

Vergaderjaar 2014–2015

31 322

Kinderopvang

Nr. 263

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2014

Inleiding

Eind 2013 informeerde ik u over de start van het project Het Nieuwe Toezicht en de maatwerkaanpak regeldruk (Kamerstuk 31 322, nr. 225). In deze brief stond de ambitie van Het Nieuwe Toezicht centraal: meer oog voor de pedagogische kwaliteit van de opvang en minder nadruk op structurele randvoorwaarden.

Sinds mijn brief van vorig jaar heb ik de aanpak voor het project Het Nieuwe Toezicht bepaald. Met het project Het Nieuwe Toezicht in de kinderopvang wil ik meer ruimte voor de kinderopvanginstelling creëren om zich te kunnen onderscheiden op kwaliteit, meer ruimte voor de toezichthouder om een professioneel oordeel te vellen over kwaliteit en meer ruimte voor de pedagogisch medewerker om zich te focussen op het bieden van kwalitatief goede opvang in de dagelijkse praktijk. Ik wil dit vervatten in simpeler en doeltreffender regelgeving, toezicht en handhaving.

Het project ziet op kinderdagopvang, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en bestaat uit vier stappen:

1. Het herijken van de kwaliteitseisen;
2. Het bepalen van een nieuwe werkwijze voor toezichthouder en handhaver;
3. Het trainen van de toezichthouder en handhaver;
4. Het voorbereiden van de sector op de inwerkingtreding van Het Nieuwe Toezicht.

In deze brief informeer ik u over de voortgang van het project Het Nieuwe Toezicht. Ten aanzien van de herijking van de kwaliteitseisen heb ik de eerste inhoudelijke stappen gezet, hoofdstuk I bevat hier een weergave van. Ik geef hierin aan welke uitgangspunten ik wil gebruiken bij de herijking van de kwaliteitseisen. Hoofdstuk II betreft het bepalen van een

nieuwe werkwijze voor toezichthouder en handhaver. Ik sluit de brief af met de stappen die ik zal zetten om de toezichthouder, handhaver en sector voor te bereiden op Het Nieuwe Toezicht.

De kinderopvangsector heeft te maken met regeldruk. Ik vind het belangrijk om samen met de sector goed te kijken hoe we knelpunten in de regeldruk kunnen wegnemen. Uw kamer heeft in de motie van de leden Tellegen, Heerma en Van Weyenberg (Kamerstuk 31 322, nr. 221) gevraagd om in het project Het Nieuwe Toezicht alle regelgeving binnen de kinderopvangsector integraal tegen het licht te houden en hierbij volgens de Maatwerkaanpak Regeldichte domeinen van het kabinet (zie Kamerstuk 29 362, nr. 212) te werk te gaan. In dit kader heeft Panteia onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat er nog ruimte voor verbetering is. In bijlage II treft u de resultaten van het onderzoek naar regeldruk in de kinderopvangsector en mijn reactie. De onderzoeksrapportage zelf vindt u in bijlage III¹. Daarnaast bevat bijlage I een overzicht van onderzoeken en van inzichten die input leveren voor de herijking van de kwaliteitseisen. Deze inzichten zijn in gesprekken met vertegenwoordigende partijen, experts en wetenschappers opgehaald.

I De herijking van de kwaliteitseisen

Met eenvoudigere en doeltreffender regelgeving wil ik ruimte bieden voor pedagogische kwaliteit, ruimte voor maatwerk, ruimte om je in de kinderopvang te onderscheiden en ruimte om te innoveren, zonder daarbij de kwetsbaarheid van de kinderen uit het oog te verliezen.

Het bieden van ruimte begint bij het herijken van de huidige kwaliteitseisen voor kinderdagopvang (inclusief peuterspeelzalen) en BSO. De herijking zal resulteren in een herijkte set kwaliteitseisen voor kinderdagopvang én peuterspeelzaalwerk en een set kwaliteitseisen voor BSO. De kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk zullen hiermee volledig gelijkgeschakeld worden. De kwaliteitseisen voor de gastouderopvang worden in een tweede fase van het project (start 2015) herijkt, zodat er optimaal aangesloten kan worden bij de resultaten van de beleidsdoorlichting van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko)

De zomer en het najaar van 2014 heb ik gebruikt voor een uitgebreide verkenning. In deze verkennende fase heb ik input opgehaald voor de herijking van de kwaliteitseisen. De input bestaat uit opties, thema's, ideeën en aandachtspunten voor de herijking. Deze input is allereerst verkregen uit gesprekken met mensen van de werkvloer² en met vertegenwoordigende partijen in een werkgroep, te weten: de Branchevereniging Kinderopvang, BOinK, MOgroep, vakbonden, IvhO, VNG, GGD GHOR Nederland en de PO-Raad.

Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met experts en wetenschappers en zijn er onderzoeken uitgevoerd waarvan de resultaten meegenomen worden in de herijking van de kwaliteitseisen. Tijdens deze verkenningen is nadrukkelijk gezocht naar en gesproken over goede voorbeelden en vernieuwende aanpakken die als inspiratie kunnen dienen voor de herijking. In bijlage I geef ik de belangrijkste opgedane inzichten uit de verkennende fase weer.

Op basis van de verkennende fase heb ik zes voorlopige richtinggevende uitgangspunten voor de herijking van de kwaliteitseisen geformuleerd:

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Panelgesprekken met toezichthouders, handhavers, pedagogisch medewerkers en ondernemers

1. Investeren in de kern van kwaliteit: het personeel;
2. Voor grote veiligheidsrisico's beschermen we kinderen, met kleine risico's leren we ze omgaan;
3. Concrete kwaliteitsdoelen in wet- en regelgeving;
4. Verschillende leeftijden, verschillende kwaliteitseisen;
5. Een glasheldere ondergrens in de belangrijkste randvoorwaarden voor kwaliteit;
6. Vrijheid voor pedagogisch maatwerk.

Hieronder leg ik uit wat ik bedoel met de voorlopige uitgangspunten.

1. Investeren in de kern van kwaliteit: het personeel

In verkennende gesprekken met experts kwam naar voren³ dat de kern van kwaliteit zit in alles wat kinderen meemaken: de interacties met andere kinderen, de interacties met beroepskrachten en een uitdagende omgeving. Beroepskrachten hebben grote invloed op deze kern van kwaliteit. De onafhankelijke Commissie Kwaliteit verwoordt het als volgt in haar kwaliteitsvisie: «*Pedagogisch medewerkers en gastouders zijn de spilfiguren die bijdragen aan een optimale ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang. (.) De kwaliteit van de kinderopvang wordt voor een zeer groot deel bepaald door de pedagogische kwaliteiten van de medewerkers (.) De sleutel voor de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang ligt bij de pedagogisch medewerkers.*»⁴.

Binnen het project Het Nieuwe Toezicht wil ik de huidige kwaliteitseisen niet alleen anders vormgeven, maar de pedagogische kwaliteit van de opvang ook verhogen. De sleutel voor deze kwaliteitsverhoging ligt bij het personeel. In mijn brief van 17 juni 2014 «Een betere basis voor peuters» (Kamerstuk 31 322, nr. 243) heb ik reeds een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen aangekondigd. Twee van deze maatregelen richten zich specifiek op pedagogisch medewerkers, te weten:

- structurele scholing van pedagogisch medewerkers;
- een betere mix van mbo- en hbo-functies op de werkvloer.

