

Aan de Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mr. drs. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
18-03-2013

Onderwerp
Borging veiligheid en
kwaliteit kindercentra
kan met minder
regeldruk

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/TH/PO/2013/
056

Bijlage(n)

Geachte heer Asscher,

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft tot taak het Kabinet en de Staten-Generaal te adviseren over een zo laag mogelijke regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in een aantal maatschappelijke sectoren. Deze taak voeren wij uit mede naar aanleiding van signalen over regeldruk vanuit de samenleving. Signalen uit de sector kinderopvang gaven ons aanleiding tot het advies dat wij hierbij aan u aanbieden. Voor onze advisering maken wij gebruik van een toetsingskader dat bestaat uit de volgende vragen:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest gewenste instrument?
2. Zijn minder belastende alternatieven mogelijk en is regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Wij hebben ruim 30 signalen ontvangen over de regeldruk in de kinderopvang van met name ondernemers in deze sector. Deze regeldruk treft niet alleen deze ondernemers zelf, maar ook de betrokken ouders en raakt daarmee het functioneren van deze belangrijke maatschappelijke voorziening. Wij hebben deze signalen nader onderzocht. Tijdens ons onderzoek hebben wij met verschillende partijen gesproken, waaronder kindercentra, de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK), GGD Nederland, en medewerkers van uw departement. Onlangs heeft u de Wijzigingswet Kinderopvang 2013 en het Ontwerpbesluit Kinderopvang 2013¹ bij de Tweede Kamer ingediend. Wij hebben dit wetsvoorstel en ontwerpbesluit bij dit advies betrokken.

Wij stellen voorop dat het belang van een goede en betrouwbare kinderopvang niet ter discussie staat. Kinderen vormen een kwetsbare groep in de samenleving en verdienen vanuit dat oogpunt goede bescherming die ook een gedegen wettelijke basis heeft. Tegelijkertijd rijst de vraag of de huidige regelgeving niet onnodig belastend is voor ondernemers in de kinderopvang en voor ouders die van kinderopvang gebruik maken.

¹ Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Vanwege de aard en omvang van de signalen hebben wij ons onderzoek gericht op de tweede en derde toetsvraag. We hebben ons daarbij beperkt tot regeldruk bij de Kinderdagverblijven (KDV), Buitenschoolse opvang (BSO) en Peuterspeelzalen (PSZ). Het onderzoek leidt tot een groot aantal adviespunten. De kern van ons advies is driedelig, waarbij we het werkproces van de ondernemer volgen.

Ten eerste zien wij mogelijkheden om de wettelijke eisen voor het starten van een kindercentrum te vereenvoudigen. Het gaat daarbij om het verkorten van de termijn voor het starten van een kindercentrum. Verder constateren wij dat de aansluiting van het aanvragen van een nummer in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) op het aanvragen van een nummer bij de Kamer van Koophandel, voor verbetering vatbaar is. Dubbele uitvraag van gegevens kan daarbij worden voorkomen.

Ten tweede is het mogelijk om de wettelijke eisen die worden gesteld aan kindercentra, te vereenvoudigen. Het meest in het oog springt de beroepskracht-kind ratio. De eisen hieraan zijn dermate complex en gedetailleerd dat zelfs de noodzaak ontstond voor het ontwikkelen van een ICT-tool. Ook de detaillering van kwaliteitseisen bij het voldoen aan de verplichting voor een risico-inventarisatie en evaluatie veiligheid en gezondheid (RI&E) wordt als zeer belastend ervaren. Daarnaast ligt het in de rede om de VOG-verplichting (verklaring omtrent het gedrag) uitsluitend te laten gelden voor beroepskrachten, stagiaires en uitzendkrachten die in hun dagelijkse werk direct in contact staan met de op te vangen kinderen. Daarbij kan de keten van continue screening eenvoudiger worden vormgegeven, zodat onnodige VOG aanvragen kunnen worden voorkomen. Ten slotte wordt de ruimte van de ondernemers onnodig beperkt doordat middelbepalingen in plaats van doelbepalingen worden gehanteerd. Een voorbeeld hiervan is de noodzaak om ouders te betrekken bij het reilen en zeilen van het kindercentrum in de verplichte vorm van de oudercommissie. Een minder belastend alternatief is om de praktische invulling van ouderbetrokkenheid over te laten aan de ondernemers in samenspraak met ouders. Dit maakt maatwerk mogelijk, zoals bijvoorbeeld de keuze voor een digitaal platform van ouders, zonder dat het afdoet aan het beoogde doel.

