

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
2514 CV52

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2022-00002357422022-
0000235742

Bijlage(n)
1

Datum 14 november 2022
Betreft Beleidsreactie evaluatie Wet IKK

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 vervolgtraject 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

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, 251).

² Kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 462.

³ Kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 463.

- | | |
|----------------------------|---|
| 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 | |

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-0000235742

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.

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-0000235742

Tegelijk besef 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 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.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 463.

- 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 eenvoudigere 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.

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

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-0000235742

⁵ Artikel 3.4 van de Wet kinderopvang.

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.

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-0000235742

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 houders 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.

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-
0000235742

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.

⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 31322 nr. 346

3 Afsluiting

Datum

14 november 2022

Onze referentie

2022-00002357422022-
0000235742

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 dialoog 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

Bijlage bij kamerbrief met beleidsreactie evaluatie Wet IKK

14 november 2022

Evaluatie Wet IKK

Uitgangspunten van de Wet IKK

Met de Wet IKK zijn per 1 januari 2018 kwaliteitseisen ingevoerd om de kwaliteit van de kinderopvang verder te verbeteren. De kwaliteitseisen komen voort uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Het doel van de Wet IKK is drieledig¹, namelijk:

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.

De Wet IKK is mede ingevoerd om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Dit was nodig omdat gerichte ontwikkelingsstimulering gedurende de opvang kinderen helpt bij een goede start in het basisonderwijs en kwaliteitsonderzoek aantoonde dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog veel ruimte voor verbetering bestond binnen de kindercentra². Om deze verbetering te stimuleren is ingezet op een aantal kwaliteitseisen. De plannen voor deze kwaliteitseisen waren gebaseerd op de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en op de constatering dat het personeel de kern vormt van kwalitatief goede opvang.

De Wet IKK moest ertoe leiden dat de kwaliteit van de kinderopvang wordt verbeterd en er meer ruimte is voor maatwerk. Voor de allerjongsten zijn met de Wet IKK specifieke kwaliteitseisen geïntroduceerd. De Wet IKK bevat onder andere een verhoging van de kwaliteit van de babyopvang door de beroepskracht-kindratio (BKR) voor deze groep van één op vier naar één op drie te brengen, het maximaal aantal vaste gezichten voor baby's aan te scherpen en te investeren in specifieke scholing voor beroepskrachten die werken in de babyopvang. Ook moest meer ruimte voor maatwerk ontstaan op basis van de behoeften van kinderen en ouders en kon de regeldruk voor kinderopvangorganisaties worden verminderd.

Insteek van de evaluatie

Zoals eerder aan uw Kamer bericht³, schetst de evaluatie van de Wet IKK (hierna: de evaluatie of het evaluatierapport) een integraal beeld van de effecten van de Wet IKK op de kwaliteit van de kinderopvang daarbij zijn ook de onbedoelde effecten van de kwaliteitseisen in beeld gebracht. Voor de onbedoelde neveneffecten is onder andere gekeken naar de gevolgen van de kwaliteitseisen op de werkdruk en de personeelskrapte. In de evaluatie is niet het akkoord, dat voorafging aan de Wet IKK, geëvalueerd. Er is gekeken naar de kwaliteitseisen die vastgelegd zijn in de wet- en regelgeving. De evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau *SEO Economisch Onderzoek*. SEO heeft de bevindingen van diverse kwaliteitsmetingen (zie hieronder voor meer informatie) in relatie tot de Wet IKK meegenomen, literatuurstudie verricht en interviews afgenomen met verschillende betrokken partijen.

Aan de hand van de vier pijlers van de Wet IKK is door SEO onderzocht of de hierboven gestelde doelen van deze wet zijn bereikt. De kwaliteitseisen van de wet zijn gerubriceerd op basis van deze pijlers. Het betreft de volgende vier pijlers:

1. Ontwikkeling kind centraal
2. Veiligheid en gezondheid
3. Stabiliteit en pedagogisch maatwerk
4. Kinderopvang is een vak

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34597, nr. 3.

² Kohnstamm Instituut, Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014.

³ Kamerstukken II 2021-2022, 31 322, nr. 463.

Om goed te monitoren hoe de Wet IKK in de praktijk uitpakte, zijn op structurele basis kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Daartoe is driemaal de Monitor Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang uitgevoerd, die betrekking heeft op de implementatie, naleving en gepercipieerde doelrealisatie van de kwaliteitseisen die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 zijn ingegaan. In de IKK-monitor zijn houders, pedagogisch medewerkers, oudercommissies en GGD-inspecteurs bevraagd.

Naast de monitor IKK schetst de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) het niveau van de kwaliteit van de kinderopvang. Deze monitor is reeds in 2017 ingezet, voorafgaand aan de implementatie van de Wet IKK, en kan als een nulmeting worden beschouwd. Weliswaar in beperkte vorm, want deze kwaliteitsmeting is niet gekoppeld aan de gestelde doelen van de Wet IKK, maar dit geeft een beeld hoe de kwaliteit zich over een langere periode heeft ontwikkeld. Ook in 2018 en 2019 zijn LKK-metingen verricht. In 2020 en 2021⁴ zijn geen LKK-metingen uitgevoerd, als gevolg van de tijdelijke sluiting van de kinderopvangorganisaties tijdens de Covid-pandemie. In LKK heeft kwaliteit van de kinderopvang betrekking op emotionele kwaliteit en educatieve kwaliteit. Emotionele kwaliteit bestaat uit de sfeer op de groep, de emotionele sensitiviteit van de medewerkers, aandacht voor het kindperspectief en de begeleiding van het gedrag van kinderen. Educatieve kwaliteit bestaat uit het faciliteren van exploratie en het ondersteunen van de taalontwikkeling, begripsontwikkeling, redenering en kennis van de wereld van kinderen.

