

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 466

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2022

1 Aanleiding brief

Kinderopvang draagt bij aan de brede ontwikkeling van kinderen. De kinderopvang heeft daarnaast een belangrijke maatschappelijke functie. Deze voorziening ondersteunt ouders namelijk bij het combineren van arbeid en zorg voor kinderen. En draagt daarmee bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Voor het realiseren van goede kinderopvang zijn kwaliteit en veiligheid essentiële componenten. Er moet ruimte zijn voor de ontwikkeling van kinderen en een veilige omgeving om in te spelen en te leren.

Met de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)¹ uit 2017 is beoogd de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. In de Wet IKK is opgenomen dat deze geëvalueerd moet worden. Het evaluatierapport is in april jongstleden afgerond en is als bijlage bij de Kamerbrief over de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid op 8 juli 2022 aan uw Kamer toegestuurd.²

In de Kamerbrief over de aanpak van het personeelstekort in de kinderopvang³ is ook gereflecteerd op de uitkomsten van de evaluatie van de Wet IKK, maar dan in het perspectief van de tekorten op de arbeidsmarkt. In de voorliggende brief volgt de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet IKK en wordt uitgebreid stilgestaan bij het verloop van het vervolg-

¹ Wet van 31 mei 2017 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de herijking en harmonisatie van enige kwaliteitseisen voor kindercentra en peuterspeelzalen, de innovatie van die kwaliteitseisen en het aanpassen van enige eisen aan de kwaliteit van voorschoolse educatie (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang) (Stb. 2017, nr. 251).

² Kamerstuk 31 322, nr. 462.

³ Kamerstuk 31 322, nr. 463.

traject en de verbeteringen die ik wil inzetten naar aanleiding van de evaluatie.

Leeswijzer

Na de aanleiding zal ik een reflectie geven op het vervolgtraject dat is gestart na de evaluatie van de Wet IKK. In de bijlage zijn de uitgangspunten van de Wet IKK beschreven, de insteek van de evaluatie en de resultaten van de evaluatie.

Deze brief is onder te verdelen in:

- 1 Aanleiding brief
- 2 Reflectie op kwaliteit kinderopvang
 - 2.1 Realisatie van de doelen
 - 2.2 Vervolg en korte termijn inspanningen
 - 2.3 Vooruitblik naar de middellange termijn
- 3 Afsluiting

Bijlage: Evaluatie Wet IKK

2 Reflectie op kwaliteit kinderopvang

2.1 Realisatie van de doelen

Kinderopvangorganisaties hebben de afgelopen jaren volop ingezet op het implementeren van de kwaliteitseisen van de Wet IKK. Terugkijkend hierop en gelet op de uitkomsten van de evaluatie (zie bijlage), concludeer ik dat er waardevolle resultaten zijn behaald voor het realiseren van de doelen van de Wet IKK:

1. Een verhoging van de kwaliteit in de kinderopvang,
2. Meer ruimte voor maatwerk en
3. Meer houvast bieden voor de praktijk door een concretere beschrijving van de pedagogische doelen.

Ik constateer dat het eerste doel (verhoging van de kwaliteit) grotendeels is bereikt. De kwaliteit van de kinderopvang is in zijn algemeenheid verder gestegen. De evaluatie, uitgevoerd door onderzoeksbureau SEO, toont aan dat de kwaliteitseisen van de Wet IKK waarschijnlijk hiertoe hebben bijgedragen. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan de inzet van de pedagogisch coach. Anderzijds hebben zich onvoorziene neveneffecten voorgedaan door de inwerkingtreding van de Wet IKK, zoals werkdruk. Deze neveneffecten vragen serieuze aandacht in het vervolgtraject. Zo is het van belang om de werkdruk te beperken, mede in het licht van de personeelskrapte.