Bij de herijking van de kwaliteitseisen zal ik, waar nodig, deze maatregelen nader uitwerken en verankeren in wet- en regelgeving. Ik geef hiermee een kwaliteitsimpuls aan de sector en volg het advies van de onafhankelijke Commissie Kwaliteit om medewerkers te ondersteunen op pedagogisch vlak. «*Het gaat om permanente educatie, bijvoorbeeld via coaching on the job.*»⁵ De financiering van de kwaliteitsimpuls wordt meegenomen bij de uitwerking van dit uitgangspunt.

2. Voor grote veiligheidsrisico's beschermen we kinderen, met kleine risico's leren we ze omgaan.

De wijze waarop momenteel in de praktijk invulling wordt gegeven aan het veiligheidsbeleid is doorgeschooten, dit signaal heb ik in de verkennende fase verschillende keren gekregen⁶. Ondanks het feit dat het niet in wet- en regelgeving is voorgeschreven, wordt er in de praktijk op zeer gedetailleerd niveau met risico's omgegaan door de toezichthouder en kinderopvanginstellingen. Dit resulteert vaak in een uitgebreide risico-inventarisatie en een dik pakket met veiligheidsmaatregelen en leidt tot

³ Zie bijlage 1

⁴ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 8, 26

⁵ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 2

⁶ Zie bijlage 1

regeldruk⁷, zo blijkt uit het onderzoek naar regeldruk in de kinderopvangsector door Panteia.

Deels zien de veiligheidsmaatregelen op ernstige risico's, zoals het risico dat een kind zich verbrandt aan kokend water. Deels gaan deze maatregelen echter ook over het voorkomen van kleine risico's met minder ernstige gevolgen, zoals het risico dat een kind zich stoot aan een kapstokhaakje. Dit is niet werkbaar in de praktijk en zorgt er vaak voor dat de kinderopvanginstelling en de toezichthouder niet het juiste gesprek over veiligheid voeren. De Commissie Kwaliteit merkt ook op dat er onvrede is met de sterke nadruk in het toezicht op structuurkenmerken en veiligheidsaspecten⁸.

Wat mij betreft zouden kinderopvanginstellingen en toezichthouders moeten praten over het voorkomen van grote veiligheidsrisico's, het leren omgaan met kleine veiligheidsrisico's en het relateren van het type risico aan de leeftijd van de kinderen. Ik wil de regels zo vormgeven dat het beargumenteren van veiligheidsbeleid en het adequaat handelen op de werkvloer centraal komt te staan. Toezichthouder en kinderopvanginstelling zouden daar het gesprek over moeten voeren.

3. Concrete kwaliteitsdoelen in wet- en regelgeving

In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is op basis van de pedagogische doelen van Marianne Riksen-Walraven een globale definitie van kwaliteit opgenomen. Ik wil de huidige globale definitie verder concretiseren door kwaliteitsdoelen in wet- en regelgeving op te nemen. Dit geeft richting aan kinderopvanginstellingen en vormt een stevige basis voor een kwaliteitsoordeel door de toezichthouder. Ook de onafhankelijk Commissie Kwaliteit vindt het *«wenselijk om aan de algemene pedagogische doelen een uitwerking te geven, om zo meer houvast te bieden bij het bepalen van het pedagogische beleid en de praktijk»*⁹.

De Commissie Kwaliteit heeft de doelen nader uitgewerkt in een lijst van punten die in het aanbod van elke locatie voor kinderopvang aanwezig horen te zijn, te weten: *een veilige omgeving, plezier en geborgenheid, verzorging en een gezonde leefstijl, spelen, sociale omgang, individuele ontwikkeling, morele ontwikkeling, participatie, de relatie en afstemming met ouders, het signaleren van problemen en samenwerking met basisschool en jeugdzorg*¹⁰. Ik zal deze elementen benutten bij de uitwerking van de kwaliteitsdoelen. Daarnaast zal ik gebruik maken van het inzicht dat het gebruik van ontwikkeldoelen in de kinderopvang zou kunnen werken¹¹. Het is goed om hierbij een onderscheid te maken in de pedagogisch opdracht voor de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang.

4. Verschillende leeftijden, verschillende kwaliteitseisen

Ik wil de kwaliteitseisen aanpassen, zodat zij beter aansluiten bij de behoeften van kinderen in verschillende leeftijdscategorieën en ontwikkelingsfasen. Jongere kinderen hebben namelijk andere behoeften dan

⁷ Panteia, Regeldruk in de Kinderopvang 2014

⁸ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 16

⁹ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 17

¹⁰ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 1

¹¹ Zie bijlage 1

oudere kinderen. Baby's zijn het meest gebaat bij een vertrouwde beroepskracht en stabiliteit. In de peuterleeftijd (2,5 – 4 jaar) gaan kinderen steeds meer met elkaar spelen. De aandacht voor de beroepskracht verschuift dan geleidelijk naar aandacht voor andere kinderen.

Tussen 4 en 12 jaar gaan kinderen steeds zelfstandiger met elkaar spelen. Een vierjarige heeft daarbij een andere spelbehoefte dan een 12-jarige. De geldende kwaliteitseisen moeten rekening houden met de behoeften die kinderen in verschillende leeftijdsstadia en ontwikkelingsfasen hebben. De huidige kwaliteitseisen doen dit nog niet optimaal. Uit de gesprekken die ik met experts heb gevoerd¹² komen signalen naar voren dat de huidige kwaliteitseisen voor baby's beter moeten aansluiten bij de behoeften van deze kwetsbare groep. Ook de kinderombudsman heeft hier zijn zorgen over geuit¹³. De Commissie Kwaliteit schrijft: «*Verschillende onderzoeken laten zien dat extra aandacht gewenst is voor de kwaliteit van de opvang van baby's.*»¹⁴

Ik neem deze signalen serieus en wil hier goed naar kijken. Voor de oudste kinderen (8–12 jaar) wijzen de signalen een andere kant op. Experts en wetenschappers geven aan dat kinderen in deze leeftijdscategorie juist gebaat zouden zijn bij andere kwaliteitseisen, zodat er meer mogelijkheden zijn voor (uitdagend) maatwerk en de eisen aan de buitenschoolse opvang beter afgestemd kunnen worden op de eisen die we stellen aan scholen en VVE (in het kader van een goede doorgaande lijn tussen onderwijs en opvang). Door hier goed naar te kijken, geef ik invulling aan de motie van de leden Yücel en Tellegen over de onderlinge aansluiting tussen kwaliteitseisen voor basisonderwijs en kinderopvangvoorzieningen (Kamerstuk 31 322, nr. 237)).

5. Een glasheldere ondergrens in de eisen aan personeel en speelruimte

Drie cruciale randvoorwaarden voor pedagogische kwaliteit zijn: 1) voldoende personeel¹⁵ (beroepskracht kindratio); 2) goed gekwalificeerd personeel; en 3) voldoende speelruimte voor kinderen.

Goede kwaliteit vraagt in beginsel om investeringen in deze randvoorwaarden. Door hierop te bezuinigen kan een kinderopvanginstelling echter (veel) kosten besparen. Voor instellingen vormt dit een natuurlijk belangenconflict: de belangen van het kind versus het organisatiebelang. Door het overgrote merendeel van de kinderopvanginstellingen wordt hier een juiste afweging in gemaakt, maar soms slaat de balans door naar kostenbesparing. Bijvoorbeeld als een instelling teveel bezuinigt op de inzet van personeel om zo het hoofd boven water te houden. Natuurlijk speelt het organisatiebelang altijd een belangrijke rol, maar dit belang mag niet ten koste gaan van het welbevinden van de kinderen.

