

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 508

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2023

Kinderopvang biedt dagelijks aan vele kinderen in Nederland een plek waar zij zich kunnen ontwikkelen. Ook kunnen ouders door kinderopvang arbeid en zorg combineren. De kwaliteit van de kinderopvang is essentieel om kinderen een goede en veilige opvangplek te bieden. Ik laat jaarlijks de kwaliteit van alle opvangvormen (kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) monitoren door middel van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK). Met deze brief bied ik uw Kamer het rapport aan over de metingen van 2021 en 2022. Ook ontvangt u een rapportage over contextuele ontwikkelingen in de kinderopvang als onderdeel van de LKK-meting. Daarin wordt dieper ingegaan op aspecten op organisatieniveau en werkbeleving van medewerkers. In deze brief informeer ik u tevens over de stand van zaken van het traject van de herijking van kwaliteitseisen in de kinderopvang.

In het kort

Ondanks de COVID-19 pandemie, die grote gevolgen had voor de praktijk van de kinderopvang, en de toenemende personeelstekorten, blijkt uit de LKK dat de kwaliteit van de kinderopvang stabiel is gebleven en op sommige punten licht is verbeterd ten opzichte van eerdere metingen. Dat geldt voor alle typen opvang.

Pedagogisch medewerkers zijn sensitief in de omgang met kinderen, weten een positieve sfeer te creëren en bevorderen de autonomie van kinderen. Bij baby's en peuters is een stijging te zien in de kwaliteit van de taalstimulering. Op het dagprogramma en de contacten met ouders is daarentegen een lichte daling van de kwaliteit te zien. Dit kan deels worden verklaard door de effecten van COVID-19.

Ik vind het een knappe prestatie dat de kinderopvangsector in moeilijke omstandigheden de kwaliteit hoog weet te houden. Samen met de sector

werk ik aan het terugdringen van de personeelstekorten in de kinderopvang om de kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen.¹

Het bijgevoegde rapport over de contextuele ontwikkelingen is een analyse van vragenlijsten aan pedagogisch medewerkers en leidinggevenden in de kinderdagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang over de periode 2017–2022.

Het geeft ontwikkelingen weer in organisatiekenmerken (zoals grootte van locaties, teamsamenstellingen), werkbeleving van medewerkers (werkdruk, ziekteverzuim, personeelstekorten) en de invloed van COVID-19 op de praktijk van de kinderopvang.

Te zien is dat er in de kinderdagopvang en peuteropvang sprake is van groei (meer groepen en/of kinderen en medewerkers op een locatie) en bij de buitenschoolse opvang van een krimp. In de peuteropvang en buitenschoolse opvang is het aandeel vaste krachten gestegen en in de kinderdagopvang onveranderd gebleven door een algehele toename van het aantal medewerkers in dit type opvang.

In alle typen opvang wordt een toenemende werkdruk ervaren als gevolg van meer ziekteverzuim en moeilijkheden om dit op te vangen vanwege personeelstekorten. Bepaalde vormen van oudercontacten zijn in de periode 2021–2022 afgenomen, zoals het informeren van ouders over beleid, sociale activiteiten en informatiebijeenkomsten. De invloed van COVID-19 op kinderen wordt ook gemerkt in de kinderopvang; zo merken pedagogisch medewerkers bijvoorbeeld dat kinderen meer moeite hebben met wennen en de sociale omgang met andere kinderen. De bevindingen uit de contextuele rapportage kunnen uitkomsten van de LKK-metingen helpen verklaren en geven een beeld van de gevolgen van COVID-19 en de personeelstekorten in de kinderopvang.

Hieronder ga ik uitgebreider in op de opzet van de landelijke kwaliteitsmonitor en de resultaten.

