

## Toezicht tijdens arbeidskrapte

De kinderopvang staat onder druk door de arbeidskrapte. De toezichthouder houdt met deze omstandigheden rekening bij een inspectieonderzoek. Dit betekent dat de toezichthouder bij een overtreding de situatie beschrijft en de omstandigheden meeweegt bij het handhavingsadvies. De overtreding wordt wel altijd vermeld in het inspectierapport. Dit is wettelijk verplicht.

De toezichthouder kan in specifieke situaties adviseren om in de handhaving rekening te houden met verzachtende omstandigheden of zelfs om af te zien van handhaving. De toezichthouder doet dit alleen als in ieder geval aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De houder heeft aantoonbaar alle maatregelen genomen die men redelijkerwijs mag verwachten van een professionele kinderopvang om de kwaliteitseisen na te leven
- De opvang is voldoende verantwoord binnen de gegeven omstandigheden
- De werkwijze is inzichtelijk en de houder registreert afwijkingen van de kwaliteitseisen
- De houder stemt af met de oudercommissie en informeert de ouders
- De houder evalueert de keuzes en stuurt bij waar nodig
- De houder wijkt niet af van essentiële kwaliteitseisen

Er is hierbij altijd sprake van een individuele afweging van de toezichthouder, waarbij de specifieke omstandigheden van de overtreding en de gevolgen voor de kwaliteit worden meegewogen. Elke situatie is hierbij anders. Wat een verantwoorde keuze is in de ene situatie, kan in een ander geval een te grote inbreuk zijn op de kwaliteit. Daarom doen wij ook geen algemene uitspraken over het afwijken van bepaalde kwaliteitseisen.

## Aandachtspunten specifieke kwaliteitseisen

De staatssecretaris heeft een aantal eisen genoemd die zich naar verwachting lenen voor de constatering dat er verzachtende omstandigheden gelden zonder te grote inbreuk op de kwaliteit. Dit zijn de eisen rondom het hanteren van stam- en basisgroepen, het opvangen in een stamgroepruimte, de inzet van beroepskrachten in opleiding, het vaste gezichtencriterium, de

drie-uursregeling en kwalificatie-eisen voor voorschoolse educatie. Onze aandachtspunten bij deze eisen worden hieronder besproken.

## 1 Hanteren van stam- en basisgroepen

In de kinderopvang worden kinderen ten behoeve van de stabiliteit opgevangen in vaste groepen. Stamgroepen in de dagopvang en basisgroepen in de buitenschoolse opvang. Aan de opvang in stam- en basisgroepen zijn eisen gesteld aan de maximale groepsgrootte, het aantal stam- en basisgroepen per kind, het verlaten van de groepen en het plaatsen van het kind in een andere groep met toestemming van de ouders.

### 1.1 De maximale groepsgrootte

Het incidenteel samenvoegen van groepen kan een oplossing zijn bij een tekort aan personeel. Dit kan leiden tot overtredingen van de maximale groepsgrootte. Om de inbreuk op de kwaliteit te beperken gelden de volgende aandachtspunten.

- De groepsruimte is geschikt voor meer kinderen. Dit geldt zowel op het gebied van passende oppervlakte en passende inrichting, als akoestiek, ventilatie en verzorgingsmogelijkheden. Hierbij speelt uiteraard ook de brandveiligheid een rol.
- Bij oudere kinderen (BSO) heeft een grotere groep over het algemeen minder impact op de kwaliteit dan bij de jongste kinderen in de dagopvang. Voor 0-2 jaren acht de toezichthouder in beginsel verruiming van de maximale groepsgrootte niet verantwoord.
- Het is belangrijk om de jongste kinderen in de eigen slaapruijnte en in het eigen bed te laten slapen. Dit ten behoeve van de emotionele veiligheid en infectiepreventie.
- Besteed aandacht aan kwetsbare of sensitieve kinderen, waarbij opvang in een te grote groep kan leiden tot een gevoel van onveiligheid.

### 1.2 Aantal groepen en toestemming ouders

Een kind mag in 1 stam- of basisgroep worden opgevangen. Opvang in 1 andere stam- of basisgroep is toegestaan, mits er vooraf schriftelijke toestemming is van ouders voor een bepaalde periode. Deze mogelijkheid is bedoeld voor opvang op extra dagdelen en uitdrukkelijk niet om minder personeel in te zetten. Een kind plaatsen in een andere groep kan echter soms een verantwoorde oplossing zijn als in de eigen groep een tekort aan personeel is, maar in een andere groep wel nog ruimte is binnen de bezetting.