Het tweede doel (ruimte voor maatwerk) is in mindere mate behaald. Er is meer maatwerk zichtbaar bij het veiligheids- en gezondheidsbeleid, in vergelijking met de situatie voorafgaand aan de Wet IKK. In de IKK-monitor wordt aangegeven dat pedagogisch medewerkers wel meer ruimte voelen bij het uitvoeren van het pedagogisch beleid. Daar staat tegenover dat er verschillende kwaliteitseisen zijn, zoals de drie-uursregeling, die juist als knellend worden ervaren. Ook is minder maatwerk mogelijk omdat de wijze waarop de kwaliteitseisen in regelgeving zijn vastgelegd weinig ruimte biedt voor maatwerk en dialoog.

Het derde doel van de Wet IKK (meer houvast bieden door een concretere beschrijving van de pedagogische doelen) is grotendeels gerealiseerd. Door het beschrijven van de pedagogische doelen in de wet en het verplicht opnemen ervan in het pedagogisch beleidsplan is dit verankerd

en gekoppeld aan de praktijk. Tegelijk blijkt uit de evaluatie dat een deel van de sector de pedagogische doelen, zoals stabiliteit, al hanteerde in de praktijk.

Ik beschouw kwaliteitseisen en pedagogische doelen als essentiële basis om de kwaliteit te waarborgen en concreet te maken. Dit wil niet zeggen dat alle kwaliteitseisen uit de Wet IKK positief zijn uitgepakt. Ik constateer namelijk ook dat er kwaliteitseisen van de Wet IKK zijn die hebben geleid tot minder flexibiliteit. De invulling van diverse kwaliteitseisen wordt als strikt ervaren, terwijl het doel van de Wet IKK was dat er meer ruimte zou komen voor maatwerk en dat dit kwaliteit zou stimuleren.

Gegeven bovenstaande reflectie op de opgedane ervaringen van de afgelopen jaren wil ik verder werken aan een robuust kwaliteitskader waarin er ook meer ruimte komt voor maatwerk en dialoog, zoals met invoering van de Wet IKK beoogd is. Ik wil de komende tijd gebruiken om dit te verkennen en in nauwe samenwerking met de toezichts- en handhavingspartijen, wetenschappers en branchepartijen inventariseren wat hiervoor nodig is. Daarbij geldt dat ik de hoge score van de Nederlandse kinderopvang, zichtbaar in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) en in de IKK-monitor, van groot belang acht. Nu de kwaliteit onder druk staat als gevolg van de tekorten op de arbeidsmarkt, is het des te meer van belang de kwaliteit te bewaken. Ook om de sector aantrekkelijk te houden voor professionals om in te werken, is het namelijk van belang dat de kwaliteit goed blijft en dat kwaliteitseisen daar werkelijk aan bijdragen. Het is belangrijk om te kijken hoe de kwaliteitseisen de professionaliteit van de pedagogisch medewerkers kunnen versterken en kunnen bijdragen aan het verminderen van de werkdruk. Daarmee leveren ze ook een bijdrage aan het behoud van zittend personeel en het aantrekken van nieuw personeel. Ook bij de uitwerking van de voorgenomen stelselherziening voor de financiering van de kinderopvang zal ik oog hebben voor de kwaliteit. De voorgenomen stelselwijziging zal naar verwachting tot een hogere vraag naar kinderopvang leiden. Een aandachtspunt bij de uitwerking van de stelselwijziging is het kwaliteitsniveau.

Tegelijk beseft ik dat de kwaliteit van de kinderopvang vanuit meerdere dimensies wordt gerealiseerd. Kinderopvang heeft bijvoorbeeld ook als belangrijke functie dat ouders in staat worden gesteld arbeid en zorg te combineren. Vanuit dat doel valt bij kwaliteit ook te denken aan goede service en communicatie naar de ouders. Kwaliteit is ook zichtbaar bij de inzet van gekwalificeerd personeel. Een juiste vooropleiding en ervaring kan daar aan bijdragen. Ook een professionele bedrijfsvoering draagt bij aan kwaliteit. Hiermee bedoel ik dat de bedrijfsvoering de voorwaarden schept en medewerkers ondersteunt in het bieden van kwaliteit. Kinderopvangorganisaties vervullen een belangrijke rol in het bieden van kwaliteit in de praktijk.