Als laatste zijn bij de diverse vertegenwoordigende partijen uit de sector signalen over de implementatie van de Wet IKK uitgevraagd. Tijdens de evaluatie heeft een klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de sector en van de toezichts- en handhavingspartijen commentaar geleverd op het evaluatieonderzoek en de uitkomsten⁵. Deze inbreng is meegenomen bij het onderzoek en bij de uitwerking van het vervolgtraject.

Resultaten van de evaluatie

Algemeen beeld

SEO concludeert dat de kwaliteit van de kinderopvang naar verwachting is gestegen als gevolg van de Wet IKK. In de metingen van LKK over 2017, 2018 en 2019 is een stijging zichtbaar in de kwaliteit na het jaar 2017. Het evaluatierapport stelt dat dit mogelijk valt toe te schrijven aan de kwaliteitseisen van de Wet IKK. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen, omdat ook andere aspecten die zich ontwikkelen over tijd, invloed kunnen hebben op de kwaliteit. De LKK-metingen uit 2017-2019 kunnen met gegevens vergeleken worden die internationaal beschikbaar zijn over de opvang van peuters (kinder- en peuteropvang samen). De Nederlandse kinderopvang scoort in het algemeen hoger dan andere landen in Europa (waaronder Noorwegen), de Verenigde Staten en Australië. Ook blijken de Nederlandse kwaliteitsverschillen tussen groepen kleiner in LKK dan in andere landen⁶.

Over de geleverde kwaliteitsimpuls van de Wet IKK is eerder bericht bij publicatie van de resultaten van de Monitor IKK⁷. Daaruit blijkt onder andere dat houders en medewerkers van mening zijn dat (een deel van) de kwaliteitseisen aan een kwaliteitsverhoging hebben bijgedragen. De verhoging van de kwaliteit is volgens hen vooral merkbaar op drie punten: namelijk meer aandacht voor en stabiliteit bij baby's (dagopvang), een versterking van de rol/toerusting van de pedagogisch medewerkers en een versterking van het pedagogisch beleid.

Voor een aantal kwaliteitseisen heeft de evaluatie echter geen of in beperkte mate een relatie kunnen leggen met de kwaliteit van de kinderopvang. SEO stelt in het rapport dat nader onderzoek nodig is om dit wel te kunnen aantonen in hoeverre dat effect zichtbaar is. Voor twee kwaliteitseisen staan in het evaluatierapport geen effecten beschreven, omdat deze per 2025 worden ingevoerd. Dit betreft de taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers en het behalen van een certificaat voor werken met baby's.

Pijlers van de Wet IKK

Binnen de eerste pijler, ontwikkeling kind centraal, zijn de pedagogische doelen vastgelegd in wet- en regelgeving. In het Besluit kwaliteit kinderopvang is opgenomen 'dat de houder er in ieder geval zorg voor draagt dat, rekening houdend met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden' die de pedagogische doelen toepast, kortweg: emotionele veiligheid, persoonlijke

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 31 322, nr. 422.

⁵ Bij kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 463 zijn de reacties van verschillende partijen aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31322, nr. 410.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31322, nr. 434.

competenties, sociale competenties en normen en waarden. Deze pedagogische doelen zijn gebaseerd op het werk van Marianne Riksen-Walraven⁸ en door deze vast te leggen bieden zij meer houvast voor het handelen van de pedagogisch medewerker in de praktijk.

Bij de tweede pijler, veiligheid en gezondheid, is het mogelijk gemaakt om meer maatwerk toe te passen. Voor invoering van de Wet IKK was een uitvoerige risico-inventarisatie verplicht, daarna is meer ruimte gegeven voor keuzevrijheid door de kwaliteitseis van een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid. De evaluatie constateert dat er daardoor meer ruimte is voor een dialoog tussen toezichthouder en kinderopvangorganisatie over de inhoud van dit beleid.

Voor het bevorderen van stabiliteit en pedagogisch maatwerk, de derde pijler, is ingezet op onder andere een strengere BKR voor nuljarigen (van 1 op 4, naar 1 op 3) en het aanscherpen van het vaste gezichtencriterium voor baby's, het zogenoemde VGC. De evaluatie beschrijft dat de gewijzigde BKR voor baby's naar verwachting een positief effect heeft. Voor het aangescherpte VGC konden geen effecten worden aangetoond. Wel verwijst het evaluatierapport in algemene zin naar de hechtingstheorie: de veronderstelling dat elk kind de aangeboren neiging heeft om een vertrouwd persoon op te zoeken in tijden van angst of stress. Pedagogisch maatwerk is in mindere mate bereikt, doordat de toegestane afwijking van de BKR – vormgegeven middels de zogenoemde drie-uursregeling – minder ruimte geeft om in te spelen op de behoeften van het kind.