Ten derde kan het toezicht doelgerichter worden gemaakt door als uitgangspunt de daadwerkelijke praktijk te nemen in plaats van de papieren werkelijkheid. De wet verplicht tot een jaarlijkse inspectie van alle kindercentra. Het toezicht kan echter in de praktijk effectiever worden door een risicobenadering te hanteren. Hierdoor hoeven kindercentra met een goed trackrecord niet meer jaarlijks te worden geïnspecteerd.

Bovengenoemde signalen vertonen samenhang. Deze samenhang is gelegen in de complexiteit van het wettelijk stelsel en de werking daarvan in relatie tot de praktijk. De sector heeft te maken met een stapeling van wijzigingen die leidt tot een grote mate van detaillering. Deze stapeling is mede het gevolg van de risicoregelreflex. Een voorbeeld hiervan is de voorgestelde verplichting tot het hebben van een website, opgezet conform een voorgeschreven format. Gevolgen van deze overdetaillering in de regelgeving zijn een grote mate aan ervaren regeldruk door ondernemers en een vermindering van de effectiviteit van het stelsel. De signalen maken

duidelijk dat er behoefte bestaat aan het verminderen van de regeldruk en het verduidelijken van bestaande verplichtingen voordat nieuwe verplichtingen worden voorgesteld.

De bijlage bij deze brief licht onze aanbevelingen nader toe. Met deze aanbevelingen kan de ervaren regeldruk voor ondernemers en ouders merkbaar worden verminderd, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de doelstelling van kwaliteit in de kinderopvang.

De Wijzigingswet kinderopvang 2013 en het Ontwerpbesluit kinderopvang 2013² liggen momenteel ter behandeling voor in de Tweede Kamer. Wij hebben daarom een afschrift van dit advies naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd. Daarnaast sturen wij een afschrift aan de minister van Veiligheid en Justitie, vanwege zijn inhoudelijke medebetrokkenheid bij onderwerpen als de introductie van een systeem van continue screening in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk.

Wij vertrouwen erop u met dit advies van dienst te zijn geweest, en wij zien uit naar uw reactie.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

² Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Advies Effectieve borging van veiligheid en kwaliteit kinderopvang

Actal, het Adviescollege toetsing regeldruk, heeft tot taak kabinet en Staten-Generaal te adviseren over een zo laag mogelijke regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in een aantal maatschappelijke sectoren. Deze taak voeren wij uit mede naar aanleiding van signalen over regeldruk vanuit de samenleving. Signalen uit de sector kinderopvang gaven aanleiding tot het advies dat wij hierbij aan u aanbieden. Voor onze advisering maken wij gebruik van een toetsingskader dat bestaat uit de volgende vragen:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest gewenste instrument?
2. Zijn minder belastende alternatieven mogelijk en is regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Wij hebben ruim 30 signalen ontvangen over de regeldruk in de kinderopvang van met name ondernemers in deze sector. Deze regeldruk treft niet alleen deze ondernemers zelf, maar ook de betrokken ouders en raakt daarmee het functioneren van deze belangrijke maatschappelijke voorziening. Wij hebben deze signalen nader onderzocht. Tijdens ons onderzoek hebben wij met verschillende partijen gesproken, waaronder kindercentra, de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK), GGD Nederland, en medewerkers van uw departement. Onlangs heeft u de Wijzigingswet kinderopvang 2013 en het Ontwerpbesluit kinderopvang 2013³ bij de Tweede Kamer ingediend. Wij hebben dit wetsvoorstel en ontwerpbesluit bij dit advies betrokken.

Vereenvoudig wettelijke eisen aan starten kinderopvang

De Wet kinderopvang (Wko) schrijft een register kinderopvang voor om de kwaliteit en rechtszekerheid van de kinderopvang te waarborgen. Dit register is het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Inschrijving in het register gebeurt nadat de gemeente, op basis van een GGD advies, heeft geconstateerd dat het kindercentrum voldoet aan geldende kwaliteitseisen. Een kindercentrum kan pas opereren na het verkrijgen van een LRKP-nummer. Deze werkwijze maakt van het LRKP-nummer een kwaliteitskeurmerk.