Om die reden wil ik in ieder geval een glasheldere ondergrens (blijven) stellen aan de personeelsinzet en de speelruimte. Ik wil hierbij onder andere verkennen of de ondergrens aan de personeelsinzet op locatie-niveau kan worden vastgesteld (in plaats van een ondergrens op groepsniveau). Op het vlak van speelruimte neem ik in ogenschouw dat

¹² Zie bijlage 1

¹³ Jong Geleerd, NRC-XTR, 6 september 2014, pagina 7

¹⁴ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 20

¹⁵ In verhouding tot het aantal kinderen van een bepaalde leeftijd

een aantal kinderopvanginstellingen momenteel werkt met een gelijkwaardig alternatief¹⁶.

6. Vrijheid voor pedagogisch maatwerk

De dagelijkse praktijk van de opvang is de afgelopen jaren veranderd. Ouders hebben nu meer keuzevrijheid¹⁷ in breng- en haaltijden en in de dagen waarop gebruik kan worden gemaakt van opvang. Een deel van de huidige kwaliteitsregels is echter niet toegesneden op deze keuzevrijheid voor ouders. Het grootste knelpunt ligt bij de huidige stabiliteitseisen¹⁸. Deze zijn de afgelopen jaren nauwelijks aangepast aan veranderingen in de opvangpraktijk. Op dit moment is exact voorgeschreven hoe ondernemers voor een stabiele omgeving moeten zorgen. Hiertoe gelden verschillende regels: een maximale groepsgrootte, een vaste stam-/basisgroep, een maximum aantal vaste gezichten per kind en een maximum aantal vaste ruimtes. Voor een ondernemer komt hier nog bij dat pedagogisch medewerkers vooral parttime werken.

Uit verschillende richtingen ontvang ik signalen dat dit voor problemen zorgt. Uit het onderzoek naar regeldruk in de kinderopvangsector blijkt dat veel ondernemers moeite hebben met het grote aantal stabiliteitseisen¹⁹. De meeste moeite hebben ondernemers met de stamgroepregels. Een aantal gelijkwaardige alternatieven richt zich bovendien specifiek op deze eisen, zo blijkt uit het onderzoek naar de aard en omvang van gelijkwaardige alternatieven in de kinderopvang²⁰.

In sommige situaties knellen de huidige stabiliteitseisen niet alleen, maar zorgen zij er zelfs voor dat de meest wenselijke situatie voor een kind niet mogelijk is. Ik noem een voorbeeld. *«Stefan is 2. In overleg met zijn ouders is afgesproken dat hij wat langer in de babygroep (0–2 jaar) blijft, omdat hij nog niet kan lopen. De maximumgroepsgrootte van de babygroep is bereikt. Een nieuwe baby heeft zich aangemeld. Dit zet de kinderopvanginstelling voor een dilemma: de nieuwe baby moet op de babygroep geplaatst worden, maar deze zit reeds vol. De kinderopvanginstelling maakt plaats voor de nieuwe baby door Stefan naar de peuter-groep te laten doorstromen (daar is nog voldoende plaats en gezien zijn leeftijd «hoort» hij in de peuter-groep). Zijn pedagogisch medewerkers en zijn ouders vinden dit, met het oog op zijn ontwikkeling, geen wenselijke situatie.»*

Ik wil de stabiliteitseisen zodanig aanpassen dat deze tot meer kwaliteit leiden en tot meer oog voor de (pedagogische) behoeften van kinderen als Stefan. Als uitgangspunt bij de herijking hanteer ik dat ik in de regels meer ruimte wil bieden aan instellingen voor een eigen professionele afweging, die past bij het pedagogisch beleid, de wens van het individuele kind en de wens van zijn of haar ouders. Ik wil hiermee, net als de Commissie Kwaliteit, meer vrijheid bieden om invulling te geven aan een

¹⁶ Bureau Bartels, Onderzoek naar Aard en omvang van Gelijkwaardige Alternatieven (Kamerstuk 31 322, nr. 253, zie ook bijlage 1)

¹⁷ B&A, Onderzoek «Aanbod en contracten in de kinderopvang», 2014

¹⁸ Hieronder versta ik: Kinderen zitten in een vaste stamgroep, maximaal drie vaste beroepskrachten per kind, maximaal twee groepsruimtes, maximaal 12/16 kinderen in een groep (plus de uitzonderingen bij flexibel contract met ouders, bij activiteiten en bij toestemming ouders)

¹⁹ Panteia, Onderzoek Regeldruk in de Kinderopvang, 2014, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁰ Bureau Bartels, Onderzoek Aard en omvang van Gelijkwaardige Alternatieven (Kamerstuk 31 322, nr. 253, zie ook bijlage 1)

goed pedagogisch aanbod²¹, zonder daarbij de sociaal-emotionele veiligheid van de kinderen uit het oog te verliezen.

Vanuit de zes uitgangspunten ga ik de komende maanden werken aan een nieuw kwaliteitskader voor de kinderopvang/peuterspeelzalen²², de buitenschoolse opvang en (in een later stadium) de gastouderopvang. Concreet betekent dit dat de uitgangspunten allereerst in december 2014 worden besproken in een werkgroep met partijen uit de sector en het toezicht en de handhaving²³. Deze werkgroep adviseert mij vervolgens inhoudelijk over de herijking van de kwaliteitseisen en zal bij de inhoudelijke uitwerking betrokken blijven. Ik streef er naar om in maart 2015 een besluit te nemen over de aanpassing van de eisen. Ik zal uw Kamer vervolgens daarover berichten. In de zomer van 2015 wil ik het wetsontwerp uitzetten voor uitvoeringstoetsen en internetconsultatie. Gepland is om het wetsontwerp in het voorjaar van 2016 aan te bieden aan uw Kamer. Publicatie is voorzien op 1 januari 2017.

II Het bepalen van een nieuwe werkwijze voor toezichthouder en handhaver

Het bieden van ruimte voor kwaliteit begint bij de herijking van de kwaliteitseisen, maar trek ik ook door naar het toezicht en de handhaving. Ik beoog ruimte te bieden aan de toezichthouder om zich te kunnen focussen op de kern van de opvang: wat er op de groep gebeurt, de interactie tussen pedagogisch medewerker en kinderen. De toezichthouder moet zich niet enkel met structuur-, maar ook met proceskenmerken bezig houden.

Ik wil de ondernemer bovendien de ruimte geven om inzichtelijk te maken dat hij voldoet aan de wettelijke eisen, op welke manier en waarom. Zoals de Commissie Kwaliteit schrijft: «*Een ondernemer in de kinderopvang verantwoordt systematisch en op transparante wijze de kwaliteit van zijn of haar organisatie. (...) Kinderopvangaanbieders moeten aangeven welke keuzes ze maken in de vertaling van pedagogische doelen en ambities (...) naar het pedagogisch beleid*»²⁴. Op basis van deze verantwoording vindt een professioneel gesprek plaats tussen toezichthouder en kinderopvanginstelling over de pedagogische kwaliteit in de praktijk. De toezichthouder vervat zijn bevindingen vervolgens in een totaaloordeel over de aangetroffen kwaliteit van de onderzochte locatie (van zwak tot excellent).

In algemene zin is het doel om een effectiever proces van toezicht en handhaving in te richten. Daarbij onderzoek ik, samen met VNG en GGD GHOR Nederland en in overleg met de andere vertegenwoordigende partijen, hoe we, met de inzet van de juiste instrumenten, de kwaliteit van de kinderopvang kunnen verbeteren. Ik kijk hierbij ook naar de afstemming in het toezicht tussen de GGD en de Inspectie van het Onderwijs (op VVE en op primair onderwijs) en het traject Toezicht 2020 van de Inspectie²⁵.

