopvang.

4.3 Gevolgen voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel regelt het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang en daarmee het verankeren van de vier pedagogische doelen voor gastouderopvang. De pedagogische doelen

²² Kohnstamm Instituut, *Inventarisatieonderzoek Gastouderopvang*, mei 2022.

zullen worden geconcretiseerd bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij 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 brengt geen derhalve directe regeldruk voor de gastouderopvang met zich mee.

Het stellen van een maximum van twee gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten brengt eveneens geen regeldruk met zich mee. De bestaande overeenkomsten tussen ouders en gastouderbureaus bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen intact blijven. Hierdoor hoeven gastouder, ouder of gastouderbureau geen actie te ondernemen om bestaande overeenkomsten op te zeggen om aan het maximum van twee gastouderbureaus te voldoen. Alleen bij nieuwe opvangrelaties tussen gastouder en ouder is het van belang dat deze plaatsvinden via één van de maximaal twee gastouderbureaus waarbij de gastouder is aangesloten.

Van een wijziging van een aansluiting van een voorziening voor gastouderopvang bij een gastouderbureau moet nu al op grond van artikel 7 van het Besluit landelijk register kinderopvang, register buitenlandse kinderopvang en personenregister kinderopvang onverwijld mededeling worden gedaan door de houder van het gastouderbureau aan de gemeente. Het stellen van een maximum van twee gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten brengt hierin geen verandering. In het LRK is reeds per voorziening voor gastouderopvang – met start- en eventuele einddatum – inzichtelijk met welke gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie is. Deze maatregel leidt zodoende niet tot een verhoging van de administratieve lasten.

Tot slot biedt dit wetsvoorstel de basis voor het stellen van (nadere) regels aan de pedagogisch beleidsmedewerker. De consequenties voor de regeldruk hiervan zijn afhankelijk van de precieze uitwerking van deze regels. De toelichting op de regeldruk zal derhalve onderdeel uitmaken van de nota van toelichting bij die nadere regelgeving.

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

4.4 Gevolgen voor toezicht en handhaving

Gastouderbureaus moeten de pedagogische doelen 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 volgens het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau. Door het opnemen van gastouderopvang in de definitie van verantwoorde kinderopvang (het voorgestelde artikel 1.49, eerste lid) is een gastouder, net als een houder van een gastouderbureau, verantwoordelijk voor het bieden van verantwoorde kinderopvang. Door met de beoogde wijziging de pedagogische doelen in de wet op te nemen en deze bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken kan de toezichthouder bij de voorziening voor gastouderopvang beter beoordelen of aan de pedagogische doelen wordt voldaan en daarmee verantwoorde kinderopvang wordt geboden.

Het stellen van een maximum van twee gastouderbureaus waarmee een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten, draagt bij aan de uitvoerbaarheid voor het toezicht en handhaving om de betrokken gastouderbureaus aan te spreken op het naleven van de eisen of het handhaven hierop.

De financiële gevolgen voor toezicht en handhaving zijn mede afhankelijk van de beoogde aanpassingen in lagere regelgeving. Dit wordt nader toegelicht in het Besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang in verband met het verhogen van de kwaliteit van de gastouderopvang.

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 gevolgen voor toezicht en handhaving en de regeldruk van het voorstel voor toezicht en handhaving. Ook zijn de organisaties gevraagd of 1 januari 2025 haalbaar is als inwerkingtredingsdatum voor het wetsvoorstel. Alle vier de organisaties hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt²³.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is na het uitbrengen van de uitvoeringstoetsen besloten om het stellen van een maximum van twee gastouderbureaus waarmee een gastouder per voorziening voor gastouderopvang een bemiddelingsrelatie mag hebben op te nemen in dit wetsvoorstel, in plaats van dit te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Omdat de uitvoeringstoets reeds was uitgevoerd, zijn de vier organisaties apart in de gelegenheid gesteld om nog schriftelijk te reageren op deze maatregel. De aanvullende reactie van de vier organisaties is meegenomen in onderstaande samenvatting²⁴.

5.1.1. Algemene reacties uitvoeringstoets

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

Alle vier de organisaties geven aan dat de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële effecten en regeldruk van de maatregelen verder afhangt van de uitwerking van het wetsvoorstel in nadere regelgeving.