Starten kindercentrum kan makkelijker

De aanvraagprocedure voor het starten van een kindercentrum duurt maximaal 10 weken⁴. De ondernemer dient hiervoor de volgende stukken aan te leveren:

- gegevens over de houder, de onderneming of activiteit, en de vestiging, alsmede het KvK-nummer, het uniek vestigingsnummer en adresgegevens;
- een pedagogisch plan;
- een risico-inventarisatie en -evaluatie veiligheid en gezondheid (RI&E).⁵

Naast de aan te leveren stukken voert de GGD een voorinspectie uit op de locatie.

³ Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

⁴ Wko, art. 1.46, lid 1

⁵ Artikel 5, Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Uit ons onderzoek blijkt dat de aanvraagprocedure niet goed aansluit op het werkproces van de ondernemer in de praktijk. Dit betreft ten eerste de RI&E. Hierin moet het kindercentrum de risico's vastleggen en daar waar nodig acties ondernemen. De RI&E heeft in de praktijk pas toegevoegde waarde wanneer het kindercentrum bijna draaiende is. De GGD geeft daarom aan dat voor aanvang een RI&E niet compleet maar wel aanwezig moet zijn.⁶ In de praktijk bestaat echter onduidelijkheid over de eisen waaraan een RI&E bij aanvang moet voldoen, hetgeen leidt tot overmatige naleving bij ondernemers.

Een tweede punt waar aanvraagprocedure en praktijk niet goed op elkaar aansluiten, betreft de inschrijving in het LRKP en bij de Kamer van Koophandel (KvK). De startende ondernemer in de kinderopvang moet bij zijn aanvraag een KvK-nummer doorgeven. Een ondernemer kan dit nummer pas verstrekken nadat hij zijn bedrijf heeft ingeschreven in het handelsregister bij de KvK. Die inschrijving vraagt een kopie van de huurovereenkomst. Ver voor het starten van de kinderopvanglocatie is deze nog niet beschikbaar. Daarnaast schrijven sommige KvK-kantoren een nieuw bedrijf pas in op de geplande openingsdatum, wat het tijdig aanvragen van een LRKP-nummer onmogelijk maakt.

Een ondernemer ontvangt per vestiging een vestigingsnummer met het inschrijven bij de KvK. Met het Ontwerpbesluit kinderopvang 2013 wordt op dit punt voortgang geboekt doordat het vestigingsnummer later kan worden verstrekt dan bij inschrijving in het LRKP⁷. Voor kindercentra die niet opereren binnen een concern blijft het echter noodzakelijk om een KvK-nummer te bemachtigen ten behoeve van inschrijving in het LRKP.

Ten slotte is de aanvraagtermijn van 10 weken erg belastend voor ondernemers. De lengte van deze termijn kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een locatie geruime tijd leeg staat voordat met de exploitatie van het kindercentrum kan worden begonnen.

Wij adviseren om de aanvraagprocedure voor het starten van een kindercentrum te vereenvoudigen en te versnellen door:

- **helderheid te verstrekken over de voorwaarden waar een RI&E aan moet voldoen bij inschrijving in het LRKP;**
- **het aanvragen van een LRKP-nummer en het aanvragen van een KvK-nummer beter op elkaar te laten aansluiten. Dit geldt met name voor het starten van kindercentra die geen onderdeel uitmaken van een concern;**
- **de maximale aanvraagtermijn voor het starten van een kindercentrum terug te brengen van 10 naar bijvoorbeeld 6 weken.**

Werking LRKP kan minder star

Het LRKP-nummer is gekoppeld aan één houder, één functie⁸ en één opvanglocatie van een kindercentrum. De gemeente behandelt een (tijdelijke) wijziging van de houder of opvanglocatie van het kindercentrum als een geheel nieuwe aanvraag tot exploitatie volgens het Besluit

⁶ GGD, 100218 Toetsingskader dagopvang incl. toelichting, 16.

⁷ Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, artikel 6.

