REGELS

te strikt toegepast?

In 2018 is de Wet IKK ingevoerd. Het doel van de wet is de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen, meer ruimte voor maatwerk te bieden en meer houvast voor de praktijk door een concretere beschrijving van de pedagogische doelen. ***Uit de praktijk en het eindrapport van bureau Bartels blijkt dat de normen uit de Wet IKK voor een hoop onenigheid zorgen.*** Bestuurder Ans Keij van Mikz kinderopvang formuleert aanbevelingen voor verbetering.

📍 **ANS KEIJ, MIKZ KINDEROPVANG** 📷 **ADOBESTOCK**

In de nota van toelichting op de Wet IKK staat beschreven: *Doel van het project Innovatie Kwaliteit Kinderopvang is om, zowel in het toezicht als in de praktijk van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, de focus meer te leggen op de geboden kwaliteit in de praktijk dan op de naleving van de middelvoorschriften.* De nieuwe wetgeving kinderopvang (2018) maakt dan ook meer gebruik van open normen zoals doelregelgeving en zorgplichten. Dit soort wetgeving staat op gespannen voet met het primaat van de wetgever. Het kan voor de houder, toezichthouder en gemeente ruimte opleveren, maar ook rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Het gevolg is dat bij open normen over de invulling ervan verschil van mening kan ontstaan. Als de wetgever niet voldoende houvast biedt, dan zal de rechter uiteindelijk de beslissing moeten nemen over de invulling van een norm.

Eensgezindheid

Bureau Bartels heeft de wet gemonitord in 2018, 2019 en 2020. In juni 2021 is het eindrapport opgeleverd. Opmerkelijk in het eindrapport is de eensgezindheid van houders, gemeenten en toezichthouders over de nieuwe wet als het gaat om de effectiviteit van bepaalde maatregelen (drie-uursregeling en het vastegezichtencriterium), de toename van de administratieve rompslomp en de rigiditeit van de wetgeving. In het rapport staat beschreven dat veel houders de huidige regels als te strikt

ervaren. De regels worden in hun ogen ook erg strikt getoetst/gecontroleerd (pagina 29). Er ligt te veel focus op de letter van de wet in plaats van uitvoering in de geest van de wet. De houders zijn ook van mening dat toezichthouders niet eenduidig te werk gaan. 'De ene GGD-inspecteur beoordeelt zaken volgens verschillende houders anders dan de andere GGD-inspecteur', staat op pagina 63. Dit wordt als willekeur ervaren.

Dialogoog

Ook vanuit de toezichthouders wordt dit aangegeven: '... maar vinden IKK in opzet wat "te groots" en te veel gericht op het vastleggen en naleven van (strikte) regels' (pag. 36). Ook geven toezichthouders aan dat ze nu de mogelijkheid voor dialoog meer aangrijpen, maar enkelen voelen zich nog geremd door het strikte kader van de IKK-maatregelen. Verder wordt opgemerkt dat voor de 'uniformiteit van de inspecties' (binnen het team en tussen regio's) het in hun ogen van belang is dat de inspecties op eenduidige wijze plaatsvinden. Ook de toezichthouders vinden dat er meer moet worden uitgegaan van de geest van de wet. Hierdoor zou ook de administratieve belasting kunnen verminderen en krijgen locaties meer mogelijkheden tot het bieden van maatwerk (pag. 61).

Ook een aantal gemeenten geeft als suggestie dat ze het van belang vinden om minder vast te houden aan de strikte interpretatie van de regelgeving. Zij geven aan dat 'het (...) meer

Oksana Kuzmina/Adobe Stock

(moet) gaan om de intenties en inspanningen die ouders laten zien en niet om het strikt kunnen naleven van alle (administratieve) eisen die de wet IKK nu aan ouders oplegt' (pag. 62).

Rigide

Het is opmerkelijk dat alle drie de partijen het hebben over strikte regels (houders en toezichhouders) en over een strikte interpretaties van de regels (houders en gemeenten). Ik wil zeker niet ontkennen dat bepaalde maatregelen in de praktijk niet of moeilijk uitvoerbaar zijn zoals de drie-uursregeling, het vastegezichten criterium of pedagogisch niets toevoegen, zoals de bkr per basisgroep. Maar de meeste irritatie bij ouders zit in de onjuiste en verschillende interpretaties van toezichhouders. Onderstaand twee praktijkvoorbeelden: een van een rigide maatregel en een voorbeeld van een onjuiste wetinterpretatie.