Een onderdeel van de vierde pijler, kinderopvang is een vak, is coaching. De evaluatie is het meest stellig over het positieve effect hiervan. Deze kwaliteitseis houdt in dat iedere pedagogisch medewerker jaarlijks wordt gecoacht door een pedagogisch beleidsmedewerker. Het evaluatierapport stelt dat uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat coaching on the job een positief effect heeft op de pedagogische doelen⁹. Tijdens de evaluatie bleek ook dat branchepartijen dit herkennen.

Neveneffecten van de Wet IKK

In het evaluatierapport is ook aandacht voor de neveneffecten van het invoeren van de kwaliteitseisen. Er is volgens de evaluatie een toename zichtbaar van de werk- en regeldruk als gevolg van de implementatie van de wet. Zo moet het pedagogisch beleidsplan meer componenten bevatten dan voor invoering van de wet. Ook leiden de aangescherpte BKR voor baby's en de regels omtrent het inzetten van beroepskrachten in opleiding ertoe dat er meer pedagogisch professionals nodig zijn. Voorbeelden van kwaliteitseisen die door pedagogisch professionals als onnodig werkdruk verhogend worden ervaren, zijn de administratieve lasten die gepaard gaan met het structureel moeten volgen van de ontwikkeling van het kind, een verruiming van de BKR in de buitenschoolse opvang en de verandering van het vaste gezichtencriterium voor baby's. De huidige invulling van de laatste kwaliteitseis leidt er bij twee vaste gezichten toe dat meteen niet aan de kwaliteitseis kan worden voldaan wanneer de afwezigheid van een vast gezicht niet door het andere vaste gezicht kan worden opgevangen.

In aanvulling op het evaluatierapport hebben signalen van branchepartijen over implementatie van de Wet IKK belangrijke informatie heeft opgeleverd. Een aantal van deze organisaties benadrukt dat ze positief zijn over de meeste kwaliteitseisen van de Wet IKK. Maar daarnaast geven zij aan dat voor sommige kwaliteitseisen geldt dat de huidige formulering in de regelgeving knelt met de praktijk en dat een aantal kwaliteitseisen onevenredig veel regeldruk met zich meebrengt, zoals ook geformuleerd in het evaluatierapport. Een aantal van hen heeft ook voorstellen gedaan voor aanpassingen in de kwaliteitseisen. Door de klankbordgroep is opgemerkt dat de evaluatie weinig inzicht geeft in de effecten van afzonderlijke kwaliteitseisen. Diverse branchepartijen melden daarnaast dat het evaluatierapport concrete aanknopingspunten geeft voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld over de effecten van kwaliteitseisen. Zoals aangegeven in de brief wordt deze inbreng meegenomen in de uitwerking van het vervolgtraject.

⁸ Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In M.H. van IJzendoorn, L.W.C. Tavecchio & M. Riksen-Walraven (red.), De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

⁹ Fukink & Tavecchio, 2010, Moreno et al., 2015.



31/10 2022
akke

TER BESLISSING

Datum
24 oktober 2022

Aan

Minister van SZW

nota

Internetpublicatie wijziging vgc en drie-uursregeling

Bijlagen
2

Aanleiding

- Aan de hand van een nota van 5 oktober jl. over het herijkingstraject kwaliteitseisen in de kinderopvang bent u akkoord gegaan met het invoeren van een afwijkingsmogelijkheid bij het vaste gezichtencriterium en een wijziging van de drie-uursregeling.
- Het daartoe opgestelde conceptbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang is gereed voor de (versnelde) internetconsultatie.
- Graag een reactie op uiterlijk 2 november i.v.m. tijdige start van de internetconsultatie.

Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u om in te stemmen met het aanbieden van het conceptbesluit en de concept toelichting voor internetconsultatie en wetgevingstoets.

Kernpunten

- De voorgestelde wijzigingen van enkele artikelen in het Besluit kwaliteit kinderopvang zijn eerder aan u voorgelegd (nota 2022-0000205340). U heeft over deze nota en over recente antwoorden op Kamervragen diverse vragen gesteld. Hieronder lichten wij de inhoudelijke wijzigingen ten aanzien van het vaste gezichtencriterium en de drie-uursregeling daarom uitgebreider toe.
- Het betreft twee wijzigingen binnen spoor 1 van het herijkingstraject kwaliteitseisen: een afwijkingsmogelijkheid bij het vaste gezichtencriterium en een wijziging van de drie-uursregeling.
- Het streven is dat deze twee wijzigingen op 1 juli 2023 in werking treden. Dat is een half jaar eerder dan de andere wijzigingen binnen spoor 1, omdat het relatief eenvoudige wijzigingen zijn waarvoor een breed draagvlak in de sector is. De overige wijzigingen in spoor 1 kunnen niet eerder in werking treden dan per 1 januari 2024, omdat deze complexer zijn en er daardoor meer tijd nodig is voor een zorgvuldige en volledige uitwerking.
- Het vaste gezichtencriterium en de drie-uursregeling komen ook aan bod in de Brandbrief kinderopvang. Met deze wijzigingen krijgen houders zo spoedig mogelijk meer flexibiliteit bij de invulling van deze kwaliteitseisen.
- De uitwerking van deze wijzigingen is na overleg met de sectorpartijen tot stand gekomen en op 10 oktober jl. aan hen op hoofdlijnen

mooi!

gepresenteerd. De herijking van de kwaliteitseisen, waar spoor 1 onderdeel van is, is tijdens het bestuurlijk overleg van 11 oktober jl. niet uitgebreid ter sprake gekomen. Over het algemeen is er breed draagvlak voor de wijzigingen. Partijen verschillen soms met elkaar van mening over de precieze uitwerking van een aantal punten, maar over de hoofdlijnen is er consensus.