⁸ Kinderdagverblijf (KDV), Buitenschoolse opvang (BSO) of Peuterspeelzaal (PSZ)

registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Brkp). Hierdoor worden ook aspecten van het kindercentrum getoetst die niet zijn gewijzigd. Het behandelen van een wijziging van houder, functie of opvanglocatie alsof het een volledig nieuwe aanvraag betreft, is daardoor onnodig belastend.

Wij adviseren om in geval van een wijziging van de houder, functie of opvanglocatie een verkorte procedure voor toestemming van exploitatie mogelijk te maken, waarbij alleen de wijziging wordt getoetst.

Het behandelen van een wijziging van locatie als een geheel nieuwe aanvraag betekent dat de houder van een LRKP-nummer zich moet uitschrijven uit het LRKP en een nieuw LRKP-nummer moet aanvragen.⁹ Bij een tijdelijke verhuizing vanwege bijvoorbeeld een verbouwing moet een ondernemer dus tot twee keer toe deze procedure in het geheel doorlopen. Dit is niet alleen onnodig belastend voor de ondernemer in kwestie, maar het brengt ook het risico met zich mee dat ouders niet op tijd over het nieuwe nummer beschikken. Alleen met dit nummer hebben zij recht op kinderopvangtoeslag.

Wijziging van de opvanglocatie zonder aanpassing van het oorspronkelijke LRKP-nummer moet mogelijk worden gemaakt. Dit sluit aan op de praktijk zoals die geldt bij wijziging van een houder.¹⁰

Wij adviseren om de wijziging van de opvanglocatie mogelijk te maken zonder dat daarvoor het oorspronkelijke LRKP-nummer moet worden aangepast.

Stroomlijn en digitaliseer de dienstverlening

Uw ministerie stelt formulieren voor aanvraag, wijziging en beëindiging van registratie kinderopvang digitaal beschikbaar. De ondernemer moet deze formulieren invullen, uitprinten en per post opsturen. Deze dienstverlening kan worden verbeterd door onnodige informatie-uitvragen te schrappen en digitale indiening mogelijk te maken. Voorbeelden van onnodige informatie-uitvragen zijn:

- een kopie uit het handelsregister bijvoegen bij alle formulieren, iedere keer weer;
- het wederom aanleveren van algemene gegevens bij het wijzigingsformulier;
- het wederom aanleveren van een wijziging van het correspondentieadres met het wijzigingsformulier (dit heeft de ondernemer al aan het handelsregister doorgegeven);
- het aanleveren van het vestigingsnummer¹¹.

Wij adviseren om de dubbele uitvraag van indieningsvereisten te schrappen. Benut hiervoor de informatie die reeds is gekoppeld aan het LRKP- en het KvK-nummer.

⁹ Brkp, artikel 7, lid 8.

¹⁰ Brkp, artikel 7, lid 7.

¹¹ Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen, het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, artikel 7.

Wij adviseren om de geldende aanvraag-, wijziging- en beëindigingsprocedures te digitaliseren. Maak daarbij gebruik van de aanbevelingen uit ons advies “Eenvoudige elektronische formulieren” van 24 september 2012.¹²

Vereenvoudig wettelijke eisen kinderopvang

Het wettelijk kader voor de kinderopvang hinkt op twee gedachten. Aan de ene kant stelt de wet eisen aan de deskundigheid van de ondernemer en zijn medewerkers. Aan de hand van een pedagogisch plan en risico-inventarisatie wordt van hen verwacht de verantwoordelijkheid te nemen voor het reilen en zeilen van het kindercentrum. Aan de andere kant schrijft de overheid tot in detail voor hoe de ondernemer en zijn medewerkers zich dienen op te stellen. Goed vormgegeven randvoorwaarden maken de soms zeer gedetailleerde middelbepalingen overbodig.

Eenduidige eisen kinderopvangtoeslag

De Wko regelt in artikel 1.6 dat een ouder voor een berekeningsjaar aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag. Tegelijk regelt de Wko in artikel 1.3 dat een ouder over de berekeningsjaren 2012 en volgende geen aanspraak op kinderopvangtoeslag heeft over de periode tot de eerste dag van de kalendermaand voor de datum waarop de aanvraag om kinderopvangtoeslag is ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Hierdoor is het voor ouders niet duidelijk of ze aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag voor het jaar voorafgaand aan een aanvraag voor de toeslag of alleen de maand voorafgaand aan een aanvraag voor de toeslag. Gevolg is dat welwillende ouders die van kinderopvang gebruik maken door deze onduidelijkheid geld mislopen.