Rigide maatregel

Voorbeeld 1: in het Besluit kwaliteit kinderopvang (Bkk) is vastgelegd dat de beroepskracht-kindratio (bkr) op stam- of basisgroep moet worden beoordeeld. Voor de kinderen van 0-4 jaar is dit vanuit de pedagogiek goed te verklaren. Maar niet voor de bso, want bso-groepen zijn veel minder gebonden aan eigen ruimten. De wet kent het begrip 'basisgroepruimte' niet zoals dit wel voor de leeftijd 0-4 jaar is gedefinieerd ('stamgroepruimte'). Dit is ook logisch, want in de praktijk zien we dat kinderen weliswaar in een basisgroep zitten, maar ook met kinderen uit andere basisgroepen spelen of graag bij een

'In het rapport staat beschreven dat veel ouders de huidige regels als te strikt ervaren'

vriendje in een andere basisgroep willen zitten tijdens het drinken en fruit eten. Dat zou dan volgens de wet/inspecteur niet kunnen.

Centrumniveau

Onderstaand voorbeeld uit een inspectierapport laat zien dat dit nog steeds leidt tot overtredingen.

In het interview geeft de houder aan dat zij in de veronderstelling is dat de bkr op centrumniveau wordt beoordeeld en dat zij bij de inzet van vijf beroepskrachten altijd voldoet aan de eisen met betrekking tot de bkr. De bkr moet echter op basisgroepe niveau worden berekend. Op de dag van de inspectie is de situatie op de bso als volgt:

In kamer 1 zijn dertien kinderen met één beroepskracht (volgens de wet hadden er daar twee moeten staan). Kamer 2: zeventien kinderen met twee beroepskrachten; en twaalf kinderen in kamer 3 met twee beroepskrachten (in deze laatste >

UITGANGSPUNTEN VOOR DE BEOORDELING

Om te toetsen of de maatregelen IKK ook daadwerkelijk bijdragen aan het doel, bieden onderstaande vragen mogelijk houvast. Antwoorden die voortkomen uit een open dialoog tussen houders en inspecteurs leveren uiteraard de meeste kwaliteitswinst op. Ook kunnen ze helpen om bij een verschil van inzicht het 'pijnpunt' te benoemen en gezamenlijk te zoeken naar passende vervolgacties.

- > In welke mate is er sprake van (on)verantwoorde en (on)veilige kinderopvang?
- > Is er sprake van een doelvoorschrift of een middelvoorschrift?
- > In welke mate is er sprake van (on)voldoende naleving van een administratief middelvoorschrift en wat zijn de effecten in de praktijk?
- > Is er sprake van (on)voldoende naleving van harde criteria als bkr, aantal m2 per kind etc.
- > Gaat het om een incident of om een patroon?
- > Staat de overtreding in verhouding tot de praktijksituatie (proportionaliteit)?
- > Is nader onderzoek gewenst, bijvoorbeeld indien er gebrek is aan uniformiteit?
- > Is er sprake van een bijzondere omstandigheid?
- > Is er sprake van overmacht?
- > In welke mate is er een open dialoog gevoerd en met wie?
- > In welke mate zijn materiële belangen van kinderen geschaad of hadden deze geschaad kunnen worden?
- > In welke mate is de houder open en transparant in het delen van informatie?
- > In welke mate zijn de algemene beginselen behoorlijk bestuur (proportionaliteit art 3:4 Awb, willekeur art. 3:3 Awb, motivatie art. 3:46 Awb, en zorgvuldigheid art 3:2 Awb) toegepast?

twee kamers wordt wel voldaan aan de bkr-regels).