Datum
24 oktober 2022

- De internetconsultatie eindigt op 20 november en zal daarmee korter duren dan de gebruikelijke vier weken. Dit is nodig voor de gewenste datum van inwerkingtreding van de wijzigingen. Omdat de sector nauw bij de voorgestelde wijzigingen is betrokken, zal de kortere termijn niet tot problemen leiden.
- De wetgevingstoets van min van JenV zal parallel gestart worden met de internetconsultatie. De resultaten van de uitvoeringstoetsen zullen na afronding worden nagestuurd zodat deze alsnog meegenomen worden in de wetgevingstoets. Voor de CWIZO van 12 december worden de opmerkingen van JenV, voor zover aanwezig, verwerkt in het wetsvoorstel en de gestelde vragen beantwoord.
- De stukken zijn intern afgestemd met [redacted] en [redacted]

Wu bepaalt
zo'n termijn?

✓

Vervolgproces

- Het doel is om de CWIZO van 12 december te halen zodat de AMvB 23 december a.s. in de MR op de agenda staat.
- Na de MR zal de AMvB naar de Raad van State gaan voor advies.
- Het streven is dat de wijzigingen per 1 juli 2023 in werking treden.

Toelichting

Vaste gezichtencriterium (afwijkingsmogelijkheid)

- Het Besluit kwaliteit kinderopvang bepaalt, afhankelijk van de leeftijd van het kind en de grootte van de stamgroep, hoeveel vaste gezichten aan een kind toegewezen mogen worden. Op iedere dag dat het kind aanwezig is, moet ook een van de vaste gezichten aanwezig zijn.
- Met de wijziging wordt een mogelijkheid gecreëerd om af te kunnen wijken van het vaste gezichtencriterium in periodes van ziekte, verlof of vakantie van een of meerdere vaste gezichten. Daardoor kan in die periodes een andere beroepskracht ingezet worden dan een vast gezicht.
- Bij de afwijkingsmogelijkheid gelden een aantal voorwaarden die als doel hebben om de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind te borgen:
 - De uitzondering ziet alleen op situaties waarin twee of drie vaste gezichten aan een kind zijn toegewezen en geen van de andere vaste gezichten kan invallen. In situaties met vier vaste gezichten wordt er vanuit gegaan dat houders een ander vast gezicht kunnen inzetten.
 - De uitzondering geldt alleen wanneer het vaste gezicht maximaal vier aaneengesloten weken afwezig is.
 - In het pedagogisch beleidsplan wordt omschreven welke overwegingen worden genomen en welke processtappen worden gezet om de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind te borgen.

Drie-uursregeling

- Momenteel moeten houders de exacte tijdstippen waarop wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio (BKR) in het pedagogisch beleidsplan opnemen.

- De huidige eis dat dit maximaal drie uur op een dag is toegestaan, blijft ongewijzigd. Met deze wijziging wordt echter losgelaten dat van tevoren vastgelegd moet worden op welke exacte tijdstippen afwijking plaatsvindt. Hierdoor is er meer ruimte om mee te bewegen in de dagelijkse praktijk.
- In het pedagogisch beleidsplan zullen voortaan de reguliere personeelsdiensten en de kaders voor de drie-uursregeling worden beschreven (hoe gaat de houder met groepsindeling en de personeelsinzet om, in welke situaties wordt van de BKR afgeweken en hoe wordt aandacht besteed aan de behoeften van het kind als er minder beroepskrachten worden ingezet).
- Daarnaast moet de houder actuele roosters van beroepskrachten (inclusief pauzetijden) en presentielijsten van kinderen (inclusief aankomst- en vertrektijd) kunnen overleggen. De toezichthouder kan daarmee toetsen of een houder maximaal drie uur per dag afwijkt van de BKR.

Datum
24 oktober 2022

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Concept wijzigingsbesluit en toelichting	Ter informatie (niet verzenden)	
2	IAK-vragen	Ter informatie (niet verzenden)	



Handwritten signature

BRIEF ONDERTEKENEN

[Redacted signature area]

Datum
4 november 2022

[Redacted area]

[Redacted area]

Bijlage(n)
1

Aan

Minister van SZW

nota

Oplegnota Kamerbrief beleidsreactie evaluatie Wet IKK

Aanleiding

Aan beide Kamers is toegezegd de implementatie van de Wet IKK te evalueren. Het rapport is reeds eerder aangeboden, met bijgevoegde Kamerbrief volgt de beleidsreactie.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd bijgaand Kamerbrief te tekenen. In reactie op uw recente verzoek streven we ernaar de Kamerbrief nog voorafgaand aan het commissiedebat van 16 november te versturen.

U wordt geadviseerd uiterlijk 10 november te reageren op de voorgestelde brief, zodat we uw opmerkingen kunnen verwerken en de brief op 11 november kunnen versturen.

Indien u de brief wenst in te korten is onze suggesties om hoofdstuk 2 als bijlage op te nemen.