Wij adviseren om de eisen in de wet over het recht op kinderopvangtoeslag eenduidig te maken en dit te communiceren met (aanstaande) ouders en kindercentra.

Complexe wettelijke eisen beroepskracht-kind ratio

De Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (Rkkp) regelt hoeveel pedagogisch medewerkers er moeten zijn bij een bepaald aantal kinderen. Dit hangt af van de leeftijden van de kinderen en het soort opvang. Daarnaast zijn enkele randvoorwaarden van toepassing op de beroepskracht-kind ratio, waarmee een ondernemer rekening moet houden. Dit betreft de maximale omvang van de vaste stamgroep, het maximum van 3 vaste beroepskrachten dat aan een kind is toegewezen, het maximum van 2 stamgroepruimtes waarvan een kind gebruik mag maken en het maximum aantal uren dat een beroepskracht achter elkaar mag werken. Tot slot gelden enkele uitzonderingen op deze regels zoals bepaalde periodes op de dag waarop minder beroepskrachten mogen worden ingezet. Zoals blijkt uit Rkkp:

“...kunnen voor en na de dagelijkse schooltijd alsmede gedurende vrije middagen voor ten hoogste een half uur per dag minder beroepskrachten worden ingezet, met dien verstande dat ten minste de helft van het aantal beroepskrachten wordt ingezet. Op vrije dagen of tijdens de schoolvakanties kan, indien per dag ten minste tien aaneengesloten uren buitenschoolse opvang wordt geboden, de in de vorige volzin bedoelde afwijkende inzet van beroepskrachten ten hoogste drie uur bedragen, met dien verstande dat ten minste de helft van het aantal op grond van het derde of vierde

¹² <http://www.actal.nl/adviezen/eenvoudigeelektronische-formulieren>

lid vereiste beroepskrachten wordt ingezet en de afwijkende inzet niet plaatsvindt tussen 9.30 uur en 12.30 uur en 15.00 uur en 16.30 uur.”¹³

De eisen die aldus worden gesteld aan de beroepskracht-kind ratio zijn dermate complex dat de noodzaak ontstond voor het ontwikkelen van een ICT tool. Hoewel het op zichzelf positief gewaardeerd kan worden dat een ICT tool is ontwikkeld om bedrijven bij te staan, vormt de noodzaak voor een dergelijke tool een sterke aanwijzing dat de wet- en regelgeving te complex is. Het voorbeeld van de begeleider-kind ratio staat daarbij niet op zichzelf. Vergelijkbare complexe eisen gelden bijvoorbeeld voor de koppeling van een kind aan een stamgroep.

Naast gedetailleerde voorschriften kent de wetgeving ook open normen, zoals “verantwoorde kinderopvang”. Deze open normen op het gebied van de kwaliteit van de kinderopvang bieden de sector ruimte voor nadere invulling. Hiertoe hebben Brancheorganisatie Kinderopvang en BOinK een convenant afgesloten dat een hoge mate van detaillering kent. Uit de jurisprudentie is gebleken dat het voor de mogelijkheid tot effectieve handhaving van bepaalde kwaliteitsvereisten nodig is dat de grondslag daarvoor is te vinden in algemeen verbindende voorschriften. Een convenant, als een vorm van zelfregulering, is daarvoor onvoldoende. Het eenvoudig omzetten van een gedetailleerd convenant in algemeen verbindende voorschriften leidt echter tot overgedetailleerde wetgeving. Dit staat haaks op de kabinetsdoelstelling om regeldruk voor ondernemers en burgers te verminderen.

Wij adviseren om samen met de convenantpartijen nut en noodzaak van de complexiteit en de hoge mate van gedetailleerdheid van de wettelijke kwaliteitseisen voor kindercentra te heroverwegen.

Wij adviseren om bij omzetting in regelgeving van gedetailleerde afspraken zoals als vorm van zelfregulering neergelegd in een convenant tussen sectorpartijen, de kabinetsdoelstelling voor de vermindering van regeldruk niet uit het oog te verliezen.