DUO laat weten dat eventueel benodigde systeemwijzigingen relatief eenvoudig en binnen regulier beheer doorgevoerd kunnen worden. DUO verwacht namelijk dat alleen het maximeren van het aantal gastouderbureaus zijn processen raakt (Landelijk Register Kinderopvang, Register Buitenlandse Kinderopvang en Personenregister Kinderopvang).

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

5.1.2 Reacties uitvoeringstoets op de drie onderwerpen

De voorgestelde wetswijzigingen richten zich op drie onderwerpen. Per onderwerp worden de reacties van de verschillende organisaties beschreven.

²³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Vervolgens wordt beschreven of de reacties al dan niet hebben geleid tot een wijziging van het wetsvoorstel.

a) het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang

GGD GHOR NL, de inspectie en de VNG zijn voorstander van het opnemen van de pedagogische basisdoelen voor gastouderopvang in de wet. 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.

In het concept wetsvoorstel dat uitstond voor de uitvoeringstoets, was opgenomen dat verantwoordelijke gastouderopvang gelijkgesteld zou worden aan verantwoorde kinderopvang. GGD GHOR NL en de 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 dit overkomt alsof dezelfde kwaliteitseisen van toepassing zijn op de gastouderopvang als op dagopvang of buitenschoolse opvang.

De VNG benadrukt dat gastouderopvang een unieke vorm van kleinschalige opvang is die plaatsvindt in een gezinssituatie. De wijze waarop de pedagogische doelen behaald worden zijn dan ook anders dan bij een kindercentrum. De VNG geeft aan dat het gelijkstellen van verantwoorde gastouderopvang aan verantwoorde kinderopvang ongewenste effecten kan hebben. Ze stellen dat het mogelijk onhaalbaar is gezien onder andere het verschil in het minimale opleidingsniveau van de beroepskracht en de gastouder. 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 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, derde lid. 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 binnen 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 voorgestelde wettekst 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 in de wet omvat naast dagopvang en buitenschoolse opvang immers ook gastouderopvang. Nu dit wetsvoorstel regelt dat dezelfde pedagogische doelen gaan gelden, is er bovendien geen reden meer om twee aparte begrippen aan te houden. Dat neemt niet weg dat de wijze van invulling van verantwoorde kinderopvang per opvangvorm kan 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 al blijkt dat gastouderopvang onder de definitie van kinderopvang valt.

b) het maximaleren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten op twee

De inspectie geeft aan in het Thema-onderzoek Toezicht gastouderopvang²⁵ 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 en GGD GHOR NL geven aan dat het ook bij een maximalering tot twee bureaus de vraag blijft hoe de gelijktijdig bemiddelende bureaus omgaan met de begeleiding en afstemming met de gastouder. In de memorie van toelichting is het belang van onderlinge afstemming tussen de betrokken gastouderbureaus benadrukt en is opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen gesteld kunnen worden aan deze afstemming.

GGD GHOR NL schrijft dat de maatregel om het aantal gastouderbureaus waarmee een gastouder per voorziening voor gastouderopvang een bemiddelingsrelatie kan hebben te beperken tot twee duidelijkheid geeft. Het zal de kwaliteit van de gastouderopvang verbeteren.

In het wetsvoorstel voor het maximaleren van het aantal gastouderbureaus op twee dat na het advies van de Raad van State aan de uitvoerders is voorgelegd, zien GGD GHOR NL, de VNG en DUO enkele risico's en onduidelijkheden. Zo geven GGD GHOR NL en de VNG aan dat het gebruik van terminologie onvoldoende aansluit bij bestaande wet- en regelgeving. Dit ziet bijvoorbeeld op het «aansluiten bij een gastouderbureau» door een gastouder. GGD GHOR NL en de VNG adviseren om te spreken over het aantal bemiddelingsrelaties dat een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan hebben.

Dit advies is niet overgenomen. In meerdere artikelen in de wet, zoals artikel 1.47b lid 4, artikel 1.54a lid 2 en artikel 1.58 lid 2 wordt reeds gesproken over de aansluiting van een voorziening voor gastouderopvang bij een gastouderbureau. Om terminologie eenduidig te hanteren, is ervoor gekozen om vast te houden aan de term «aangesloten».