Handwritten "ja" (yes)

Kernpunten

In de Kamerbrief zijn de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie van de Wet IKK geschetst. In de brief komt uw visie op kwaliteit en het kwaliteitskader voor de komende tijd uitgebreid aan bod. Daarin staat dat het waarborgen van de kwaliteit van de kinderopvang prioriteit heeft en dat tegelijkertijd monitoring en bijsturing noodzakelijk is om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de personeelskrapte.

Ook wordt de laatste stand van zaken beschreven van het vervolgtraject dat is ingezet na de evaluatie. Dit traject bestaat uit drie sporen:

1. Korte termijn aanpassingen,
2. Reflectie van wetenschappers op enkele thema's,
3. Vervolgonderzoek en monitoring.

In de brief ligt de nadruk op het eerste spoor, waarbij u ingaat op de voorgenomen aanpassingen op korte termijn. In uw volgende Kamerbrieven zult u dieper ingaan op de overige twee sporen en uw visie op kwaliteit verder uitwerken.

Toelichting – proces

Datum
4 november 2022

- Het evaluatierapport is voor de zomer als bijlage bij de Kamerbrief over de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid naar de Tweede Kamer toegestuurd.
- Het vervolgtraject na de evaluatie, met een uitleg van de drie sporen en de voorgenomen aanpassingen in spoor 1, is reeds gecommuniceerd in september in de Kamerbrief over de aanpak van het personeelstekort.
- In bijgaande brief gaat u in op de concrete voorstellen voor aanpassingen en kondigt u voor een tweetal aanpassingen (vaste gezichtencriterium en 3-uursregeling) een versnelde invoering aan (streefdatum van 1 juli 2023 in plaats van 1 januari 2024).
- Na versturen van bijgaande Kamerbrief volgt eind dit jaar een 'toezichtsbrief', met daarin de laatste ontwikkelingen op het terrein van toezicht. Het rapport over de effectevaluatie van het toezicht zal op korte termijn aan u worden aangeboden en daarna bij deze brief worden gevoegd.
- De komende dagen zullen we ook gebruiken om waar nodig bepaalde formuleringen in de brief verder aan te scherpen.

men voor
WD?

Toelichting – inhoud

- De brief bestaat uit de volgende hoofdstukken:
 1. Aanleiding
 2. Evaluatie van de Wet IKK (met daarin de uitgangspunten van de Wet IKK en de resultaten van de evaluatie)
 3. Reflectie op kwaliteit kinderopvang (met uw reactie op de evaluatie, de voorgenomen aanpassingen op de korte termijn en een brede vooruitblik met daarin uw visie).
 4. Afsluiting
- Op uw verzoek is ook gekeken naar internationale vergelijkingen over de kwaliteit van de kinderopvang in anderen landen. Hier blijkt helaas weinig informatie over beschikbaar. In de Kamerbrief komt beknopt een vergelijking aan de orde in het laatste LKK-onderzoek in 2019, de Nederlandse kinderopvang scoort daarin hoog. De kwaliteit is op diverse manieren ingericht in andere landen en daarom zijn vergelijkingen beperkt mogelijk. We zijn voornemens een verkenning uit te voeren naar de ervaringen in andere landen.
- De opdracht voor de wetenschappers, voor spoor 2, is nog in ontwikkeling. Na de reactie van de wetenschappers (voorzien medio 2023) zullen we in gesprek gaan met de brancheorganisaties en toezichtspartijen voor de verdere uitwerking. U ontvangt hierover eind dit jaar en uiterlijk begin volgend jaar meer informatie.
- In de Kamerbrief komt zijdelings de stelselwijziging voor de financiering van de kinderopvang aan de orde. Stelselwijzigingen kunnen leiden tot vermindering van de kwaliteit binnen een sector en daarom is dit aangestipt en we zullen dit nauwlettend monitoren.
- Een van de uitgangspunten bij het inzetten van de voorgenomen aanpassingen in de kwaliteitseisen is dat deze budgetneutraal worden uitgevoerd.



9/10 2022

TER BESLISSING

Aan

Minister van SZW

Datum

5 oktober 2022

nota

Eerste uitkomsten herijkingstraject kwaliteitseisen in de
kinderopvang

Aanleiding

U heeft voor de zomer uw akkoord verleend op het verder uitwerken van het vervolgetraject naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK), die kwaliteitseisen voor de kinderopvang bevat. Het vervolgetraject 'herijking kwaliteitseisen' bestaat uit 3 sporen. Het eerste spoor omvat kwaliteitseisen die we op de korte termijn willen aanpassen om de belangrijkste knelpunten zo snel mogelijk weg te nemen. In uw Kamerbrief inzake de aanpak van het personeelstekort heeft u deze mogelijke aanpassingen in de kwaliteitseisen op hoofdlijnen aangekondigd.¹ Inmiddels hebben we deze aanpassingen nader uitgewerkt, wederom in nauwe afstemming met het veld (o.a. sector- en toezichtspartijen, individuele houders, ouders). De uitkomsten leggen we graag ter besluitvorming aan u voor. Als bijlage treft u ook een concept opzet aan voor de bijbehorende Kamerbrief, waarin we deze aanpassingen zullen opschrijven indien u akkoord gaat.

Uiterlijk bij

7 oktober 2022

Bijlage(n)

2

Gevraagd besluit

- A. U wordt geadviseerd akkoord te gaan met onderstaande voorstellen voor aanpassingen op de korte termijn. 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.