Niet kunnen voldoen aan verplichting oudercommissie (OC)

Een ondernemer is verplicht om voor elk kindercentrum een OC in te stellen en een reglement vast te stellen.¹⁴ Doel van deze verplichting is dat ouders invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen het kindercentrum. De OC heeft adviesrecht op onderwerpen zoals wijziging van de tarieven en het pedagogisch beleidsplan. Ouders nemen op vrijwillige basis deel aan een OC.

Ondernemers geven aan dat zij moeilijk aan de verplichting van het instellen van een OC voor Buitenschoolse opvang (BSO) en Peuterspeelzalen (PSZ) kunnen voldoen. De beperkte tijd dat kinderen van de BSO en PSZ gebruik maken leidt ertoe dat ouders minder geneigd zijn om deel te nemen aan een OC. Gevolg is dat kindercentra hoge boetes riskeren doordat zij niet aan de verplichting kunnen voldoen. Ook de daaruit voortvloeiende bewijslasten om de inspanningsverplichting aan te tonen leiden tot veel regeldruk en onduidelijkheden over wanneer de inspanning toereikend is.

¹³ Rkbp, artikel 5, lid 10

¹⁴ Wkbp, artikel 1.58 - 1.60.

Het is belangrijk dat ouders invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken in een kindercentrum. Er zijn echter minder belastende manieren waarop dit doel kan worden bereikt, bijvoorbeeld door het organiseren van ouderbijeenkomsten of het instellen van een digitaal platform. Door de wettelijke verplichting te veranderen in een doelbepaling, in plaats van een middelbepaling, kan een ondernemer samen met de ouders bepalen op welke wijze hij het beste hieraan kan voldoen.

Wij adviseren om de middelbepaling van het instellen van een oudercommissie te vervangen door een doelbepaling die ouders de mogelijkheid biedt om invloed te kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen het kindercentrum. Hierdoor wordt ondernemers en ouders de ruimte geboden om de betrokkenheid van ouders bij de BSO en PSZ op een andere wijze te realiseren.

Registratieverplichtingen

Vanuit verschillende domeinen heeft de ondernemer te maken met registratieverplichtingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het logboek speeltoestellen, de registratielijst ongevallen, de koelkastregistratie, de speelgoedlijst en de schoonmaaklijst. Daarnaast hebben kindercentra de verplichting tot het opstellen van een RI&E. Een RI&E wordt opgesteld voor de bewustwording, de registratieverplichtingen dienen voor de verplichte bewijsvoering bij controle achteraf. Met deze stapeling van verplichtingen wordt weinig ruimte gegeven aan de professionaliteit van de medewerkers. Daarnaast is niet aangetoond dat meer veiligheid wordt bereikt met het verplicht bijhouden van logboeken, zoals ook gesteld in ons advies "logboek speeltoestellen" van december 2011. De verplichtingen die aan ondernemers worden opgelegd, moeten bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang in de praktijk, in plaats van een papieren werkelijkheid te creëren.

In navolging van ons advies "logboek speeltoestellen"¹⁵ adviseren wij om, in samenwerking met de betrokken bewindspersonen, na te gaan welke logboek- en registratieverplichtingen kunnen worden afgeschaft.

Verduidelijk eisen verklaring omtrent gedrag (VOG)

Er bestaat onduidelijkheid over wie een VOG dient te hebben. De wet stelt dat "de houder van een kindercentrum en de personen werkzaam bij een onderneming waarmee de houder een kindercentrum exploiteert, ... in het bezit [zijn] van een verklaring omtrent gedrag".¹⁶ Ondernemers interpreteren dit dat iedereen die werkzaam is bij een kinderopvangorganisatie, verplicht is een VOG te hebben. Ze denken bijvoorbeeld aan een schoonmaker die na openingstijden van de opvang aanwezig is, of aan een medewerker die alleen werkzaam is op het hoofdkantoor.

Wij adviseren in de wet de VOG-verplichting uitsluitend te laten gelden voor beroepskrachten die in hun dagelijkse werk direct in contact staan met de op te vangen kinderen.

¹⁵ <http://www.actal.nl/logboeken-speeltoestellen-afschaffen/>

¹⁶ Wkkp, artikel 1.50, lid 3.