GGD GHOR NL wijst er daarnaast op dat in het wetsvoorstel de nadruk teveel ligt op het toezicht, in plaats van op de kwaliteitsverbetering die met deze maatregel wordt beoogd.

In de memorie van toelichting is het belang van deze maatregel voor de kwaliteit van de gastouderopvang benadrukt.

Tot slot geven GGD GHOR NL, de VNG en DUO aan dat het overgangsrecht en de uitzonderingsmogelijkheid verduidelijking behoeven.

Voor het overgangsrecht is in artikel 3.2c verduidelijkt dat dit overgangsrecht van toepassing is op de overeenkomsten tussen ouders en het gastouderbureau die reeds waren afgesloten voor inwerkingtreding van artikel 1.56c. De gastouder kan per voorziening voor gastouderopvang

²⁵ Thema-onderzoek Toezicht Gastouderopvang (2020), Inspectie van het Onderwijs.

vervolgens bij ten hoogste twee gastouderbureaus nieuwe koppelingen met ouders aangaan.

Naar aanleiding van gesprekken met GGD GHOR NL en de VNG is ervoor gekozen om een tijdelijke uitbreiding van de maximering van het aantal gastouderbureaus toe te staan naar drie en een nadere uitwerking van de voorwaarden waaronder dat kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen. Een van de voorwaarden zou kunnen zijn de situatie om de overstap van naar een nieuw gastouderbureau te kunnen maken.

In het voorgestelde artikel 1.56, tweede lid, van de wet, werd in de conceptversie die voorlag bij de uitvoeringstoets gesproken van het maximeren 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 in de memorie van toelichting.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is met de uitvoerders gesproken over wat de beste formulering is. GGD GHOR NL en VNG gaven daarin aan dat als een gastouder meerdere voorzieningen voor gastouderopvang heeft in verschillende gemeenten, de formulering van deze eis op het niveau van de gastouder tot knelpunten in de handhaving kan leiden. De gemeente van de voorziening voor gastouderopvang waar een inspectie door de GGD heeft plaatsgevonden, kan niet goed handhaven op de andere voorzieningen van deze gastouder in de andere gemeenten. Dit knelt bijvoorbeeld als de gastouder in twee verschillende gemeentes een voorziening voor gastouderopvang heeft en bij deze voorzieningen samen bij drie of meer gastouderbureaus is aangesloten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State en overleg met uitvoerders is in belang van goede uitvoerbaarheid van deze maatregel, gekozen voor de formulering dat een gastouder per voorziening voor gastouderopvang bij ten hoogste twee gastouderbureaus kan zijn aangesloten.

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

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

owel 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. Dit aangezien het gastouderbureau verantwoordelijk is voor de begeleiding van gastouders en de kwaliteit daarvan en de eisen die hieraan worden gesteld zijn 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 bestaande begrip pedagogisch beleidsmedewerker uitgebreid wordt naar de gastouderopvang, in plaats van dat wordt 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.

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. Hiervan zijn er acht niet openbaar. De ontvangen reacties zijn onder andere afkomstig van brancheorganisaties, gastouders, gastouderbureaus, een gastoudercoöperatie en van de gemeente en GGD Amsterdam.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is besloten om het stellen van een maximum van twee gastouderbureaus per gastouder op te nemen in dit wetsvoorstel, in plaats van dit te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Voor individuele reacties die zijn binnengekomen op dit wetsvoorstel geldt dat zij gingen over het voorstel om een maximum te kunnen stellen bij algemene maatregel van bestuur en niet op het daadwerkelijke maximum van twee gastouderbureaus. In de Kamerbrief²⁶ over het verbetertraject gastouderopvang is echter reeds het maximum van twee aangekondigd, waardoor men al wel kon weten dat het voornemen was om een maximum van twee gastouderbureaus in te stellen. De brancheorganisaties Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, BOinK, Stichting Voor Werkende Ouders en Stichting Nysa zijn aanvullend in de gelegenheid gesteld om nog schriftelijk te reageren op deze wijziging. De aanvullende reactie van deze organisaties is meegenomen in onderstaande samenvatting.

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 er voorstander van om de gastouderopvang te laten zoals het nu is.