1. Het vaste gezichten criterium:

- 1.1 Een afwijkmogelijkheid in periodes van ziekte, verlof of vakantie van een van de vaste gezichten (zogenaamde 'ziek en piek regeling') verruimen.
- 1.2 Het creëren van de mogelijkheid om beroepskrachten in opleiding - onder voorwaarden - als vast gezicht in te zetten.

2. 3-uursregeling: meer flexibiliteit door vereenvoudiging van het registreren van de drie uur op een dag waarop afgeweken mag worden van de beroepskracht-kindratio (BKR), in plaats van de 3 uur afwijking van de BKR vooraf schriftelijk vastleggen.

Shirwan dat
naar kwaliteitsse
>> bruikbaar
>> verlicht ?

¹ [Kamerbrief aanpak personeelstekort kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

2 & 3 lms → *aanpak*
van de kwaliteitsregeling → *aanpak*
in de BSO

3. Flexibiliteit in de BSO; meer ruimte creëren voor het organiseren van een divers en uitdagend activiteitenaanbod door een aantal belemmeringen in de kwaliteitseisen weg te nemen, te weten:

Datum
5 oktober 2022

- 3.1 BKR berekenen op locatieniveau i.p.v. op het niveau van de basisgroep ✓
3.2 Het eenvoudiger clusteren van locaties tijdens vakanties en feestdagen ✓
3.3 Het inzetten van volwassenen met andere beroepskwalificaties en talenten in de BSO. ✓

- B. U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de concept opzet van de Kamerbrief met een beleidsreactie n.a.v. de evaluatie IKK (bijlage 7).

Vervolgproces

- Indien u akkoord gaat met de voorstellen, dan gaan we deze verder uitwerken. Het betreft hier hoofdzakelijk een nadere uitwerking van specifieke (juridische) waarborgen. Ook zal daarbij bezien worden hoe het pakket aan voorstellen budgettair neutraal kan worden vormgegeven. In november zal dan het wetgevingstraject van start gaan (voor de voorstellen die dan beleidsmatig daartoe gereed zijn).
- Het uitgangspunt om het pakket budgettair neutraal vorm te geven lijkt goed haalbaar en helpt om zo spoedig mogelijk een definitief besluit te nemen (na afronding van de nadere uitwerking). Het voorkomt tevens dat er een claim met de voorjaarsbesluitvorming mee zou moeten lopen en hierop gewacht zou moeten worden.
- U kunt de voorgestelde aanpassingen bespreken en bekrachtigen tijdens het Bestuurlijk Overleg met sectorpartijen op 11 oktober. U ontvangt hier ter voorbereiding een aparte annotatie voor.
- De aanpassingen zullen we vervolgens opnemen in de Kamerbrief met beleidsreactie op de evaluatie IKK in november (waar u al een opzet voor ontvangt). Hierin gaan we in op de 3 sporen in zijn algemeenheid en specifiek op de uitkomsten binnen spoor 1. Op 16 november is er een Commissiedebat (CD) Kinderopvang. Aan de hand van uw reactie op een eerste uitgeschreven concept van de Kamerbrief zal blijken of het haalbaar is de brief voor het CD te versturen of niet.

Streefdata inwerkingtreding

- De meeste kwaliteitseisen zijn opgenomen in een AMvB, namelijk het Besluit kwaliteit kinderopvang.
- Wij hebben u eerder laten weten dat het streven is om alle wijzingen in spoor 1 per 1 januari 2024 in werking te laten treden. Dit is de gebruikelijke termijn voor een dergelijke wijziging. Vanwege de nadrukkelijke roep om versoepeling en naar verwachting een iets eenvoudigere aanpassingen het vaste gezichtencriterium en de 3-uursregeling, streven wij er naar om deze wijzigingen al per 1 juli 2023 in werking te laten treden (zie tabel op de volgende pagina), indien u daarmee akkoord gaat. Voor de overige wijzigingen houden wij nog steeds de streefdatum van 1 januari 2024 aan.
- Het halen van de streefdatum per maatregel is afhankelijk van de verdere uitwerking van de wijzigingen. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat meer nodig blijkt te zijn dan enkel het aanpassen van het Besluit kwaliteit kinderopvang, waardoor de desbetreffende aanpassing niet meer in Spoor 1 zou kunnen meelopen. Dit risico is het grootst voor de BSO maatregel m.b.t. het clusteren.

dat zou mooi zijn

Datum
5 oktober 2022

1 juli 2023	1 januari 2024
• Ziek en piek regeling • 3-uurs regeling	• Inzet BIO als vast gezicht • BSO - BKR op locatieniveau • BSO - Vereenvoudigen clusteren tijdens feestdagen en roostervrije dagen • BSO - Inzet andersgekwalficeerden

Bijlage: Toelichting op de voorgestelde aanpassingen

Het herijkingstraject bestaat uit 3 sporen. Deze nota gaat voornamelijk in op spoor 1 omdat we dat zo snel mogelijk verder willen brengen. Over de andere twee sporen wordt u binnenkort apart geïnformeerd. We zullen u hiertoe een eerste concept van de uitgeschreven Kamerbrief met een beleidsreactie n.a.v. de evaluatie IKK voorleggen. In deze nota komen de volgende onderdelen aan bod:

- A) Toelichting op voorgestelde aanpassingen binnen Spoor 1.
- B) Toelichting op de concept opzet voor de Kamerbrief inzake de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet IKK.