Wij zien een onderscheid in impact op de kwaliteit tussen de dagopvang en de buitenschoolse opvang. Daarom behandelen we dit apart.

#### Dagopvang

Ondanks dat het plaatsen van een kind in een andere stamgroep in noodsituaties ook in de dagopvang een oplossing kan zijn, vinden wij dat organisaties hierbij zeer terughoudend moeten zijn. De eigen stamgroep is een belangrijk aspect van de stabiliteit en emotionele veiligheid van

het jonge kind. Door een kind in een andere stamgroep te plaatsen, zit het kind niet meer tussen bekende leeftijdsgenootjes, met vertrouwde beroepskrachten en in de bekende ruimte. Het plaatsen in andere groepen is enkel te rechtvaardigen in incidentele situaties om sluiting van groepen te voorkomen. Belangrijk is dat daarbij altijd oog is voor voldoende alternatieve waarborgen voor de stabiliteit en emotionele veiligheid. Denk hierbij aan de volgende situaties:

- als sprake is van stamgroepen die normaal gesproken al regelmatig samenwerken, bijvoorbeeld bij activiteiten;
- bij de oudere kinderen op de dagopvang (peuters) die al gewend zijn aan meer uitdaging en ontdekking;
- wanneer een kind bekende kinderen en beroepskrachten op de andere groep heeft, bijvoorbeeld omdat het kind daar vroeger werd opgevangen;
- als een nieuwe stamgroep ontstaat door samenvoegen, waarbij bekende leeftijdsgenootjes en beroepskrachten aanwezig zijn. Zie ook verlaten van stamgroep ruimte;
- het dagritme en de werkwijze op de andere groep vergelijkbaar zijn.

In de dagopvang is het niet wenselijk de toestemming vooraf van ouders los te laten. Wel kan in noodgevallen en wanneer dit aansluit bij het kind de ouders vooraf mondeling toestemming worden gevraagd. De schriftelijke vastlegging kan dan later plaatsvinden. Vooraf is niet pas bij binnenkomst. De ouder heeft dan geen mogelijkheid meer om geen toestemming te geven.

### **Buitenschoolse opvang**

Bij de BSO ziet de GGD meer mogelijkheden voor het plaatsen van een kind in een andere basisgroep zonder dat dat een grote inbreuk heeft op de kwaliteit van de opvang, zeker in geval van activiteitengerichte BSO's en bij oudere kinderen ook in het algemeen. Wij zien hier verschillende mogelijkheden:

- Verschillende groepssamenstellingen tijdens schooldagen en vakantieopvang. Nu mag een kind maar in 1 basisgroep worden opgevangen. Door onderscheid te maken tussen de inrichting van de basisgroepen tijdens schooldagen en vakanties, kan een organisatie beter inspelen op de sterk verschillende aanwezigheid.
- Een andere organisatie van de schriftelijke toestemming. Op grond van de regelgeving moet nu voor iedere periode schriftelijke toestemming worden gegeven. Door niet per periode, maar in zijn algemeenheid met de ouders afspraken te maken over wat in welke situatie gebeurt, kan de organisatie flexibeler inspelen op dagelijkse verschillen in aantallen kinderen en de personeelskrachte.

Hierbij zijn uiteraard wel aandachtspunten om de kwaliteit te waarborgen:

- Voor zowel ouders als kinderen is voorspelbaarheid belangrijk. Hoe de plaatsing van een kind in een andere groep wordt georganiseerd, moet dus wel van tevoren bekend en duidelijk zijn. Hierdoor weet de ouder waar het kind zit en kan het kind hierop worden voorbereid. Ook bij ophalen moet geen verwarring kunnen ontstaan waar het kind is.
- Bij het loslaten van bepaalde stabiliteitseisen moet aansluiting worden gezocht bij de leeftijd en het welbevinden van het kind. Zo zal het voor jongere kinderen belangrijker zijn om in vaste groepen en ruimtes te zijn dan voor de oudere kinderen.

- Bij het loslaten van enkele basisgroep-eisen is het belangrijk dat er oog is voor andere voorwaarden die de stabiliteit en het zicht op het welbevinden bevorderen. Bijvoorbeeld voldoende bekende leeftijdsgenootjes, bekende en vertrouwde beroepskrachten, goed mentorschap, een duidelijk dagritme en herkenbare afspraken.
- Ten behoeve van de fysieke veiligheid zal de houder extra aandacht moeten besteden aan de wijze waarop voor iedereen bekend is waar een kind zich op welk moment bevindt. Dit is ook noodzakelijk in geval van calamiteiten of ontruiming.