2.2 Vervolg en korte termijn inspanningen

De afgelopen maanden ben ik in nauw overleg geweest met de branche en de toezichts- en handhavingspartijen over de gewenste aanpassingen. Hierbij geldt het uitgangspunt dat de kwaliteit moet worden behouden én dat deze op voldoende draagvlak moeten kunnen rekenen bij alle betrokken partijen. Recente trends en ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld personeelskrapte, worden meegenomen in de afweging om wel of niet bepaalde aanpassingen door te voeren. Zoals eerder aangegeven⁴ wil ik voor het uitwerken van de aanpassingen binnen dit vervolgtraject mij niet

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 463.

beperken tot kwaliteitseisen die vanuit IKK afkomstig zijn. Ik wil ook kijken naar belemmeringen in kwaliteitseisen die vallen buiten de Wet IKK. Uitgangspunt is dat de maatregelen op de drie sporen in het vervolgtraject binnen de bestaande budgettaire kaders worden ingevuld.

Het vervolgtraject bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1: op korte termijn – in nauw overleg met de betrokken sector- en toezichtspartijen – belangrijke knelpunten wegnemen, belangrijk aandachtspunt daarbij is het verminderen van de administratieve lasten.
- Spoor 2: wetenschappers vragen na te denken over randvoorwaarden die nodig zijn om bepaalde normen of doelstellingen (zoals stabiliteit voor het kind) in de kinderopvang te bewerkstelligen.
- Spoor 3: verdere herijking van het kwaliteitskader: waar nodig vervolgonderzoek uitvoeren, aanpassing van kwaliteitseisen en de implementatie van (aangepaste) kwaliteitseisen structureel monitoren.

De uitwerking van spoor 1 komt hieronder uitgebreid aan bod, de volgende paragraaf zal aandacht besteden aan sporen 2 en 3 door deze in breder perspectief te plaatsen.

Voor de volgende kwaliteitseisen worden binnen spoor 1 concrete aanpassingen uitgewerkt:

- Vaste Gezichten Criterium (VGC);
- Drie-uursregeling voor de Beroepskracht-kindratio (BKR);
- Flexibiliteit in de BSO

Ik ben mij bewust van de urgentie om knelpunten die gepaard gaan met deze kwaliteitseisen in de kinderopvang aan te pakken. In dat kader heb ik de afgelopen periode samen met de sector en toezichts- en handhavingspartijen gewerkt aan oplossingsrichtingen. Ik ben deze aanpassingen op dit moment verder aan het uitwerken, zodat ze zo spoedig mogelijk ingevoerd kunnen worden. Dit vraagt om een wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang.

Met de sector vindt afstemming plaats om te komen tot wijzigingen die in de praktijk ook bijdragen aan de kwaliteit. De uitwerking van de wijzigingen en het tot stand hiervan, vragen tijd. De meeste aanpassingen kunnen niet eerder ingaan dan per 1 januari 2024. Het behalen van de streefdatum is per maatregel afhankelijk van de verdere uitwerking. Met het oog hierop zal ik per maatregel bezien of er ruimte is voor eerdere inwerkingtreding. In het voorjaar zal ik uw Kamer nader berichten over de laatste stand van zaken.

Voor een tweetal aanpassingen zie ik in ieder geval kans om deze al per 1 juli 2023 in werking te laten treden. Dit vanwege de urgentie die ik voel en vanwege de nadrukkelijke roep om versoepeling vanuit het veld en de eenvoudiger aard van aanpassingen.