Datum
5 oktober 2022

A. Voorgestelde aanpassingen op de korte termijn (Spoor 1)

Hieronder lichten we de verschillende aanpassingen kort toe, doen we een voorstel voor een oplossingsrichting en wijzen we u waar relevant op de belangrijkste aandachtspunten. In Bijlage 1 geven we ten aanzien van een aantal aanpassingen nog een nadere toelichting, bijvoorbeeld een uitleg van de waarborgen die we van belang achten, doen we uitspraken over het draagvlak per maatregel geven we weer welke uitzoekpunten er nog liggen. Bij nadere uitwerking wordt ook onderzocht of er financiële effecten met de maatregelen gepaard gaan voor houders en hoe de maatregelen budgettair neutraal kunnen worden vormgegeven.

1. Het vaste gezichten criterium (VGC)

1.1 Ziek en piek regeling

- In het Besluit kwaliteit kinderopvang is voor de dagopvang (0-4 jaar) vastgelegd hoeveel vaste gezichten er op een groep mogen. Deze wordt te nauw ervaren.
- De eis knelt in het bijzonder bij ziekte en verlof, in situaties waar er twee of drie vaste gezichten (moeten) zijn.²
- Wanneer er ten hoogste vier vaste gezichten toegewezen mogen worden, gaan wij ervan uit dat houders voldoende mogelijkheden hebben om binnen deze groep vaste gezichten een oplossing te vinden wanneer uitval aan de orde is.

Voorgestelde oplossingsrichting: Wij adviseren u om in het Besluit kwaliteit kinderopvang een afwijkmogelijkheid van het vaste gezichten criterium op te nemen bij ziekte, vakantie of verlof van een van de vaste beroepskrachten. Wij adviseren om die mogelijkheid enkel te creëren voor situaties waarin ten hoogste twee of drie vaste gezichten aan een kind toegewezen mogen worden.

nu?

1.2 Inzet beroepskracht in opleiding als vast gezicht

- Beroepskrachten in opleiding mogen op grond van het huidige Besluit kwaliteit kinderopvang niet als vast gezicht ingezet worden. Zij mogen op grond van de Regeling Wet kinderopvang tijdelijk voor 50% van de formatie ingezet worden (dit percentage geldt tot 1 juli 2024, eerder was dit 33%).
- Door brancheorganisaties wordt aangegeven dat problemen in de uitvoering van het vaste gezichten criterium hierdoor worden verstrekt, zeker in de huidige situatie van personeelstekort.

² Problemen doen zich met name voor bij nul jarigen wanneer slechts twee vaste beroepskrachten aan een kind toegewezen mogen worden. Wanneer een van de vaste beroepskrachten uitvalt, is de enige oplossing dat de tweede vaste beroepskracht extra wordt ingeroosterd op die momenten.

En dan wordt het niet kym? (p4)

Voorgestelde oplossingsrichting: Wij adviseren u om mogelijk te 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.

Datum
5 oktober 2022

Aandachtspunt: Een aantal brancheorganisaties van houders wenst dat er geen ondergrens van een jaar wordt ingesteld, maar dat de formatieve inzet van een beroepskracht in opleiding tevens zou moeten inhouden dat deze als vast gezicht mag fungeren. Andere partijen maken zich juist zorgen dat studenten te vroeg worden ingezet als je dit loslaat. Wij willen echter voldoende waarborgen inbouwen dat studenten voldoende ontwikkeld zijn om als vast gezicht te fungeren en voldoende tijd krijgen om daar naartoe te groeien. Daarbij willen we met een ondergrens voorkomen dat studenten nog sneller formatief worden ingezet (dit wordt aantrekkelijker als zij ook als vast gezicht mogen fungeren).

2. De 3-uursregeling

- 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.
- Het ten hoogste 3 uur afwijken per dag staat niet ter discussie in de sector, maar de gesloten formulering biedt geen ruimte om mee te bewegen in de dagelijkse praktijk en doet geen recht aan de professionaliteit van de beroepskracht.

Voorgestelde oplossingsrichting: Wij adviseren u meer flexibiliteit in de 3-uursregeling te creëren, 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, 3 uur aantoonbaar (op schrift) mogen afwijken van de BKR.

oh

3. Flexibiliteit in de BSO

3.1 BKR op locatieniveau in plaats van op het niveau van de basisgroepen

- Sectorpartijen geven al geruime tijd aan dat de eisen om kinderen in de bso-leeftijd in een vaste basisgroep te plaatsen en de BKR op deze basisgroep te berekenen niet meer aansluit bij de huidige praktijk. De wens vanuit de sector is om daarin meer flexibiliteit te bieden, waarmee belemmeringen bij het organiseren van een breed activiteitenaanbod worden weggenomen en administratieve lasten worden verminderd.
- Sectorpartijen hebben ook gepleit voor het loslaten van de basisgroepen binnen de bso. Na hierover in gesprek te zijn gegaan is echter besloten om binnen spoor 1 als eerste stap te kijken naar een BKR op locatieniveau en de systematiek van de basisgroepen voor de bso mee te nemen in sporen 2 en spoor 3. Voor het loslaten van de basisgroepen willen we eerst meer specifiek kijken of de gewenste stabiliteit voor kinderen op een andere manier kan worden gerealiseerd.