De Wetwijziging kinderopvang 2013 introduceert continue screening om de rechten en vrijheden van kinderen te beschermen¹⁷. Hierdoor wordt continu gevolgd of personen werkzaam in de kinderopvang nieuwe strafbare feiten plegen die ertoe leiden dat deze personen niet langer in hun functie kunnen blijven werken. In de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet hoe de screening in de praktijk zal werken. De keten is complex. Bij een zogenaamde nieuwe overtreding, misdrijf of verdenking hiervan bij een medewerker in de kinderopvang stelt JustID het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag (COVOG) op de hoogte. De COVOG beoordeelt op basis van deze bevinding of een VOG bij een hernieuwde beoordeling zou worden geweigerd. Indien COVOG tot de conclusie komt dat dit het geval zal zijn, dan wordt de betrokkene, met tussenkomst van de toezichthouder, via zijn werkgever verzocht om een nieuwe VOG aan te vragen. De werknemer vraagt vervolgens een VOG aan bij de gemeente. Deze procedure leidt tot onnodige regeldruk voor kindercentra, doordat VOG's moeten worden aangevraagd, waarvan al bij voorbaat zeker is dat deze worden geweigerd. Een minder belastend alternatief is het intrekken van de bestaande VOG, zodra het COVOG tot de conclusie komt dat een nieuwe VOG-aanvraag zou worden geweigerd.

Wij adviseren om, in samenwerking met de Minister van Veiligheid en Justitie, de keten korter vorm te geven en om de mogelijkheid te onderzoeken of een VOG kan worden ingetrokken.

Bovengenoemd systeem richt zich op het screenen van alleen nieuwe justitiële feiten. Dit systeem kan niet medewerkers opsporen die reeds werkzaam zijn in de kinderopvang en die na het verkrijgen van een VOG een strafbaar feit hebben gepleegd. Om die reden verplicht de Wetwijziging kinderopvang 2013 houders en personen die werkzaam zijn in een kindercentrum, een nieuwe VOG te overleggen die niet ouder is dan twee maanden. Dit geldt voor medewerkers met een VOG met een datum van afgifte van voor 1 juli 2011.¹⁸ Deze eis leidt éénmalig tot hoge regeldruk en kosten, doordat veel houders en medewerkers een nieuwe VOG moeten aanvragen. Het vermoeden bestaat dat een VOG slechts in enkele gevallen niet opnieuw zal worden verleend. Een minder belastend alternatief is om het systeem van continue screening uit te breiden naar strafbare feiten die in het verleden zijn gepleegd.

Wij adviseren om, in samenwerking met de Minister van Veiligheid en Justitie, de eis dat houders en medewerkers in de kinderopvang opnieuw een VOG moeten aanvragen, te vervangen door uitbreiding van het systeem van continue screening met informatie over strafbare feiten die in het verleden zijn gepleegd.

Risico-inventarisatie en -evaluatie veiligheid en gezondheid (RI&E)

Kindercentra zijn verplicht een RI&E te maken.¹⁹ Deze moet jaarlijks worden herzien. Daarnaast moet de RI&E worden herzien bij een grote wijziging zoals een verbouwing of een verandering van de functie van een ruimte.²⁰ De Rkcp preciseert welke terreinen binnen de RI&E behandeld moeten worden, zoals verbranding, verwondingen, ongevallen, botsen en het voorkomen van

¹⁷ Wetwijziging kinderopvang 2013, artikel 1.50

¹⁸ Wetwijziging kinderopvang 2013, artikel 3.8f, lid 1a

¹⁹ Wko, artikel 1.51

²⁰ Bkcp, artikel 2, lid 1.

ziektekiemen. Nut en noodzaak van een RI&E worden gedeeld door alle partijen waarmee wij gesproken hebben.

Als handreiking bij het opstellen van een RI&E zijn model risico-inventarisaties ontwikkeld door de Stichting Consument en Veiligheid en door het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid²¹. Bij het opmaken van een RI&E moeten ondernemers uitgebreide lijsten invullen om de risico's te inventariseren (200+ vragen). Het is opvallend dat enkele eisen die wettelijk zijn vastgelegd, zijn uitgedijd tot een dergelijk uitgebreid kader.