Opzet LKK

De LKK is in 2017 gestart volgens de methode van de rolling sample, waarbij jaarlijkse metingen met relatief kleine maar representatieve steekproeven worden samengevoegd. Er ontstaat zo een steeds grotere steekproef op basis waarvan betrouwbare en nauwkeurige uitspraken kunnen worden gedaan. Ook biedt deze methode de mogelijkheid om trends over langere perioden heen te laten zien. Zo zijn in dit rapport de metingen van 2021–2022 vergeleken met de metingen 2017 tot en met 2019. Door de COVID-19 pandemie en de daaruit volgende sluitingen van de kinderopvang hebben in 2020 en gedeeltelijk in 2021 geen metingen plaats kunnen vinden. Daarom is besloten de metingen van 2021 en 2022 samen te nemen.

De steekproeven – onderverdeeld in de opvangvormen kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouders – omvatte 234 kinderopvanglocaties voor de meting van 2021–2022 en 425 voor de jaren 2017–2019. De steekproeven kunnen als representatief worden gezien, mede naar aanleiding van non-respons analyses en vergelijking met inspectiedata. Helaas geldt dit niet voor de steekproef voor gastouders. Ondanks extra inzet van de onderzoekers is de respons te laag binnen deze groep om een representatieve steekproef te behalen. Met de resultaten ten aanzien van de gastouders moet daarom terug-

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 488.

houdend worden omgegaan. Deelname aan LKK-metingen door gastouders, kinderopvangorganisaties en ouders gebeurt op vrijwillige basis. De onderzoekers zullen zich blijven inzetten om de respons te verhogen.

Bij de LKK-meting wordt gebruik gemaakt van observatie-instrumenten (ter plekke en van video) en gestructureerde vragenlijsten aan gastouders, medewerkers en leidinggevenden in de kinderopvang. Globaal zijn er twee soorten instrumenten. Enerzijds de instrumenten die de interacties in beeld brengen (proceskwaliteit in de groep) en anderzijds de instrumenten die de algehele kwaliteit meten (omgevingschalen), inclusief de structurele kwaliteitskenmerken zoals de inrichting van de omgeving en het activiteiten aanbod.

Proceskwaliteit komt tot uitdrukking in emotionele proceskwaliteit en educatieve proceskwaliteit. Emotionele proceskwaliteit is de kwaliteit van de interacties en gaat bijvoorbeeld over het creëren van een positieve sfeer op de groep en de begeleiding van het gedrag van kinderen. Educatieve proceskwaliteit omvat de stimulering van de brede ontwikkeling van kinderen om hun persoonlijke competenties te ontwikkelen. Ook is gekeken naar omgevingskwaliteit, die verwijst naar verschillende aspecten in de opvangsituatie. Daarbij kan gedacht worden aan de inrichting van de ruimte, de beschikbaarheid van materiaal, de structuur van het programma en de omgang met ouders.

Resultaten LKK 2021–2022

De emotionele proceskwaliteit gemeten in 2021–2022 is gemiddeld genomen voor alle opvangsoorten goed te noemen.² Er wordt volgens de benchmarks van het meetinstrument hoog gescoord, namelijk bijna een 6 op een schaal van 7. De spreiding van kwaliteit binnen de opvangvormen is relatief klein, zonder grote uitschieters naar beneden, wat betekent dat de kwaliteit van verschillende opvangorganisaties vergelijkbaar is.

De emotionele proceskwaliteit gemeten in 2021–2022 laat ten opzichte van 2017–2019 een stabiel beeld zien en de gemiddelde kwaliteit is in alle opvangtypen licht verbeterd. Aspecten die er in positieve zin uitspringen en specifiek hebben bijgedragen aan stijging van de emotionele proceskwaliteit is zijn «bevordering van autonomie» en «positieve sfeer».³

De gemiddelde educatieve proceskwaliteit is in alle opvangtypen lager dan de emotionele proceskwaliteit.⁴ In de benchmark bevindt de educatieve proceskwaliteit van de Nederlandse kinderopvang zich net boven het midden van de meetschaal (tegen de 4 op een schaal van 7). Dit komt overeen met eerdere metingen waarin de educatieve kwaliteit steeds lager scoorde dan de emotionele kwaliteit. Het patroon van hogere emotionele proceskwaliteit en lagere educatieve proceskwaliteit is ook terug te zien in internationale bevindingen. Op de kinderdagopvang – zowel voor baby's als voor peuters – is de educatieve proceskwaliteit overigens licht verbeterd ten opzichte van 2017–2019, met hogere uitschieters naar boven.