²¹ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 31

²² Ik zal hierbij oog hebben voor de samenhang met het VVE-beleid en de eisen die gelden voor VVE.

²³ Branchevereniging KO, BOinK, MOgroep, vakbonden, IvhO, VNG, GGD GHORNL, PO-Raad

²⁴ Commissie Kwaliteit, Ambities voor kinderen in de kinderopvang, Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, 30 oktober 2014, 11 en 24

²⁵ De IvhO richt zich hierbij o.a. niet langer alleen op voldoende onderwijskwaliteit van de scholen, maar gaat ook bekijken wanneer de kwaliteit goed is (gedifferentieerd toezicht). De uitdaging is om – naast het toezicht op basiskwaliteit – alle scholen te stimuleren zichzelf te verbeteren.

Bovenstaande voornemens zullen een plek krijgen in een nieuwe werkwijze voor toezichthouder en handhaver, die ik in 2015 en 2016 ontwikkel, samen met VNG en GGD GHOR Nederland en in overleg met andere vertegenwoordigende partijen. Het bijbehorende nieuwe toezicht- en handhavingkader wordt geïmplementeerd in de GIR en andere (nieuwe) toezichtinstrumenten en moet gereed zijn voor de inwerking-treding van de nieuwe kwaliteitseisen (beoogd in 2017).

Net als bij de herijking van de kwaliteitseisen vangt dit deelproject aan met een verkenningsfase. Hiermee start ik eind 2014. Er zullen gesprekken plaatsvinden met toezichthouders en handhavers op de werkvloer en in andere sectoren. Bovendien zal er gezocht worden naar de «state of the art» in onderzoek naar toezicht en handhaving en naar de werkwijze in deze en andere sectoren. Ook hierbij geldt dat er nadrukkelijk gekeken zal worden naar inspirerende voorbeelden en vernieuwende aanpakken. Vanuit deze verkenningen moet een nieuwe werkwijze, met daarbij behorend toezicht- en handhavingkader, bepaald worden.

III Deskundigheidsbevordering van toezichthouder en handhaver

Om de verkregen ruimte goed te kunnen benutten en om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te verbeteren, zullen alle toezicht-houders en handhavers getraind worden in het houden van toezicht op en het handhaven van de nieuwe kwaliteitseisen. Het gaat niet simpelweg om het toepassen van nieuwe instrumenten. Na de implementatie van het project Het Nieuwe Toezicht is de toezichthouder een belangrijke gesprekspartner voor de kinderopvanginstelling. Hij zal dus niet kunnen volstaan met verwijzen naar de regels en het hanteren van checklists. De kinderopvanginstelling moet aantonen op welke manier hij voldoet aan de kwaliteitseisen en de toezichthouder moet kunnen analyseren en onder woorden brengen waar de kwaliteit eventueel onvoldoende is. Hij dient aan de kinderopvanginstelling (en in het rapport) uit te leggen waarom en op basis van welke bevindingen hij tot dit oordeel is gekomen. Dat vraagt van de toezichthouder dat hij goed in staat is om een specifieke situatie in te schatten en te relateren aan de kwaliteitseisen. De oordelen moeten helder worden onderbouwd en moeten gebaseerd zijn op pedagogische en juridische vakkennis.

Om deze nieuwe rol optimaal te kunnen vervullen, dienen de toezicht-houder en de handhaver goed toegerust te zijn en te blijven. Daartoe zal in 2015–2017 een deskundigheidsbevorderingstraject ingezet worden door GGD GHOR Nederland en VNG. De scholingskosten hiervoor zullen gedekt worden binnen de begroting van SZW. De inhoudelijke vormgeving van het deskundigheidsbevorderingstraject is afhankelijk van de herijking van de kwaliteitseisen en het nieuwe toezicht- en handhavingkader. In 2015 zal aangevangen worden met de inhoudelijke programmering van het deskundigheidsbevorderingstraject. Interregionale intervisie en intersub-jectiviteit van oordelen zullen hierin belangrijke onderdelen zijn. Ook na 2017 zal ik, samen met VNG en GGD GHOR Nederland, blijven werken aan de vaardigheden die toezichthouders en handhavers nodig hebben om efficiënt en effectief toezicht te kunnen houden. Hierbij zal nadrukkelijk de input van toezichthouders en handhavers zelf meegenomen worden.

IV Implementatie en communicatie

De invoering van nieuwe kwaliteitseisen en een andere vorm van toezicht heeft niet alleen implicaties voor het dagelijks werk van toezichthouders en handhavers. Ook voor ondernemers, pedagogisch medewerkers, kinderen en ouders zal het Nieuwe Toezicht gevolgen hebben. Om die reden zal ik, samen met de sector, in 2015 starten met de voorbereidingen

voor een implementatie- en communicatietraject gericht op de voorbereiding van ondernemers en de pedagogisch medewerkers. Doel hiervan is allereerst om een verandering in kennis te bewerkstelligen. Dat wil zeggen dat de doelgroepen weten, voor zover voor hen relevant, wat er gewijzigd wordt in de kwaliteitseisen en het toezicht. Daarnaast is het ook van belang dat de doelgroepen adequaat gaan handelen naar de wijzigingen van de kwaliteitseisen en het toezicht. Ik zal uw Kamer te zijner tijd nader informeren over de gekozen communicatie- en implementatiestrategie. Het Nieuwe Toezicht moet voor het einde van deze Kabinetsperiode resultaten hebben opgeleverd. Dit wil zeggen dat in 2017 de nieuwe kwaliteitseisen in werking zullen treden en de toezichthouder en handhaver werken met het nieuwe toezicht- en handhavingkader.

Tot slot

Het Nieuwe Toezicht is een ambitieus project dat vergaande gevolgen kan hebben voor het dagelijkse werk van toezichthouders, handhavers, kinderopvanginstellingen en pedagogisch medewerkers. Het Nieuwe Toezicht heeft oog voor de pedagogische kwaliteit van de sector als geheel, maar raakt daarmee ook de kinderopvangsector als geheel. Inwerkingtreding van de herijkte kwaliteitseisen is voorzien in 2017. Ik zal, in overleg met de sector, nauwkeurig bekijken wanneer welke kwaliteitseisen geïmplementeerd worden, met welke bijbehorende wijzigingen in de toezichtpraktijk. Voor een succesvolle invoering van Het Nieuwe Toezicht is het immers van belang dat de aanpassingen behapbaar zijn en de sector de ruimte voor pedagogische kwaliteit optimaal kan benutten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

VERKREGEN INPUT VOOR DE HERIJKING VAN DE KWALITEITSEISEN

De zomer en het najaar van 2014 heb ik gebruikt voor een verkenning van inzichten die relevant kunnen zijn voor de herijking van de kwaliteitseisen. Deze bijlage bevat een weergave van enkele opgedane inzichten uit deze fase, die relevant zijn voor de herijking van de kwaliteitseisen binnen het project Het Nieuwe Toezicht.