In onderstaand kader geef ik de huidige stand van zaken van de voorgenomen wijzigingen weer, die ik volgend jaar aan uw Kamer zal voorleggen in het kader van de voorgeschreven voorhangprocedure.⁵ Bij de nadere uitwerking wordt nog onderzocht of er financiële effecten met de maatregelen gepaard gaan. Uitgangspunt is dat het pakket met voorstellen budgettair neutraal wordt vormgegeven.

⁵ Artikel 3.4 van de Wet kinderopvang.

1. VGC

Ziek en piek regeling

Knelpunt: In het Besluit kwaliteit kinderopvang is voor de dagopvang (0–4 jaar) vastgelegd hoeveel vaste gezichten er op een groep mogen. Deze regel wordt te nauw ervaren. De regel knelt in het bijzonder bij ziekte en verlof, in situaties waar er twee of drie vaste gezichten (moeten) zijn.

Beoogde aanpassing: In situaties van ziekte, verlof en vakantie van een vast gezicht mag, onder bepaalde voorwaarden, van het vaste gezichten criterium worden afgeweken. Deze «ziek en piek regeling» ziet enkel toe op situaties waarin ten hoogste twee of drie vaste gezichten aan een kind toegewezen mogen worden.

Streefdatum inwerkingtreding: 1 juli 2023. Deze wijziging staat momenteel uit voor internetconsultatie.

Inzet van beroepskracht in opleiding als vast gezicht

Knelpunt: Beroepskrachten in opleiding mogen op grond van het Besluit kwaliteit kinderopvang niet als vast gezicht ingezet worden. Wel mogen zij op grond van de Regeling Wet kinderopvang tijdelijk (tot 1 juli 2024) voor 50% van de formatie ingezet worden. Indien deze krachten ook als vast gezicht zouden mogen worden ingezet, zou dit de naleving van deze kwaliteitseis ten goede komen, met name met oog op de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Beoogde aanpassing: Mogelijk maken dat beroepskrachten in opleiding als vast gezicht ingezet mogen worden onder de voorwaarden dat zij het eerste jaar van de opleiding hebben afgerond en daarvoor toestemming is gegeven door de student, de opleidingsbegeleider en de praktijkbegeleider en afspraken over de begeleiding zijn vastgelegd.

Streefdatum inwerkingtreding: 1 januari 2024.

2. Drie-uursregeling

Knelpunt: Op grond van het Besluit kwaliteit kinderopvang mag op een kinderopvanglocatie die minimaal tien uur aaneengesloten op een dag open is, de houder maximaal drie uur afwijken van de BKR. De gesloten formulering biedt geen ruimte om mee te bewegen in de dagelijkse praktijk en doet geen recht aan de professionaliteit van de beroepskracht.

Beoogde aanpassing: Het creëren van meer flexibiliteit in de drie-uursregeling door de eis van het opnemen van de exacte tijdstippen in het pedagogisch beleidsplan los te laten. Het voorstel is om in de regelgeving op te nemen dat kinderopvangorganisaties, die per dag ten minste tien aaneengesloten uren opvang aanbieden, drie uur aantoonbaar (op schrift) mogen afwijken van de BKR.

Streefdatum inwerkingtreding: 1 juli 2023. Deze wijziging staat momenteel uit voor een internetconsultatie.

3. BSO

Knelpunten: Branchepartijen geven al geruime tijd aan dat de berekening van de BKR op groepsniveau leidt tot inflexibiliteit en administratieve lasten. Daarnaast kunnen BSO-locaties op dit moment alleen onder bepaalde voorwaarden in vakanties en op studiedagen worden samengevoegd. Ten slotte bestaat de wens om anders gekwalificeerden in te kunnen zetten binnen de BKR. Door deze knelpunten aan te pakken kunnen belemmeringen bij het

organiseren van een breed activiteitenaanbod en administratieve lasten worden verminderd.