² Voor de resultaten van de gastouders geldt dat deze niet representatief zijn.

³ Autonomie: pedagogisch medewerkers hebben respect en erkennen de autonomie van het kind. Positieve sfeer: interacties tussen kinderen onderling en tussen de pedagogisch medewerker en kinderen laten warmte, wederzijds respect en plezier zien.

⁴ Voor de resultaten van de gastouders geldt dat deze niet representatief zijn.

Specifiek op «omgevingskwaliteit» is een daling te zien is ten opzichte van 2017–2019. Deze daling wordt met name veroorzaakt door een daling van de scores voor de kwaliteit van het dagprogramma en het contact met ouders. Deze dalingen zouden verklaard kunnen worden door de uitzonderlijke omstandigheden waarmee de sector de laatste jaren geconfronteerd werd. Zo hebben de beperkende maatregelen in de gedurende de COVID-19 pandemie invloed gehad op de wijze en de frequentie van het contact met ouders. Volgens de onderzoekers hebben de personeelskrapte en de werkdruk mogelijk de voorbereiding, planning en uitvoering van activiteiten onder druk gezet. In de peuteropvang en de gastouderopvang is het activiteitenaanbod stabiel gebleven.

Het personeelstekort in de kinderopvangsector en de daarmee gepaard gaande werkdruk voor de medewerkers is niet van vandaag op morgen opgelost. De laatste LKK-metingen laten zien dat de sector in staat is de kwaliteit stabiel te houden, ondanks lastige uitdagingen.

Ik vind het belangrijk om deze kwaliteit vast te houden en zet mij samen met de sector in voor aan het verminderen van de personeelstekorten in de kinderopvang. Goede medewerkers in de kinderopvang zijn van het grootste belang voor deze kwaliteit. Daarnaast heb ik een traject in gang gezet voor herijking van kwaliteitseisen. Zoals aangekondigd⁵, informeer ik uw Kamer hierbij over de ontwikkelingen in dit traject.

Stand van zaken herijking kwaliteitseisen kinderopvang

De eisen aan de kwaliteit van de kinderopvang zijn opgenomen in de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving. Met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) zijn de eisen aangepast, om de kwaliteit te verbeteren.

Vorig jaar is de Wet IKK geëvalueerd. In mijn brieven van 5 september 2022⁶ en 14 november 2022⁷ heb ik aan uw Kamer het vervolgtraject na deze evaluatie toegelicht, langs drie sporen.

Het traject herijking kwaliteitseisen ziet op de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Aan het einde van deze brief ga ik kort in op gastouderopvang.

Op korte termijn wegnemen van knelpunten (spoor 1)

In mijn brief van 26 april jl.⁸ ben ik ingegaan op de aanpassingen in regelgeving binnen spoor 1. Op 1 juli 2023 zijn de eerste aanpassingen in werking getreden om houders meer ruimte te bieden om mee te bewegen met de dagelijkse praktijk: een wijziging van de drie-uursregeling en de mogelijkheid om tijdelijk een andere beroepskracht in te zetten, in plaats van een vast gezicht.⁹

Andere wijzigingen die binnen spoor 1 in voorbereiding zijn, zijn de inzet van beroepskrachten in opleiding als vaste beroepskracht en drie maatregelen om ruimte te bieden aan de buitenschoolse opvang. De beoogde inwerkingtreding daarvan is 1 juli 2024. Eerder ging ik uit van 1 januari 2024, maar om de reacties uit de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen zorgvuldig te verwerken en de sector nog steeds voldoende

⁵ Kamerstuk 31 322 nr. 484.

⁶ Kamerstuk 31 322 nr. 463.

⁷ Kamerstuk 31 322 nr. 466.

⁸ Kamerstuk 31 322 nr. 488.

⁹ Stb. 2023, nr. 144.

tijd te geven om zich voor te bereiden na publicatie, is deze datum gewijzigd.