Om een overtreding te voorkomen zullen kinderopvangorganisaties proberen kamer 3 te maximaliseren tot tien kinderen door twee kinderen over te plaatsen. Dit (administratief) geschuif met kinderen is natuurlijk niet vanuit het kind gedacht, maar vanuit de bedrijfsvoering. Overigens is deze maatregel niet ingevoerd vanuit pedagogische overwegingen, maar om te voorkomen dat bso's met meerdere basisgroepen minder personeel hoeven in te zetten dan een bso met maar één basisgroep. Deze maatregel wordt terecht door veel kinderopvangorganisaties als rigide ervaren, maar de toezichthouder handelt hierin wel conform de wet.

Kunstenaar

Voorbeeld 2: een niet-gekwalficeerde pedagogisch medewerker wordt niet meegeteld voor de bkr. De houder heeft op een bso een kunstenaar ingezet die regelmatig lessen verzorgt op de basisschool. Deze kunstenaar is niet voor de bso gekwalificeerd en beschikt ook niet over een EHBO-certificaat. De toezichthouder signaleert drie overtredingen:

1. voldoet niet aan de kwalificatie-eis (art. 15 Bkk);
2. voldoet niet aan de bkr (art. 16 Bkk);
3. voldoet niet aan de EHBO-eis (art. 13.4 Bkk).

De eerste overtreding is juridisch gezien correct (los van bijzondere omstandigheden door COVID-19 en krapte op de arbeidsmarkt). De tweede overtreding is juridisch gezien niet correct. De wetgever heeft een beroepskracht gedefinieerd als 'de persoon van 18 jaar of ouder die werkzaam is bij een kindercentrum, bezoldigd is en belast is met de verzorging, de opvoeding en het bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen' (Wet kinderopvang, art. 1a). In artikel 16 Bkk is bepaald dat het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten op een basisgroep wordt afgestemd op het aantal aanwezige kinderen in de basisgroep. De conclusie van de toezichthouder dat een niet gekwalificeerde medewerker niet mag worden meegeteld voor de bkr, kan op basis van de huidige bepalingen niet worden geconcludeerd.

Ten aanzien van punt 3 is voorgeschreven dat op de bso te allen tijde ten minste één volwassene met EHBO aanwezig moet zijn. Ook betrof het in deze casus maar 45 minuten, maar aangezien de wetgever de uitdrukking ‘te allen tijde’ heeft vermeld, is dit strikt genomen een overtreding.

Interne richtlijnen

In het laatste voorbeeld gaf de toezichthouder aan dat zij zo moet handelen op basis van interne richtlijnen van GGD GHOR Nederland. Omdat toezichthouders regelmatig verwijzen naar de interne richtlijnen van GGD GHOR, hebben vier kinderopvangorganisaties (Kibeo, Kid, Skippy Pepijn en Mikz) de interne richtlijnen opgevraagd in 2021. GGD Haaglanden, GGD HvB en GGD Rijnmond hebben alle richtlijnen toege-
stuurd. Hierbij vonden we geen richtlijnen over de interpretaties van de wet- en regelgeving waarnaar is verwezen.

Geest van de wet

Zoals eerder aangegeven, zijn er zeker bepalingen die in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn of te rigide omschreven zijn. Echter, het lijkt erop dat GGD GHOR Nederland interpretaties van wetgeving voorschrijft aan toezichthouders die verdergaan dan de wet- en regelgeving beoogt en conflicteren met de doelstellingen van de Wet IKK: namelijk van middel-
voorschriften naar doelvoorschriften, meer dialoog en focus op de kwaliteit van de geboden praktijk. Nu alle drie de partijen (houders, toezichthouders en gemeenten) in het eindrapport

‘Het lijkt erop dat GGD GHOR interpretaties van wetgeving voorschrijft aan toezichthouders die verdergaan dan de wet- en regelgeving beoogt’

Wet IKK aangeven dat er meer naar de geest van de wet moet worden beoordeeld, mogen we verwachten dat het ministerie van SZW, de VNG en GGD GHOR Nederland onze aanbevelingen [zie kader – red.] vanuit de praktijk omarmen.

Door op deze manier de dialoog te gaan voeren, wordt de toezichthouder de gewenste kritische vriend en dragen toezichthouders op een constructieve manier bij aan de verhoging van de kwaliteit in de kinderopvang. GGD GHOR Nederland heeft als landelijke organisatie een belangrijke rol om hiertoe een aanzet te geven. <