Beoogde aanpassingen: 1. De BKR in de BSO wordt berekend op locatieniveau en niet meer op groepsniveau. 2. Het wordt makkelijker voor ouders om locaties tijdens vakantieperiodes en vrije studiedagen te clusteren. 3. Het wordt mogelijk om in de BSO ook anders gekwalificeerden formatief in te zetten. Bij bovenstaande voorstellen gelden worden nog wel diverse waarborgen uitgewerkt ten behoeve van minimale kwaliteit en het mitigeren van mogelijke risico's.
Streefdatum inwerkingtreding: 1 januari 2024.

2.3 Vooruitblik naar de middellange termijn

Advies door wetenschappers (spoor 2)

In deze evaluatie was het beperkt mogelijk om harde uitspraken te doen over bewezen effecten van kwaliteitseisen op kwaliteit. Ik wil mede daarom in spoor 2 aan wetenschappers advies vragen. De definitieve adviesaanvraag is nog niet geformuleerd, maar zal onder andere betrekking hebben op de randvoorwaarden die nodig zijn om bepaalde normen of doelstellingen in de kinderopvang te bewerkstelligen. Verzoek aan de wetenschappers is om hierbij bestaand empirisch onderzoek te betrekken. Doel is te komen tot een kader dat in de toekomst kan helpen bij het ontwerpen van nieuwe kwaliteitseisen en de afwegingen die daarbij spelen. Een voorbeeld van een belangrijke randvoorwaarde, waar ik de wetenschappers wil vragen naar te kijken, is de stabiliteit voor het kind. Voor verschillende leeftijdsfasen van kinderen kan het belang van stabiliteit, ten opzichte van andere kwaliteitsaspecten namelijk verschillend zijn. Hetzelfde geldt voor de verschillende aspecten van stabiliteit daarbinnen en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. Voor herijken van de kwaliteitseisen, die als doel hebben stabiliteit te borgen voor kinderen, is het van belang inzicht te hebben in de relatie tussen verschillende aspecten van stabiliteit en de uiteindelijke kwaliteit voor verschillende leeftijdsgroepen. Het advies van wetenschappers levert input op voor spoor 3, waarin duurzame aanpassingen in de kwaliteitseisen worden onderzocht.

Aansluitend wil ik wetenschappers vragen te kijken naar de invulling van kwaliteitseisen. De huidige kwaliteitseisen betreffen veelal gesloten (relatief gedetailleerde) normen. Er is er minder ruimte om te kijken naar het doel van de wet. De ruimte voor maatwerk en voor een dialoog tussen een toezichthouder en de houder van een kinderopvangorganisatie is hierdoor beperkt. Het eindrapport van de evaluatie van de Wet IKK stelt ook dat de toezichts- en handhavingspartijen volgens de Wet kinderopvang weinig ruimte hebben om het doel van de wet centraal te stellen. Aan de wetenschappers in spoor 2 wordt gevraagd waar ruimte is binnen het huidige palet aan kwaliteitseisen voor het meer centraal stellen van het doel van de wet. Ik zal mede op basis van het advies van de wetenschappers zorgvuldig afwegen of en bij welke onderwerpen een beweging naar doelregulering passend is. Een eventueel andere invulling van de regelgeving heeft ook gevolgen voor het toezicht en de handhaving. Over deze consequenties en de activiteiten die nodig zijn om toezicht en handhaving aan te laten sluiten op mogelijk meer doelregulering vindt nauwe afstemming met de toezicht- en handhavingspartijen plaats. Zij spelen bij de verdere uitwerking een belangrijke rol. Binnen het huidige palet aan kwaliteitseisen van de Wet IKK bestaan er overigens in beperkte mate reeds enkele open normen. Zo heeft de toezichthouder bij het toetsen van een pedagogisch beleidsplan en het veiligheid & gezondheidsbeleid wel de ruimte om over de invulling ervan een dialoog aan te

gaan met de houder, omdat de vormgeving van deze normen ruimte laat voor een eigen invulling door de houder.