Met de introductie van de RI&E is de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van risico's bij de ondernemers belegd. Ondernemers merken dat bij toezicht vaak wordt gekeken naar hoe de RI&E is ingevuld en te weinig naar de feitelijke veiligheidssituatie in de praktijk.

Wij adviseren de veiligheidssituatie in de praktijk als uitgangspunt te hanteren bij het uitoefenen van toezicht. Wij adviseren daarbij om de jaarlijkse verplichting van het aanpassen van de RI&E te heroverwegen.

Schrap nieuwe verplichting website

De Wijzigingswet kinderopvang 2013 verplicht kindercentra tot het hebben van een website om de sectorale transparantie te vergroten als voorwaarde voor een goed functionerende markt voor kinderopvang.²² De memorie van toelichting geeft aan dat een format zal worden opgesteld, waarmee ouders in één keer een goed beeld kunnen krijgen van de geboden kwaliteit van de instelling. Met deze verplichting draagt de wetwijziging bij aan het reeds complexe en zeer gedetailleerde stelsel. De gedachte dat ouders over informatie dienen te beschikken om een goede keuze te kunnen maken, ligt voor de hand. De vraag is echter of een dwingend format dat van overheidszijde is voorgeschreven, recht doet aan de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Bovendien voorziet de website van het LRKP al in de informatieverstrekking aan ouders met de locatie specifieke inspectierapporten van de GGD en zijn er al diverse vergelijkingsites zoals www.vergelijkdekinderopvang.nl.

Wij adviseren om de verplichting voor het hebben van een website te schrappen en het aan ondernemers en ouders zelf in onderling overleg over te laten hoe ouders worden betrokken bij de gang van zaken op het kindercentrum.

Maak toezicht op kinderopvang doelgerichter

De Wko verplicht de toezichthouder tot het uitvoeren van een jaarlijkse inspectie per geregistreerd kindercentrum. Aanvullend is incidenteel onderzoek mogelijk²³. Bij het uitvoeren van toezicht past de GGD een risicobenadering toe op de inhoud van de controle (minder onderwerpen, intensievere inspectie), maar niet op de frequentie.

²¹ Rkkip, Toelichting van artikel 2.

²² Wetwijziging kinderopvang, artikel 1.54

²³ Wkkip, artikel 1.62

Wij adviseren een risicobenadering te hanteren op frequentie bij het uitvoeren van toezicht. Hierdoor hoeven kindercentra met een goed trackrecord niet langer jaarlijks gecontroleerd te worden.

Kinderopvangorganisaties met meerdere vestigingen passen vaak een centraal kwaliteitssysteem toe. Het toezicht per locatie dat op lokaal niveau is geregeld, sluit hier niet altijd goed op aan. Het is mogelijk om het toezicht efficiënter in te richten door gebruik te maken van bijvoorbeeld de “formule aanpak” die de NVWA hanteert bij ondernemingen met meerdere vestigingen. Deze aanpak houdt in dat systeemtoezicht wordt toegepast bij het hoofdkantoor en een steekproefsgewijze controle bij de vestigingen. De toezichthouder beoordeelt daarmee de werking van het kwaliteitssysteem van het bedrijf. GGD Nederland zet nu de eerste stappen richting een dergelijke formule aanpak.

Wij adviseren om de toepassing van de formuleaanpak door de GGD, samen met gemeenten, door te ontwikkelen en breed toe te passen.

Een inspecteur hanteert bij zijn oordeelsvorming over de kwaliteit van de kinderopvang de kwaliteitsaspecten uit het toetsingskader van de GGD. De papieren controle vervult hierin een belangrijke rol (aanwezigheid van VOG's, diploma's, risico inventarisatie & evaluatie, pedagogisch plan, etc.). De GGD gaat ter plaatse na of alle verplichte documenten fysiek aanwezig zijn. Dit kost zowel de ondernemer als de toezichthouder onnodig veel tijd. Met het digitaliseren van de stukkenstroom kan de GGD de documentcontrole van te voren uitvoeren. Een controle ter plaatse kan dan vooral gericht zijn op de kwaliteit van de kinderopvang in de praktijk.

Wij adviseren om digitalisering van de stukkenstroom voor toezicht mogelijk te maken.