1. Werkgroep met vertegenwoordigende partijen

Sinds afgelopen zomer is er op regelmatige basis een werkgroep bijeen gekomen, bestaande uit de Branchevereniging Kinderopvang, BOinK, MOgroep, vakbonden, IvhO, VNG, GGD GHOR Nederland en de PO-Raad. De werkgroep heeft deze maanden actief opties verkend voor de herijking van de kwaliteitseisen. Het was hierbij nadrukkelijk de opdracht om open met elkaar van gedachten te wisselen over de wenselijke aanpassingen van de kwaliteitseisen. Elke partij heeft bij de eigen achterban ideeën en wensen opgehaald en deze voorafgaand aan de werkgroepbijeenkomsten gedeeld met de andere werkgroepleden. In de werkgroep zijn deze verkenningen besproken en is er gezamenlijk nagedacht hoe regelgeving, toezicht en handhaving eenvoudiger en doeltreffender kan.

In de werkgroep zijn de volgende clusters van kwaliteitseisen besproken:

- eisen aan stabiliteit en mate van aandacht;
- eisen aan personeel;
- eisen aan ruimte;
- eisen aan veiligheid;
- eisen aan pedagogische kwaliteit.

In onderstaand kader heb ik enkele opgedane inzichten voor de herijking van de kwaliteitseisen samengevat, zoals naar voren zijn gebracht in de werkgroep.

Mate van aandacht voor kinderen

- Het blijft nodig om duidelijke eisen te stellen aan de minimuminzet van beroepskrachten, in verhouding tot het aantal kinderen van een bepaalde leeftijd. Daarmee wordt de mate van aandacht voor kinderen gegarandeerd.
- Het aantal benodigde beroepskrachten hangt sterk samen met de taken die de beroepskrachten krijgen toebedeeld, gericht op het primaire proces of op overige taken (bijvoorbeeld huishoudelijke taken).

Stabiliteit

- Stabiliteit wordt voor een kind door een aantal factoren bepaald: vertrouwde beroepskrachten, vertrouwde andere kinderen, een vertrouwde omgeving en een vertrouwd dagritme.
- De manier waarop deze factoren nu zijn uitgewerkt in kwaliteitseisen is niet ideaal. Het detailniveau is te hoog in de regels en er zijn te veel uitzonderingsmogelijkheden, het doel van de regels wordt (niet altijd) behaald.

Kwaliteitsverhoging

- Binnen het peuterproject is een kwaliteitsverhoging voor peuters aangekondigd. Bij deze kwaliteitsverhoging wordt onder andere gedacht aan een betere functiemix op de werkvloer en aan een systeem van permanente educatie voor beroepskrachten. Deze kwaliteitsverhoging kan worden verbreed naar alle beroepskrach-

ten in de kinderopvang en kan deels worden vastgelegd in de kwaliteitseisen.

- Voorbereidingstijd voor pedagogisch medewerkers om hun pedagogische taken goed uit te voeren is een aandachtspunt.
- Pedagogische sturing of begeleiding van de beroepskrachten kan een positief effect hebben op de kwaliteit van de opvang.

Veiligheid

- In de uitvoering van de verplichte risico-inventarisatie ligt de focus nu teveel op het papier en te weinig op de praktijk.
- Een aantal partijen wil af van de verplichting om jaarlijks een risico inventarisatie (RI&E) uit te voeren. Het uitvoeren en updaten van een RI&E is vooral nuttig bij de start van een kindercentrum of bij een verbouwing. Op basis van de RI&E kunnen dan actieplannen en evt. protocollen worden gemaakt. Vervolgens is het vooral belangrijk dat beroepskrachten er mee aan de slag gaan. Zij moeten weten hoe zij veelvoorkomende en ernstige ongevallen kunnen voorkomen en hoe zij moeten handelen als er toch iets gebeurt.

Ruimte

- Enkele partijen zijn voorstander van één m²-eis op voor de hele locatie. Nu gelden er voor binnenruimte en buitenruimte aparte minimum m²-eisen. Partijen verschillen van mening over de vraag of de huidige eisen een goed minimum zijn.
- Enkele partijen vinden dat de eis dat een kind op elke moment buiten moet kunnen spelen, te ver gaat.
- Partijen verschillen van mening over de vraag of buitenruimte in eigen bezit moet zijn van de kinderopvanginstelling en/of direct aangrenzend aan de kinderopvanginstelling moet liggen.
- Diverse partijen stellen dat het aantal m² altijd in samenhang met inrichting van de binnen- en buitenruimte moet worden gezien.

Algemene principes

- Leeftijdsgedifferentiatie en differentiatie naar ontwikkelingsfase is van groot belang. De jongste kinderen hebben andere aandacht nodig dan oudere kinderen. Door diverse partijen wordt voldoende aandacht en stabiliteit voor baby's als bijzonder aandachtspunt genoemd.
- De uitwerking van een kwaliteitseis moet zodanig zijn dat de eis houdbaar en werkbaar is. Houdbaar in de dynamische omgeving van kinderopvang (fluctuaties in de markt); werkbaar voor de toezichthouder en handhaver. Zij moeten kunnen beoordelen en beargumenteren of aan de eis wordt voldaan en kunnen handhaven.
- Het terugbrengen van de complexiteit in de onderlinge samenhang van de kwaliteitseisen (en bijbehorende perverse prikkels) en het schrappen van uitzonderingen draagt bij aan beter houdbare en werkbare kwaliteitseisen.

Komende weken staan de kwaliteitseisen voor de buitenschoolse opvang op de agenda voor de werkgroep. Vervolgens zal het jaar afgesloten worden met een zogenaamde *wrapping-up* sessie, waarbij gekeken wordt of we tot gedeelde conclusies kunnen komen. In de verdere uitwerking van Het Nieuwe Toezicht zal de werkgroep nauw betrokken blijven.

2. Gesprekken met experts

Om een stevig fundament te creëren voor de herijking van de kwaliteitseisen, is afgelopen maanden gesproken met tien vooraanstaande pedagogische wetenschappers en experts, vanuit verschillende disciplines, universiteiten en platforms. Deze gesprekken hadden tot doel om (wetenschappelijke) inzichten te verkrijgen die leidend kunnen zijn bij de herijking van de kwaliteitseisen. Gevraagd is onder andere naar ontwikkeldoelen voor peuters, naar de elementen die bepalend zijn voor de kwaliteit van de opvang, naar causale relaties tussen bijvoorbeeld opleidingsniveau en kwaliteit en naar knoppen waaraan gedraaid kan worden om de kwaliteit integraal te verhogen. In onderstaand kader zet ik enkele van de belangrijkste inzichten over de kwaliteitseisen uiteen, die ik heb opgedaan in de gesprekken met wetenschappers. De inzichten zijn door mij geïnterpreteerd en in het onderstaande kader vevat, het zijn geen citaten. In een later stadium zal er wederom een gespreksronde plaatsvinden om concrete voorstellen en ideeën te toetsen bij wetenschappers.

Kwaliteit algemeen

- De kern van kwaliteit zit in alles wat een kind meemaakt: de interacties met andere kinderen, de interacties met beroepskrachten en een uitdagende omgeving.
- Bepalend voor kwaliteit is o.a. of er planmatig activiteiten wordt aangeboden volgens een curriculum met gespecificeerde ontwikkeldomeinen.

Stabiliteit en kwaliteit

- Tussen 0 en 2 jaar is met name de stafstabiliteit zeer belangrijk. Baby's hechten zich vooral aan de beroepskracht en minder aan andere kinderen.
- Tussen 2 en 12 wordt de stafstabiliteit relatief steeds minder belangrijk en de groepstabiliteit steeds belangrijker. Kinderen bouwen dan meer relaties met elkaar op. In deze fase moeten kinderen vooral worden uitgedaagd om met leeftijdsgenootjes te exploreren.