5.2.2 Reacties internetconsultatie op de drie onderwerpen

De voorgestelde wetswijzigingen richten zich op drie onderwerpen. Per onderwerp worden de reacties beschreven.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 491.

a) het stellen van pedagogische doelen bij gastouderopvang

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 de kwaliteitseisen voor gastouderopvang volledig gelijk te stellen aan die voor 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 voorgestelde wettekst en de toelichting zijn tekstueel aangepast om dit te verduidelijken.

b) het maximeren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten op twee

Ruim een derde (29) van de respondenten is tegen het maximeren van het aantal gastouderbureaus. Deze reacties beschrijven onder andere dat het maximeren van het aantal gastouderbureaus ingaat tegen de vrijheid en professionaliteit van de gastouder. Gastouders kiezen soms bewust voor meerdere gastouderbureaus om de kans op geplaatste kinderen te vergroten, om financiële risico's te spreiden en vanwege de variëteit in cursusaanbod. Daarnaast geeft men aan dat het maximeren 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 kindbezetting 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 kindaantallen te laten bijhouden.

Met dit traject worden de eisen die aan gastouders en gastouderbureaus worden gesteld aangescherpt met als doel om de professionaliteit van de gastouder en de kwaliteit van de begeleiding van de gastouder door het gastouderbureau te verbeteren. De maatregel van het maximeren van het aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten tot twee is daar onderdeel van. Het bijhouden van de kindaantallen per voorziening voor gastouderopvang ondervangt niet alle geschetste mogelijke problemen als de gastouder per voorziening 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 het samenwerken met meerdere bureaus omdat diverse bureaus verschillend met kwaliteit om gaan. Echter vinden vier van hen wel dat er keuzevrijheid moet blijven.

Enkele respondenten op de internetconsultatie maken kenbaar dat zij positieve effecten zien die een maximering van het aantal gastouderbureaus kan hebben op de kwaliteit van de gastouderopvang. Zoals aangegeven in de toelichting, onder paragraaf 3.1.2.b, draagt een maximum van twee gastouderbureaus per voorziening voor gastouderopvang 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.²⁷ Met het maximum van twee gastouderbureaus per voorziening voor gastouderopvang waarbij een gastouder kan zijn aangesloten, wordt daarnaast getracht de relatie tussen het gastouderbureau en de gastouder te versterken. Dit kan onder meer bijdragen aan het zicht dat het gastouderbureau heeft op de kwaliteit van de gastouder, zodat het gastouderbureau adequaat kan inspelen op (ontwikkel)behoeften van de gastouder. Tegelijkertijd behoudt de gastouder met een maximum van twee gastouderbureaus per voorziening voor gastouderopvang de mogelijkheid om bij twee gastouderbureaus aangesloten te zijn.

Op die manier kan de gastouder voldoende vraag naar zijn of haar gastouderopvang waarborgen. Tevens kan de gastouder zo ervaring opdoen bij twee verschillende gastouderbureaus om de verschillen in kwaliteit en begeleiding te ervaren.

Met een maximum van twee is een balans gevonden in bovengenoemde voordelen en de nadelen van een beperking van het samenwerken met meerdere bureaus. Tot slot is er, mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie, voor gekozen om de bestaande bemiddelingsrelaties bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel intact te laten. Daarnaast is er een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen waarbij een gastouder die voor de voorziening voor gastouderopvang reeds bij twee gastouderbureaus is aangesloten, tijdelijk bij drie gastouderbureaus kan zijn aangesloten. Om hiermee de overstap van een van deze twee gastouderbureaus naar een nieuw gastouderbureau te effectueren.

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

Over het algemeen zijn de reacties positief 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. Respondenten 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 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.

Gemeente en GGD 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.

²⁷ Thema-onderzoek Toezicht Gastouderopvang (2020), Inspectie van het Onderwijs.

De reacties van de internetconsultatie over de pedagogische begeleiding en coaching hebben verder niet geleid tot een aanpassing van het wetsvoorstel. 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. Ze geven aan dat daarom de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang verder verhoogd dient te worden.

In de internetconsultatie zijn veel reacties binnengekomen die zien op de betaalbaarheid van de gastouderopvang en het verhogen van de maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang als gevolg van de voorgestelde maatregelen. Veel reacties stellen dat als de eisen aan gastouderopvang gelijk worden getrokken naar het niveau van een kindercentrum, ook de maximum uurprijs voor beide opvangvormen gelijkgesteld zouden moeten worden.