## 2 Het opvangen in een stamgroepruimte

In de dagopvang is het een verplichting dat een stamgroep beschikt over een vaste stamgroepruimte. De opvang in een andere ruimte kan vooral een negatieve impact hebben op de emotionele veiligheid van de jongste kinderen (0-2). Maar ook voor oudere kinderen in de dagopvang kan de opvang in een andere ruimte van invloed zijn op het welbevinden. Met name bij kindercentra waar al sprake is van spelactiviteiten in de verschillende groepsruimtes, kan dit een oplossing zijn zonder te veel inbreuk op de kwaliteit.

De aandachtspunten hiervoor zijn voor een groot deel al benoemd bij de afwijking van de opvang in stamgroepen. Aanvullend hierop gelden de volgende aandachtspunten:

- Zorg voor bekend en vertrouwd speelgoed uit de eigen stamgroep.
- Besteed bij peuters en dreumesen aandacht aan de verschillen tussen de eigen ruimte en de nieuwe ruimte, zodat zij hieraan kunnen wennen.

## 3 De (formatieve) inzet van beroepskrachten in opleiding

Vanaf 1 januari 2022 tot 1 juli 2024 is al een aanpassing gedaan in de kwaliteitseisen, waardoor het aantal beroepskrachten in opleiding per kindercentrum niet maximaal een derde, maar maximaal 50% van het totaal in te zetten beroepskrachten mag zijn. Er zijn echter meer eisen aan de inzet van beroepskrachten in opleiding die in relatie staan tot de arbeidskrapte, namelijk: de snelheid van de formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding, de voorwaarden waaronder stagiaires binnen de formatie kunnen worden ingezet en de inzet van beroepskrachten in opleiding als vast gezicht.

### 3.1 Algemeen

Extra inzet van beroepskrachten in opleiding (BIO) kan helpen om het toekomstig personeelsbestand sneller te verruimen. Maar meer of snellere formatieve inzet van beroepskrachten in opleiding om huidige tekorten op te vangen heeft al snel nadelige gevolgen voor de kwaliteit. Goede begeleiding is belangrijk en te veel of te snelle formatieve inzet kan er ook toe leiden dat studenten door te hoge werkdruk de sector verlaten. Het is dus belangrijk om hier terughoudend in te zijn. Als wordt gekozen voor verruiming van de inzet, dan is het in ieder geval van belang dat de volgende voorwaarden in acht worden genomen:

- Bij keuzes over de formatieve inzet wordt altijd rekening gehouden met de kennis en vaardigheden van de individuele student.
- Extra inzet wordt goed gemotiveerd en ruimere of snellere inzet dan is opgenomen in het pedagogisch beleidsplan wordt geregistreerd.
- Inzet geschiedt altijd op basis van een arbeidsovereenkomst en passende betaling
- De verantwoordelijkheden van de BIO zijn duidelijk vastgelegd, waarbij ook aandacht is voor taken die zij niet vervullen (zodat ook duidelijk is wie die taken dan wel op zich nemen)

### **3.2 Snellere formatieve inzet**

De formatieve inzetbaarheid van beroepskrachten in opleiding is oplopend van 0 tot 100% in de eerste twee fases van de opleiding en daarna 100%.

Wij zien als toezichthouder geen mogelijkheid om zonder grote inbreuk op de kwaliteit af te wijken van deze kwaliteitseis. Wij maken ons nu al zorgen over de te snelle inzet van beroepskrachten in opleiding, vanwege de kwetsbare positie, beperkte ervaring en veelal jonge leeftijd van de studenten.

De huidige kwaliteitseisen geven al voldoende ruimte om -wanneer dit aansluit bij de vaardigheden en competenties- individuele beroepskrachten in opleiding sneller in te zetten.

### **3.3 Ruimere inzet van BOL-stagiaires**

Studenten die niet de BBL, HBO-duaal of OVO richting volgen, kunnen onder voorwaarden ook binnen de formatie worden ingezet. Daarbij geldt voor MBO studenten als extra voorwaarde dat dit alleen gebeurt op de eigen stagelocatie, en dat inzet binnen de formatie alleen plaatsvindt bij vervanging van ziekte en tijdens schoolvakanties.

Ook voor deze groep gelden de overwegingen die wij hierboven hebben genoemd. Wij zien geen ruimte om zonder aanvaardbare inbreuk op de kwaliteit, de inzet van deze groep studenten te verruimen.