Tot slot wordt in spoor 1 een bewaarplicht ingevoerd. Kindercentra moeten documenten – waarmee het voldoen aan specifieke kwaliteitseisen wordt aangetoond – voor zes weken bewaren. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige praktijk. De beoogde inwerkingtreding hiervan is 1 januari 2024.

Onderzoek t.b.v. een kader voor toekomstige aanpassingen kwaliteitseisen (spoor 2)

Waar in spoor 1 is gekeken naar korte termijn aanpassingen binnen de huidige vormgegeven kwaliteitseisen, kijk ik binnen spoor 2 fundamenteel naar de vorm (opzet) van de kwaliteitseisen. Doel van dit spoor is te komen tot een hernieuwd kader dat in de toekomst kan helpen bij het aanpassen van kwaliteitseisen. Om daar te komen, laat ik tot en met begin volgend jaar verschillende onderzoeken uitvoeren:

- Verdiepende analyses op data uit de LKK. Onderzoekers van de Universiteit Utrecht kijken naar kenmerkende verschillen tussen locaties die de laagste en hoogste kwaliteit bieden.
- Internationaal literatuuronderzoek naar structurele kwaliteitskenmerken als voorspellers van pedagogische kwaliteit, door de Universiteit van Amsterdam.
- Het in kaart brengen wat de voor- en nadelen van de verschillende stelselopties zijn voor toezicht en handhaving en onder welke randvoorwaarden (waaronder welk stelsel) invoering van een systeem met principle based regulation in de kinderopvang mogelijk en het meest wenselijk is. Dit onderzoek dient tevens als input voor mijn visie op toezicht en handhaving. Ik heb het onderzoek, dat op dit moment wordt opgestart door de Universiteit Utrecht, toegelicht in mijn brief van 4 april 2023.¹⁰

Nadat alle onderzoeken zijn afgerond, wil ik de uitkomsten bespreken met wetenschappers en de praktijk. Naar aanleiding van de onderzoeken en besprekingen wil ik de balans opmaken en komen tot het genoemde hernieuwde kader voor kwaliteitseisen. Ik zal uw Kamer medio 2024 informeren over de onderzoeken.

Verkenningen en monitoring kwaliteitseisen (spoor 3)

Verkenningen

Naast het wegnemen van knelpunten op korte termijn door aanpassing van regelgeving (spoor 1) en het laten uitvoeren van onderzoek t.b.v. een kader voor toekomstige kwaliteitseisen (spoor 2), kijken we in spoor 3 naar wat parallel mogelijk is zonder aanpassing van regelgeving. Samen met de sector en toezichtpartijen kijk ik of we knelpunten kunnen oplossen door zaken te verduidelijken in de toepassing van de bestaande regels. Ook verken ik specifieke onderwerpen, zoals een onderzoek naar stabiliteit, wat helderheid kan bieden voor latere invulling van kwaliteitseisen nadat spoor 2 is afgerond.

Monitor

Gelet op alle uitdagingen waar de kinderopvang mee te maken heeft, vind ik het belangrijk om continu te volgen hoe de kwaliteitseisen uitpakken in de praktijk. Op deze manier kunnen we lessen trekken en duurzaam

¹⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 484.

werken aan hoge kwaliteit. In mijn brief van 26 april jl. over herziening van het financieringsstelsel in de kinderopvang ben ik ingegaan op het opzetten (en de planning) van een nieuwe monitor voor kwaliteitseisen.¹¹ Deze richt zich op zowel de implementatie van de kwaliteitseisen die dit jaar en volgend jaar worden aangepast (spoor 1), als mogelijke knelpunten die zich bij de overige kwaliteitseisen voordoen.

In mijn brief van 31 mei 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het verbetertraject gastouderopvang.¹² Onderdeel daarvan is versterking van het toezicht op gastouders. De frequentie van het toezicht is sinds 2022 verhoogd. Andere sporen binnen dit traject zijn het verbeteren van de begeleiding door gastouderbureaus en de professionalisering van gastouders. Met deze maatregelen nemen we een belangrijke stap om de kwaliteit van de gastouderopvang te verbeteren.

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

¹¹ Kamerstuk 31 322, nr. 490.

¹² Kamerstuk 31 322, nr. 491.