Personeel en kwaliteit

- Voldoende inhoudelijke (pedagogische) kennis op een centrum is essentieel voor de pedagogische kwaliteit op de werkvloer.
- Taakdifferentiatie kan de kwaliteit van de opvang positief beïnvloeden. Bijvoorbeeld wanneer een beroepskracht zich niet met huishoudelijke taken bezig hoeft te houden en daardoor meer tijd heeft voor de kinderen.
- Daaruit voortvloeiend: er is een samenhang tussen specialistische opleidingen van medewerkers en kwaliteit. Het zou goed zijn als er binnen de bestaande pedagogische MBO- en HBO-opleidingen meer specialisatierichtingen komen.

Ruimte en kwaliteit

- De inrichting van de binnenruimte moet helder en rijk zijn, zodat kinderen uit verschillende activiteiten kunnen kiezen. In het buitenland wordt hier de focus op gelegd, in plaats van op één vaste (stampgroep)ruimte
- Binnenruimtes worden veelal te makkelijk en te klinisch ingericht. Dat is weliswaar veilig, maar niet heel uitdagend voor kinderen.
- Buitenruimte is vooral nuttig voor de ontwikkeling van de motoriek van kinderen. Daarom moet een buitenruimte uitnodigen om te bewegen.

- De oppervlaktemaat per kind zou gerelateerd moeten zijn aan het type activiteit.
- De risico-inventarisatie is van belang, maar moet niet het uitgangspunt van beleid zijn. Een te sterk veiligheidsbeleid waarin risicomijding centraal staat, doet kinderen tekort in hun ontwikkeling.

3. Onderzoek Maatwerkeraanpak Regeldruk

In bijlage II treft u een overzicht aan van de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar regeldruk, inclusief mijn reactie. De onderzoeksrapportage zelf is opgenomen als bijlage III.

4. Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder, Commissie Kwaliteit

In het kader van het kwaliteitsprogramma van Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) heeft de speciaal daarvoor opgerichte (externe) onafhankelijke Commissie Kwaliteit een kwaliteitsvisie opgesteld vanuit het perspectief van de betekenis van de kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind (bijgevoegd). De Commissie bestond uit acht onafhankelijke leden, vanuit verschillende geledingen (waaronder wetenschap, sector, werkvloer).

De Commissie stelt in haar kwaliteitsvisie de ontwikkeling van kinderen centraal. De belangrijkste factor om dit te bevorderen is, volgens de Commissie, de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers, die echter pas goed kunnen functioneren in een organisatie die hen consequent ondersteunt. De tweeslag: denken vanuit pedagogisch medewerkers en vanuit een organisatie die gericht is op de ondersteuning van de uitvoerend medewerkers «on the job», vormt de kern van de aanbevelingen van de commissieleden.

De Commissie pleit verder voor meer differentiatie. Niet alleen tussen werkvormen (dagopvang, bso, VVE, peuterspeelzaalwerk, gastouderopvang) maar ook binnen groepen. De Commissie benoemt twee ambitieniveaus van gerichte aandacht voor de ontwikkeling van kinderen:

- ambitieniveau A: Spelen en ontmoeten gericht op een brede ontwikkeling van kinderen (kinderopvang);
- ambitieniveau B: Ambitieniveau A, met extra aandacht voor kinderen die dat nodig hebben (passende kinderopvang).

De Commissie pleit voor variatie in de structurele kwaliteitseisen van kinderopvang; daarbij gaat het onder andere om de beroepskracht-kindratio (BKR) op locatieniveau. Daarnaast vraagt een zo groot mogelijke stabiliteit om aandacht (vaste pedagogisch medewerker, vaste groepssamenstelling, vaste ruimte, enzovoort). Bovendien adviseert de commissie om te variëren in de kwaliteit en de competenties van de pedagogisch medewerkers, afhankelijk van het niveau van de opvang (A of B).

Tenslotte pleit de Commissie voor een andere positiebepaling van ondernemers en uitvoerende organisaties ten opzichte van de controlerende instanties en voor een betere positie van ouders. De verantwoordelijkheid van uitvoerende organisaties staat daarbij voorop. De Commissie geeft aan dat er gezocht moet worden naar een goed evenwicht tussen vrijheid om goede kwaliteit te leveren voor kinderen en zekerheden om misbruik van die vrijheid te voorkomen.

De kwaliteitsvisie van de Commissie Kwaliteit vormt een van de fundamenten voor de herijking van de kwaliteitseisen in het kader van Het Nieuwe Toezicht. Veel van mijn uitgangspunten voor de herijking (zie hoofdstuk I) zijn dan ook direct terug te voeren op de aanbevelingen van de Commissie Kwaliteit. Te denken valt bijvoorbeeld aan het uitwerken van de pedagogische doelen in wet- en regelgeving. Bij het vertalen van de uitgangspunten naar concrete voorstellen voor de aanpassing van de kwaliteitseisen, zal ik nadrukkelijk gebruik maken van de kwaliteitsvisie.

1. Onderzoek Gelijkaardige alternatieven

Het rapport «Aard en omvang van gelijkaardige alternatieven» heb ik op 22 september 2014 doen toekomen aan uw Kamer (Kamerstuk 31 322, nr. 253).

Vanuit het onderzoek zijn 32 Gelijkaardige Alternatieven in de dagopvang en 53 in de BSO vastgesteld. Alle Gelijkaardige Alternatieven werden daarbij vastgesteld op de inspectiedomeinen «accommodatie en inrichting» en «groeps grootte en beroepskracht-kindratio». In de BSO zijn daarnaast ook Gelijkaardige Alternatieven vastgesteld op het inspectiedomein «pedagogisch beleid en praktijk».

Bij de herijking van de kwaliteitseisen, die iets zeggen over deze domeinen, zal de kennis over het bestaan van Gelijkaardige Alternatieven en de ervaringen met deze Gelijkaardige Alternatieven meegenomen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ervaring op de BSO dat het werken met een activiteitengericht aanbod meer flexibiliteit biedt om zowel de pedagogisch medewerkers als de kinderen op een bepaalde locatie in te plannen.

Samen met de resultaten van het onderzoek naar regeldruk in de sector en de kwaliteitsvisie van de Commissie Kwaliteit, vormt het de fundering voor het project Het Nieuwe Toezicht in de kinderopvang.

Aanleiding

Het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal)²⁶ heeft aangegeven dat de kinderopvangsector te kampen heeft met substantiële regeldruk, die een aantal knelpunten veroorzaakt. Administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke nalevingskosten vergen investeringen in tijd en geld die niet altijd bijdragen aan een veilige en kwalitatief goede kinderopvang. Om de knelpunten van de regeldruk in de kinderopvang aan te pakken, heeft de Tweede Kamer in de motie van de leden Tellegen, Heerma en Van Weyenberg (Kamerstuk 31 322, nr. 221) gevraagd om in het project Het Nieuwe Toezicht alle regelgeving binnen de kinderopvangsector integraal tegen het licht te houden en hierbij volgens de Maatwerkaanpak Regel-dichte domeinen van het kabinet (zie Kamerstuk 29 362, nr. 212) te werk te gaan.

In 2014 is de maatwerkaanpak regeldruk kinderopvang van start gegaan. De aanpak kent vier fases: voorbereiden, analyseren, uitwerken en uitvoeren. De aanpak bevindt zich nu in de overgang van analyse naar uitwerking. In de analysefase heb ik onderzoeksbureau Panteia gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar feitelijke en ervaren regeldruk in de kinderopvangsector. Dat onderzoek is nu gereed en treft u bij deze brief aan.