Het gelijkstellen van de maximum uurprijs van de gastouderopvang aan die van de dagopvang is niet aan de orde. Een gastouder heeft geen aparte lasten voor de locatie, in tegenstelling tot een kindercentrum. Dit zorgt mede voor een andere kostprijs van de verschillende opvangsoorten.

De regering acht het van belang dat als gastouders of gastouderbureaus extra kosten maken als gevolg van de voorgestelde maatregelen en zij als gevolg hiervan de tarieven verhogen, deze extra kosten niet volledig ten laste van ouders komen. Daarom is eerder aangekondigd dat de maximum uurprijs met ingang van 2025 met 21 cent wordt verhoogd. Dit betekent voor ouders dat zij mogelijk een hoger tarief zullen betalen voor de gastouderopvang, maar dat door de stijging van de maximum uurprijs de extra kosten niet volledig ten laste van de betrokken ouders komen.

Zoals hierboven aangegeven zullen veel gastouders en gastouderbureaus al aan (een deel van) de nieuwe eisen voldoen. Anderen zullen 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 als gevolg van deze maatregelen hiermee te dekken.

Aanvullend geven gastouders aan dat de huidige maximum uurprijs te laag is in vergelijking met de kostprijs van de gastouderopvang. Zoals is aangekondigd aan de Tweede Kamer start in 2024 een onderzoek naar kostprijzen in de kinderopvangsector. Dit onderzoek zal ook meer zicht geven op de kostprijs van gastouderopvang.²⁸

Daarnaast zijn in de internetconsultatie ook veel reacties binnengekomen die niet gaan over dit wetsvoorstel, maar over andere zaken die de gastouderopvang raken. Zoals een pleidooi om voorschoolse educatie bij gastouders mogelijk te maken en de proportionaliteit en de kosten die de rechtelijke uitspraak over de Warenwet attractie- en speeltoestellen met zich meebrengt. Aangezien deze onderwerpen geen onderdeel uitmaken

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 512.

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.

Daarnaast wordt een begripsomschrijving van verantwoorde kinderopvang toegevoegd. Onder dit begrip, dat al in de wet bestond, wordt ook gastouderopvang geschaard. Zie hierna.

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

Verantwoorde kinderopvang

Het voorgestelde onderdeel B voorziet erin dat de definitie van verantwoorde kinderopvang in artikel 1.49, eerste lid, van de wet ook van toepassing wordt 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 artikel 1.56b, tweede lid, waarbij nadere regels gesteld kunnen worden omtrent de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang bij de gastouderopvang.

In het huidige artikel 1.49, vierde lid, van de wet dat na vernummering het derde lid wordt, 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.

Op grond van artikel 1.49, tweede lid, van de wet, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de in het eerste lid opgenomen aspecten van verantwoorde kinderopvang, waar gastouderopvang met de voorgestelde wijziging ook onder valt. De nadere uitwerking van deze aspecten voor gastouderopvang zal daarom plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.1.2.a.

Maximering aantal gastouderbureaus waarbij een gastouder per voorziening voor gastouderopvang kan zijn aangesloten

Artikel I, onderdeel E (artikel 1.56c)

Artikel 1.56c introduceert een maximering van het aantal gastouderbureaus waar een gastouder per voorziening voor gastouderopvang bij kan zijn aangesloten. Uit het eerste lid volgt dat er per voorziening voor gastouderopvang ten hoogste twee gastouderbureaus betrokken kunnen zijn. Op grond van het tweede lid is een tijdelijke uitbreiding naar drie gastouderbureaus toegestaan. Bij algemene maatregel van bestuur worden de voorwaarden waaronder de tijdelijke uitbreiding mogelijk is nader bepaald.

Artikel I, onderdeel F (artikel 3.2c)

Artikel 3.2c bevat overgangsrecht voor het voorgestelde artikel 1.56c. Artikel 1.56c is niet van toepassing op een overschrijding van het maximum van twee gastouderbureaus, zolang als de gastouderopvang geschiedt op basis van overeenkomsten tussen ouders en houders van de betrokken gastouderbureaus, die al bestaan op het moment van inwerkingtreding van deze wet. Deze bepaling zal uitwerken zodra bestaande overeenkomsten worden opgezegd of aflopen en de gastouders per voorziening voor kinderopvang niet langer zijn aangesloten bij meer dan twee gastouderbureaus.

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