Voorgestelde oplossingsrichting: De BKR in de BSO wordt berekend op locatieniveau en niet meer op het niveau van de basisgroepen. Een houder dient in het pedagogisch beleidsplan te beschrijven hoe er bij een BKR op locatieniveau

de stabiliteit op de groep wordt gewaarborgd, meer specifiek de wijze waarop overzicht wordt gehouden op de groep en aandacht wordt gegeven aan de individuele behoeften van kinderen.

Datum
5 oktober 2022

Aandachtspunt: een belangrijk punt van uitwerking is de rekensystematiek die bij een BKR op locatieniveau wordt gehanteerd. Een BKR op locatie kan leiden tot de inzet van minder pm'ers ten opzichte van nu³. Dit kan zowel leiden tot een kostenbesparing in de bedrijfsvoering als worden gezien als een 'versobering' (minder aandacht voor kinderen met extra zorg- en ondersteuningsbehoeften).

3.2 Clusteren van locaties tijdens vakanties en roostervrije dagen

- Op dit moment kunnen BSO-locaties alleen onder bepaalde voorwaarden in vakanties en op studiedagen worden samengevoegd.
- Sectorpartijen geven aan dat vereenvoudiging meer flexibiliteit biedt om een creatief activiteitenaanbod tijdens vakanties en studiedagen te organiseren.

Voorgestelde oplossingsrichting: Het wordt makkelijker voor houders om locaties tijdens vakantieperiodes en vrije dagen te clusteren, doordat dit niet meer verplicht in de contracten tussen de ouders en kinderopvang opgenomen hoeft te zijn. In overleg met de sector zijn wel 3 waarborgen afgesproken (zie bijlage 1). 2

Aandachtspunt: een belangrijk uitzoekpunt is de samenloop met het recht op kinderopvangtoeslag. Dit punt kan er mogelijk toe leiden dat er meer nodig is dan het aanpassen van het Besluit kwaliteit kinderopvang waardoor deze aanpassing niet binnen Spoor 1 mee kan lopen (= uitstel van de aanpassing).

3.3 Inzet van andersgekwalficeerde medewerkers

- Eén van de wensen voor verbetering van de bso is de inzet van andersgekwalficeerden binnen de BKR. Hiermee kunnen bso's een rijker activiteitenaanbod neerzetten door mensen aan te trekken die wellicht geen pedagogische achtergrond hebben, maar wel de kinderen iets kunnen bieden en/of leren. Denk aan mensen met een achtergrond in de sport, cultuur, techniek of muziek.
- Bijkomend voordeel is dat dit soelaas kan bieden bij de huidige arbeidsmarktkrapte.

Voorgestelde oplossingsrichting: het wordt mogelijk om in de bso ook andersgekwalficeerde medewerkers in te zetten. In overleg met de sector zijn wel 7 waarborgen afgesproken (zie bijlage 1). 2

Aandachtspunt: in de sector is behoorlijke discussie gaande over of de andersgekwalficeerde ingezet moet kunnen worden voor kinderen in de leeftijd van vier tot en met zes jaar. Deze hebben, gezien hun jonge leeftijd, andere pedagogische behoeften dan oudere kinderen en een PM'er kan daar goed op inspelen door zijn/haar pedagogische achtergrond. Een deel van de sector vindt dat er daarom een leeftijdsgrens moet gelden van zeven jaar. Andere organisaties pleiten voor het wel toestaan onder bepaalde voorwaarden (aanvullende waarborgen). De komende tijd willen wij benutten om te kijken of we dit mogelijk willen maken en zo ja, welke waarborgen dan nodig zijn.

³ Dit komt omdat door de huidige rekensystematiek op basisgroepe niveau regelmatig meer pm'ers dan de BKR vereist ingezet moeten worden. In bijlage 1 lichten we dit nader toe.

B. Concept opzet Kamerbrief beleidsreactie evaluatie IKK (zie bijlage 2) 1

- Het eindrapport van SEO is voor de zomer naar de TK gestuurd als bijlage op de Kamerbrief *Plan van aanpak periodieke evaluatie kinderopvangbeleid, recente onderzoeken en overzichten kinderopvang*⁴ en u heeft aangegeven om dit najaar een inhoudelijke reactie te sturen.
- Verzending van de Kamerbrief is voorzien voor november. Op 16 november is er een Commissiedebat (CD) Kinderopvang. Om uw wensen al zoveel mogelijk 'aan de voorkant' mee te nemen hebben wij een opzet van de Kamerbrief opgesteld. Deze bevat de belangrijkste boodschappen en een eerste indeling van de brief.
- Uw reactie hierop verwerken wij in een eerste concept van de brief (waar we in meer detail zullen aangeven wat de verdere ambities zijn, in het bijzonder rondom sporen 2 en 3).

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Concept outline Kamerbrief beleidsreactie IKK	Ter informatie (niet verzenden)	
2	Nadere toelichting bij voorgestelde aanpassingen Spoor 1	Ter informatie (niet verzenden)	extra achtergrondinformatie wanneer gewenst

⁴ [Kamerbrief periodieke evaluatie kinderopvangbeleid en onderzoeken en overzichten kinderopvang | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)