### **3.4 Inzet van de beroepskracht in opleiding als vaste beroepskracht**

Op grond van de huidige regelgeving is het niet toegestaan om een beroepskracht in opleiding aan te wijzen als vaste beroepskracht. Wij zien onder voorwaarden mogelijkheden voor de inzet van de beroepskracht in opleiding als vast gezicht zonder grote inbreuk op de kwaliteit. Het is tenslotte een beroepskracht die langdurig aanwezig is op de groep, en (oplopend) dezelfde taken en verantwoordelijkheden uitvoert als een collega met een diploma.

Wel vinden wij het belangrijk dat hierbij goed wordt gekeken naar de opleidingsfase van de beroepskracht in opleiding. Inzet als vaste beroepskracht in de eerste fase van de opleiding vinden wij een te grote inbreuk op de stabiliteit en kwaliteit van de opvang. De beroepskracht in opleiding heeft op dat moment mogelijk voldoende vaardigheden om beperkt binnen de formatie te kunnen worden ingezet, maar dat betekent niet dat iemand al de vaardigheden heeft om de behoefte van de kinderen te kennen, en een langdurige hechtingsrelatie aan te gaan. Bovendien geldt de vaste beroepskracht in de praktijk ook als aanspreekpunt voor ouders. Dit is een rol die niet past bij een beroepskracht in opleiding die net begint.

Inzet als vaste beroepskracht in de tweede fase is afhankelijk van de invulling van deze fase en de lengte van de opleidingsduur. Of de inzet als vast gezicht in die fase verantwoord genoeg is, is dus afhankelijk van de concrete situatie.

In de derde fase van de opleiding mag je er vanuit gaan dat de vaardigheden en competenties om te functioneren als vaste beroepskracht aanwezig zijn. Dat sluit ook aan bij de toenemende verantwoordelijkheden die een beroepskracht kan dragen. Uiteraard geldt hierbij wel dat de beroepskracht in opleiding een vertrouwd gezicht is in de groep van het kind.

#### **4 Het vaste gezichtencriterium**

In de dagopvang zijn ten behoeve van de stabiliteit eisen gesteld aan het aantal en de aanwezigheid van vaste beroepskrachten.

Een vertrouwde beroepskracht voor de kinderen is een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor de dagopvang. Dit is van belang voor de stabiliteit op de groep en daarmee de emotionele veiligheid van het kind, het zicht op de ontwikkeling van het kind, de kennis van belangrijke kenmerken van het kind.

Desondanks is de afwezigheid van een vast gezicht soms mogelijk zonder al te grote inbreuk op de kwaliteit. Het is dan wel belangrijk dat de houder alternatieve maatregelen neemt om de stabiliteit van de opvang en emotionele en fysieke veiligheid van het kind te waarborgen. Hierbij kan men denken aan:

- Als 1 van de vaste beroepskrachten niet aanwezig is, dan is tenminste een ander voor de kinderen vertrouwd gezicht aanwezig. Bijvoorbeeld de derde beroepskracht op de babygroep, een voor de kinderen bekende vaste invalkracht of de vaste groepshulp. Als er geen enkel voor de kinderen vertrouwd gezicht aanwezig is, vinden wij het niet verantwoord om kinderen in de dagopvang op te vangen.
- De houder waarborgt dat belangrijke kenmerken van de kinderen die op een bepaalde dag worden opgevangen, bijvoorbeeld allergieën, voedingsafspraken, medicijngebruik of specifieke ontwikkelvraagstukken bekend zijn bij de personen die die dag op de groep werken.
- Als een vaste beroepskracht niet voor alle kinderen mogelijk is, kies er dan in beginsel voor om de vaste beroepskracht in te zetten bij de jongste kinderen.
- Voor ouders is altijd bekend wie op welk moment op de groep staat. Er moeten duidelijke afspraken zijn over de kennismaking met onbekend personeel en over de overdracht van en naar ouders. Die afspraken moeten ook bekend zijn bij de ouders.
- Het ontbreken van 1 van de vaste beroepskrachten is enkel incidenteel, niet langdurig of veelvuldig.

#### **5 De drie-uursregeling**

Een voorspelbaar dagritme draagt bij aan stabiliteit, zeker als andere voorwaarden daarvoor wegvallen. Maar de regelgeving is zodanig strikt, dat een beetje afwijken hiervan zeker mogelijk is zonder al te veel inbreuk op de kwaliteit. Het niet kunnen voldoen aan de drie-uursregeling zal met name veroorzaakt worden door wijzigingen in het rooster op het laatste moment, bijvoorbeeld wegens plotselinge ziekte. Het gaat hier dan vooral om meer flexibiliteit in de tijden dat wordt afgeweken, niet om langer afwijken van de bkr. Hierbij gelden de volgende overwegingen:

- Wijk niet langer af, maar alleen op andere momenten. Sluit hierbij zoveel mogelijk aan op de bestaande dagritmes van de groepen.
- Als roosters wijzigen, kan dit van invloed zijn op de overdracht aan ouders. Het is van belang dat ouders weten wie ze kunnen verwachten. Als er door een gewijzigd rooster minder contactmomenten zijn tussen ouders en de vaste beroepskrachten, dan kunnen aanvullende afspraken over overdracht noodzakelijk zijn.
- Zorg dat inzichtelijk is wie wanneer wel of niet werkt. Zowel om zelf zicht te hebben op de kwaliteit als voor ouders en toezichthouder. Maar ook in geval van calamiteiten is het noodzakelijk om te weten wie in welke groep werkzaam is.
- Transparantie over de inzet van personeel is noodzakelijk om te kunnen bepalen of een situatie nog verantwoord is. Dus als wordt afgeweken van de tijden in het beleidsplan, zorg dan dat dit inzichtelijk wordt geregistreerd.

## 6 De kwalificatie-eisen voor voorschoolse educatie

Aan beroepskrachten die voorschoolse educatie bieden, zijn extra eisen gesteld. Dit is echter nog geen standaard onderdeel van de meeste opleidingen voor beroepskrachten. Dit heeft tot gevolg dat een groot deel van de invalkrachten weliswaar voldoende gekwalificeerd is voor kinderopvang in het algemeen, maar geen specifieke VVE-scholing hebben.

Als beroepskrachten geen scholing hebben op het gebied van VVE kan dit van invloed zijn op de persoonlijke ontwikkeling van het kind en de succesvolle instroom naar de basisschool. De impact van niet naar de voorschool kunnen gaan, is echter nog groter. Vooral op het gebied van taalontwikkeling is opvang met een beperkt VE-programma beter dan geen taalstimulering.

Om de inbreuk op de kwaliteit zo klein mogelijk te houden, is het volgende belangrijk:

- Zorg ervoor dat tenminste 1 vaste VE-geschoolde beroepskracht aanwezig is om de continuïteit van het programma zo veel mogelijk te waarborgen.
- Zorg dat niet VE-geschoold personeel zo snel mogelijk tenminste deelneemt aan de basistrainingen voor VE.
- Geef bij de inzet van VE-gekwalificeerd personeel voorrang aan groepen met meer doelgroepkinderen.

## Kwaliteitseisen met grotere risico's op inbreuk van de kwaliteit

De inzet van minder gekwalificeerd personeel heeft in vrijwel alle gevallen directe gevolgen voor de kwaliteit van de kinderopvang. Enkel in incidentele noodgevallen, als hiermee aantoonbaar directe sluiting van de opvang kan worden voorkomen, kan de toezichthouder dit beoordelen onder verzachtende omstandigheden. Hierbij gelden strikte afwegingen of de opvang nog verantwoord is:

- De houder waarborgt dat de directe veiligheid, gezondheid en welbevinden van de kinderen niet in het geding is. Dat betekent dat de inzet van minder gekwalificeerd personeel nooit mag leiden tot onveilige, ongezonde of pedagogisch onverantwoorde situaties.
- Er is geen sprake van stapeling van overtredingen. Andere kwaliteitseisen worden dus niet tegelijkertijd ook losgelaten. Zo kan een ervaren, vaste beroepskracht mogelijk wel incidenteel



een extra kind opvangen, terwijl dit voor een ongediplomeerde beroepskracht of invalkracht geen verantwoorde optie is.

- De inzet van minder personeel is enkel incidenteel, als het echt niet anders kan. De houder moet kunnen aantonen welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat vaker sprake is van te weinig inzet.
- De keuzes en maatregelen worden besproken met de oudercommissie (als die verplicht is) en ouders zijn geïnformeerd over de concrete situatie. Zo nodig moet eerst een oudercommissie worden ingesteld. Wij vinden de mogelijke inbreuk op de kwaliteit te groot om hier de inspraak van ouders te passeren.
- Onvoldoende gekwalificeerd personeel wordt alleen binnen de formatie ingezet met een passende (arbeids-)overeenkomst en vergelijkbaar betaald als een beroepskracht. Dit is van belang om eventuele bedrijfseconomische prikkels te verminderen en om de taken en verantwoordelijkheden goed te regelen.
- Er wordt geen personeel ingezet dat niet beschikt over een verklaring omtrent het gedrag.
- Afwijkingen van de voorschriften worden aantoonbaar en transparant geregistreerd, ten behoeve van de beoordeling van de toezichthouder.