Hieronder geef ik A) kort de onderzoeksvragen en de opzet van het onderzoek weer. In deel B) geef ik een eerste reactie op de resultaten van het onderzoek. In deel C) beschrijf ik wat ik met de aanknopingspunten die de onderzoekers formuleren zal doen.

A. Onderzoeksopzet

De onderzoekers van Panteia hebben drie vragen beantwoord in het onderzoek:

1. Hoe groot is de feitelijke regeldruk in de kinderopvang, uitgedrukt in euro's en voor de verschillende vormen van kinderopvang uitgesplitst naar administratieve lasten, financiële regeldruk, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten?
2. Welke wetten en regels worden als meest hinderlijk ervaren door de verschillende stakeholders in de kinderopvang?
3. Welke oplossingsrichtingen zijn er denkbaar voor de regels die als meest hinderlijk ervaren worden?

Bij het onderzoek heeft Panteia gekeken naar de feitelijke regeldruk (administratieve lasten, financiële regeldruk, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten) en de door ondernemers, medewerkers en ouders ervaren regeldruk. In de praktijk blijkt vaak dat de grootste feitelijke regeldruk niet per se als de meest hinderlijke ervaren wordt. Om inzicht te krijgen in de regeldruk is het nodig om naast de feitelijke regeldruk ook de *ervaren* regeldruk in beeld te brengen. In het onderzoek staat daarom de vraag centraal welke wetten en regels als meest hinderlijk worden ervaren door de verschillende stakeholders in de kinderopvang.

²⁶ Actal (2013) Goede en betrouwbare kinderopvang kan eenvoudiger, zie <http://www.actal.nl/goede-en-betrouwbare-kinderopvang-kan-eenvoudiger/>

De onderzoekers hebben de ervaren regeldruk in beeld gebracht door diepte-interviews en enquêtes. Daarbij is aan ondernemers en medewerkers gevraagd om de regeldruk door individuele regels te beoordelen en een totaaloordeel te geven voor de regeldruk. Hierbij is niet alleen naar regels die specifiek voor de kinderopvang gelden gevraagd, maar ook breder, naar regels die voor alle ondernemers gelden.

De onderzoeksgegevens zijn door Panteia verkregen door deskresearch en interviews met branchepartijen en ondernemers. De onderzoekers hebben enquêtes gehouden onder 447 kinderopvangorganisaties en 261 werknemers. In een webpanel zijn 615 ouders ondervraagd. Bij het onderzoek is een klankbordgroep met vertegenwoordigers van ondernemers, medewerkers, ouders, en toezichtpartijen betrokken.

B. Duiding van de onderzoeksresultaten

De totale feitelijke regeldruk in de kinderopvang ramen de onderzoekers in 2014 op ca. € 261 mln. In tabel 1 is deze raming weergegeven naar vestiging en naar categorie regeldruk.

Tabel 1. Raming feitelijke regeldruk kinderopvang, per vestiging en categorie regeldruk

	<i>Kindercentra en peuter- speelzalen (9.157)</i>	<i>Buiten- schoolse opvang (6.318)</i>	<i>Gastouder- bureaus (727)</i>	<i>Gastouders (39.659)</i>
Administratieve lasten	€ 7.790	€ 7.140	€ 19.440	€ 190
Inhoudelijke nalevingskosten	€ 7.500	€ 3.030	€ 9.480	€ 530
Toezichtslasten	€ 350	€ 340	€ 390	€ 30
Totaal	€ 15.640	€ 10.510	€ 29.310	€ 750

Bron: Panteia (Regeldruk in de kinderopvang in 2014)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de totale gemiddelde regeldruk voor een vestiging waar dagopvang of peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden op € 15.640 wordt geraamd. Daarvan is € 7.790 administratieve lasten, € 7.500 inhoudelijke nalevingskosten en € 350 euro toezichtlast.

Hoeveel is dit nu? Het is niet mogelijk de *totale* raming van de feitelijke regeldruk in de kinderopvang per vestiging te vergelijken met de raming van regeldruk voor bedrijven in andere sectoren. Dat kan niet omdat er a) zeer beperkt cijfers voor handen zijn over de inhoudelijke nalevingskosten in andere sectoren en b) intersectorale vergelijking moeizaam is omdat alle bedrijven sectorspecifieke kenmerken hebben en met sectorspecifieke wet- en regelgeving te maken hebben.

Voor het duiden van bovenstaand beeld is het wel interessant om te kijken naar de gemiddelde administratieve lasten van bedrijven in Nederland. Uit onderzoek in 2009 blijkt dat het gemiddelde bedrijf in Nederland € 13.200 administratieve lasten kent. Daarna zijn deze metingen niet meer herhaald.²⁷ Op basis van een vergelijking met dit gemiddelde uit 2009 zijn de administratieve lasten in de dagopvang (in 2014 € 7.790) en in de buitenschoolse opvang (in 2014 € 7.140) lager. Voor gastouderbureaus valt op dat de administratieve lasten (in 2014 € 19.440) hoger zijn dan het gemiddelde. Dat lijkt te maken te hebben met de functie van gastouderbureaus: het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en het uitvoeren van de

²⁷ Bron: Kwaak, *Economische effecten van verlaging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, Panteia, Zoetermeer, augustus 2013

kassiersfunctie. De intermediaire functie van gastouderbureaus is in die zin te vergelijken met uitzendbureaus. Een onderzoek van Panteia in 2014 naar regeldruk (inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten) in de uitzendbranche vond per uitzendbureauvestiging een totale regeldruk van € 33.570.²⁸ Dat bedrag ligt wat hoger dan de totale regeldruk die Panteia per vestiging van gastouderbureau vindt: € 29.310, maar ligt op vrijwel hetzelfde niveau.

Inhoudelijke nalevingskosten in de kinderopvang betreffen vooral bepalingen op het gebied van veiligheid en gezondheid, oudercommissies, pedagogisch klimaat en regels rondom stabiliteit, zoals de beroepskracht-kind-ratio. Opvallend is dat het aandeel inhoudelijke nalevingskosten in kindercentra en peuterspeelzalen (dagopvang) hoger ligt dan bij in de buitenschoolse opvang. Dat komt met name doordat het naleven van regels ten aanzien van hygiëne en gezondheid meer werk met zich mee brengt bij jongere kinderen dan bij oudere kinderen. De inhoudelijke nalevingskosten zijn voor de kinderopvang niet eerder berekend.

De toezichtlasten maken maar een klein deel uit van de totale regeldruk in de kinderopvang. Ten opzichte van een raming van de administratieve lasten van het toezicht door SIRA in 2006 (€ 3,4 mln.) is de raming van de totale toezichtlasten in de afgelopen acht jaar gestegen tot € 6,8 mln. in 2014. De verklaring voor de gestegen toezichtlasten lijkt vooral te liggen in het sterk toegenomen *aantal inspecties* dat GGD-en hebben uitgevoerd in de afgelopen acht jaar. Dat komt omdat het aantal locaties kinderopvang en bso in de afgelopen acht jaar sterk is gegroeid en doordat vanaf 2012 ook peuterspeelzalen worden geïnspecteerd.

De feitelijke regeldruk voor ouders is eveneens door Panteia in beeld gebracht, in termen van de tijdsbesteding in uren. Uit het onderzoek blijkt dat de aanvraag van kinderopvangtoeslag ouders gemiddeld 1,5 uur per jaar kost. Wijzigingen nemen gemiddeld 1 uur per jaar in beslag en het administreren van de jaaropgave kinderopvangtoeslag 1,25 uur per jaar. Daarnaast besteedt een ouder 0,75 uur per jaar aan het invullen en ondertekenen van formulieren.