Verdere aanpassingen in kwaliteitseisen (spoor 3)

Binnen spoor 3 kunnen we knelpunten wegnemen en duurzame aanpassingen doorvoeren die volgen uit de evaluatie. Dit kunnen knelpunten zijn die vanwege de complexiteit of het ontbreken van consensus over de gewenste oplossing niet zijn meegenomen in de korte termijn aanpassingen (spoor 1). Dat doen we mede op basis van de adviezen uit spoor 2. Hierdoor zal de invulling van dit spoor de komende tijd steeds verder vorm krijgen. Een onderwerp waar mogelijk noodzaak is tot een wijziging betreft bijvoorbeeld het loslaten van basisgroepen binnen de buitenschoolse opvang. Waar nodig zal aanvullend veldonderzoek worden ingezet om beheersbare en eenduidige aanpassingen voor de kwaliteitseisen te kunnen ontwikkelen. Het evaluatierapport van de evaluatie van de Wet IKK levert belangrijke aanknopingspunten op, maar weinig inzicht in de effecten van afzonderlijke kwaliteitseisen. Meer gericht empirisch onderzoek kan ertoe leiden dat er beter zicht is op de beoogde effecten op de kwaliteit van de kinderopvang en daarmee ook op de mogelijke aanpassingen van de kwaliteitseisen. Ook wil ik met de branchepartijen bespreken of pilots wenselijk zijn – conform eerdere toezegging om dit bij de evaluatie van de Wet IKK opnieuw te bezien⁶.

Uiteindelijk vind ik het belangrijk om continu signalen op te halen (bijvoorbeeld van ouders, branchepartijen of de toezichts- en handhavingspartijen), daarvan te leren en de kwaliteitseisen waar nodig voortdurend te herijken. Hierbij wil ik eveneens oog hebben voor ontwikkelingen in de kinderopvangsector (bijvoorbeeld de arbeidsmarkttekorten) en andere beleidsontwikkelingen (zoals de stelselherziening voor de financiering en bijvoorbeeld ontwikkelingen op het terrein van School en Omgeving). Ik wil toewerken naar duurzaam hoge kwaliteit en een kwaliteitskader dat hier aan bijdraagt. Daarnaast moet het kader kunnen worden aangepast indien daarvoor aanleiding is. Waar nodig zal ik ook onderzoeken hoe het stelsel in andere landen is ingericht, zodat ik kan leren en inspiratie kan opdoen van ervaringen in het buitenland.

3 Afsluiting

In deze brief heb ik de implementatie en evaluatie van de kwaliteitseisen van de Wet IKK beschreven en deze in breder perspectief geplaatst. De stappen die hierin zijn gezet, met de totstandkoming van de Wet IKK, de evaluatie ervan en het vervolgtraject, tonen aan dat kwaliteit van de kinderopvang hoog op de agenda staat. Ik hecht veel waarde aan kwalitatief goede kinderopvang, dit draagt bij aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. Ook moeten ouders het vertrouwen hebben in goede kinderopvang, zodat zij in volle vertrouwen hun kinderen aan de zorg van de pedagogisch professional overdragen en daarmee ondersteund worden in het combineren van arbeid en zorg. Kinderopvang maakt arbeidsparticipatie van ouders mogelijk.

Op de korte en lange termijn wil ik mij volop blijven inzetten voor het ontwikkelen van de kwaliteit van de kinderopvang en dit waarborgen. Ik doe dit samen met de sector. Met de branchepartijen en toezichts- en handhavingspartijen wil ik op regelmatige basis het gesprek blijven voeren over de kwaliteit. Inzet is dat we een volgende stap maken met in het realiseren van de doelen van de Wet IKK, met meer ruimte voor

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 346

dialogoog en maatwerk. Verdere visievorming over de kwaliteit van de kinderopvang zal de komende tijd meer invulling krijgen en naar verwachting zal ik u in het voorjaar hier meer over berichten.

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