Ervaren regeldruk

Ondernemers en medewerkers hebben rapportcijfers gegeven (op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 staat voor geen druk en 10 voor zeer zware regeldruk). Uit het onderzoek blijken ondernemers en medewerkers de regeldruk gemiddeld gelijk te beoordelen: met een 6. Bijna de helft van de ondernemers beoordeelt de regeldruk met een 6, 7 of 8. Ik leid hieruit af dat een aanzienlijk deel van de ondernemers en medewerkers substantiële regeldruk ervaart.

Opvallend is dat ondernemers en medewerkers specifieke regelingen minder hinderlijk vinden dan de totale regeldruk. De onderzoekers concluderen dan ook dat de ervaren regeldruk in de kinderopvang vooral komt door de stapeling van regels. Gevraagd naar de meest hinderlijke bron van regeldruk noemen ondernemers de onderstaande tien regeldrukbronnen.

1. Betalen rechten BUMA/STEMRA/SENA
2. Aanvraag gemeentelijke vergunningen
3. Instellen oudercommissie
4. Regels rond verzuim en re-integratie

²⁸ Bron: Linssen en Snoei, *Regeldruk in de uitzendbranche*, Panteia, Zoetermeer, april 2014

5. Invullen enquêtes, o.a. CBS
6. Regels basisgroep / stamgroep
7. Administratie kinderopvangtoeslag
8. Vierogenprincipe
9. GGD inspectie
10. Jaarlijks uitvoeren risico-inventarisatie

Voor bijna de helft van de *medewerkers* zorgt de naleving van regels voor stress. Werknemers ervaren de grootste regeldruk van het uitvoeren van het jaarlijks uitvoeren van de risicoinventarisatie, de GGD-inspectie en het bijhouden van verschillende logboeken, waaronder die voor ongevallen, speeltoestellen en hygiëne. Ongeveer 70 procent van de medewerkers geeft aan veel met papierwerk bezig te zijn en dat dit ten koste van het werken met kinderen gaat.

Ouders ervaren minder regeldruk dan ondernemers en medewerkers. Panteia geeft aan dat ouders te spreken zijn over de transparantie van de kinderopvang met betrekking tot inspecties, klachten en algemene voorwaarden. Men geeft wel aan dat de wetten en regels flexibiliteit van de kinderopvang in de weg staan. Ouders geven aan hinder te ervaren door de administratie van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Het gaat dan vooral om controles en bezwaar maken tegen beschikkingen.

C. Oplossingsrichtingen

Om oplossingsrichtingen voor de ervaren regeldruk te kunnen formuleren zijn de onderzoekers nagegaan waar de hinder per regeling door komt. Het kan bijvoorbeeld gaan om frequente wijzigingen in wet- en regelgeving (proces), om de wijze waarop de regel is vormgegeven (vorm), over de inhoud van de regel zelf (inhoud) of over uitvoering door instellingen zoals GGD en Belastingdienst (uitvoering). Ook kan het ontbreken van materiële of personele middelen de oorzaak zijn van ervaren regeldruk (capaciteit). Bij het aanpakken van elk type regeldruk horen specifieke beleidsinstrumenten. Zo kan bij «inhoud» nagegaan worden of er inhoudelijke wijzigingen in de regel kunnen worden aangebracht, of kan er ingezet worden op communicatie over het doel van de regeling. Bij «uitvoering» kunnen procedures verbeterd en versneld worden en kan de werkwijze van de uitvoerder worden verbeterd.

In tabel 2 zijn de meest hinderlijke bronnen van regeldruk opgenomen, met daarnaast welk type regeldruk wordt ervaren en in welk traject ik het oppak.

Tabel 2. Omschrijving bron en type ervaren regeldruk met traject waarin het landt

	Omschrijving bron regeldruk	Type(n) ervaren regeldruk	Op te pakken in traject
1.	Betalen rechten BUMA/STEMRA/ SENA	Inhoud	Actieplan maatwerkenaanpak
2.	Aanvraag gemeentelijke vergunningen	Uitvoering	Actieplan maatwerkenaanpak
3.	Instellen oudercommissie	Capaciteit, inhoud	Wetsvoorstel ouderrechten
4.	Regels rond verzuim en re-integratie	Capaciteit, procedure	Actieplan maatwerkenaanpak
5.	Invullen enquêtes, o.a. CBS	Capaciteit, inhoud	Actieplan maatwerkenaanpak
6.	Regels basisgroep / stamgroep	Inhoud	Het Nieuwe Toezicht
7.	Administratie kinderopvangtoeslag	Uitvoering	Directe financiering
8.	Vierogenprincipe	Vorm	Het Nieuwe Toezicht

	Omschrijving bron regeldruk	Type(n) ervaren regeldruk	Op te pakken in traject
9.	GGD inspectie	Uitvoering	Het Nieuwe Toezicht
10.	Jaarlijks uitvoeren risico-inventarisatie	Inhoud	Het Nieuwe Toezicht

Een aantal van de punten in het onderzoek zijn als *quick wins* binnen lopende trajecten op te pakken. Hierop verwacht ik binnen de huidige kabinetsperiode resultaten te kunnen boeken. Dit geldt voor de punten die betrekking hebben op de kwaliteitseisen in de wet kinderopvang en bijbehorende lagere regelingen. Deze worden meegenomen in de herijking van de kwaliteitseisen in het project Het Nieuwe Toezicht. De ervaren regeldruk bij de administratie van de kinderopvangtoeslag zal worden geadresseerd in het project directe financiering en de ervaren regeldruk bij het instellen van oudercommissies is meegenomen bij het wetsvoorstel ouderrechten.

In de top 10 komen verder vier bronnen van regeldruk voor die niet uniek zijn voor de kinderopvangsector. Het betreft het invullen van enquêtes, het voldoen aan regels rondom verzuim en re-integratie, het aanvragen van gemeentelijke vergunningen (denk aan omgevingsvergunningen) en het betalen voor rechten via BUMA/STEMRA/SENA.

Op deze en de overige punten uit het onderzoek van Panteia waarin ik in dit bestek niet kan ingaan en die niet kunnen landen in bestaande trajecten zal ik in het actieplan maatwerk aanpak met de betrokken partijen in de sector nagaan welke actie zinvol is en welke partij op welke termijn hierop actie onderneemt. De onderzoeksresultaten stellen mij in staat hierin prioriteiten aan te brengen. Hierbij geldt dat daar waar hoge ervaren regeldruk gepaard gaat met hoge feitelijke regeldruk de grootste winst is te boeken. Een van de oplossingen die ik in dit licht met de Brancheorganisatie Kinderopvang en de VGOB en de toezichtpartners verken is of het uitrollen van het digitale ondernemingsdossier een goed instrument is om een aantal knelpunten op te lossen. In het ondernemingsdossier kunnen ondernemers andere partijen, waaronder toezicht-houders, digitaal toegang tot documenten geven en met hen communiceren. Over het actieplan en de uitvoering daarvan informeer ik u uiterlijk in het eerste kwartaal van 2015.

De onderzoekers bevelen in algemene zin aan bij de vermindering van de regeldruk aandacht te besteden aan de inhoudelijke bezwaren die respondenten hebben geuit bij de regels, de bezwaren die zij hebben geuit rondom ingewikkelde procedures en de inconsistentie bij de uitvoering van regels. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan om een dialoog over het belang van regels op te starten. Ik neem deze aanbevelingen ter harte bij de uitvoering van het actieplan maatwerk aanpak en de andere trajecten.