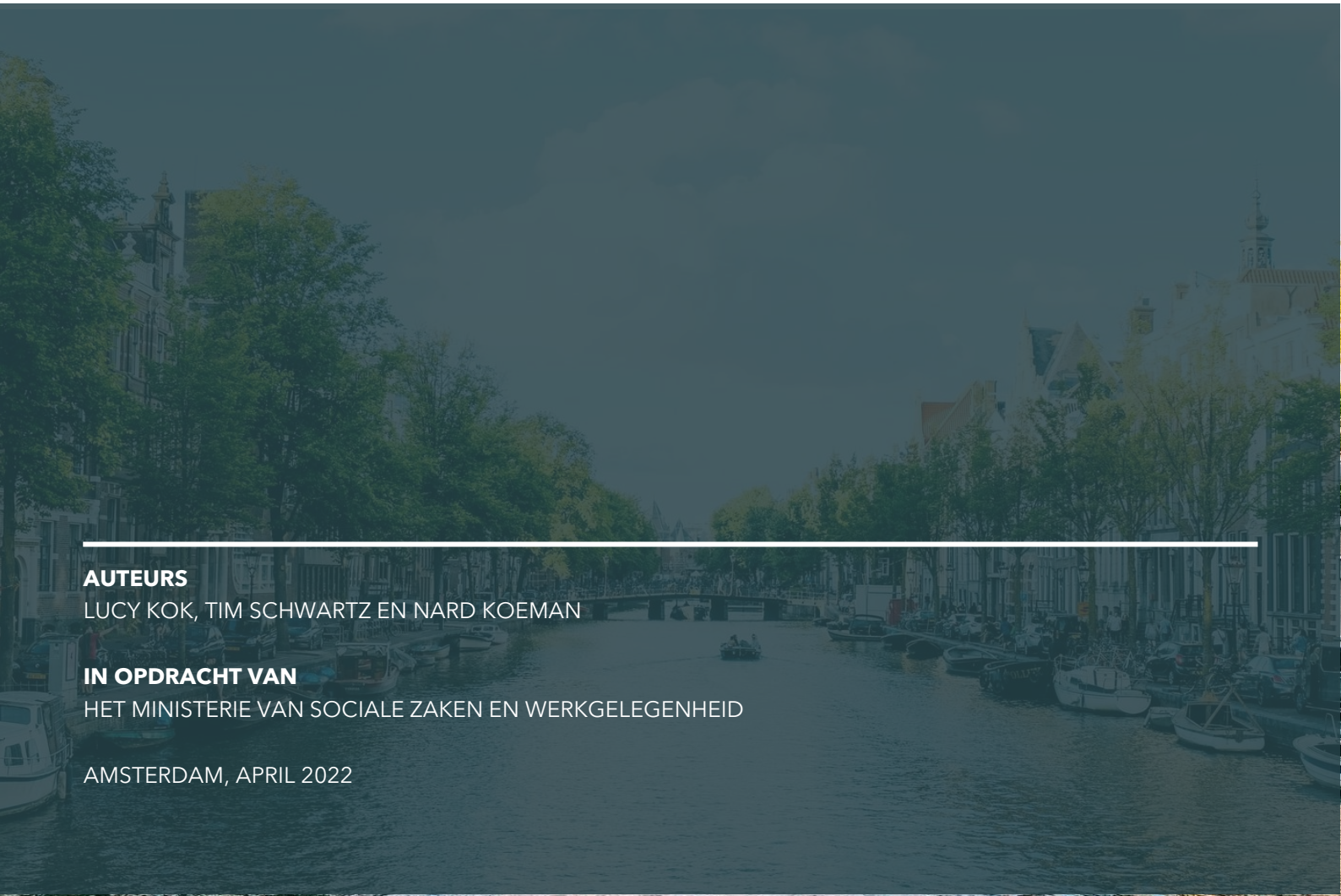
EVALUATIE WET IKK

APRIL 2022

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
LUCY KOK, TIM SCHWARTZ EN NARD KOEMAN

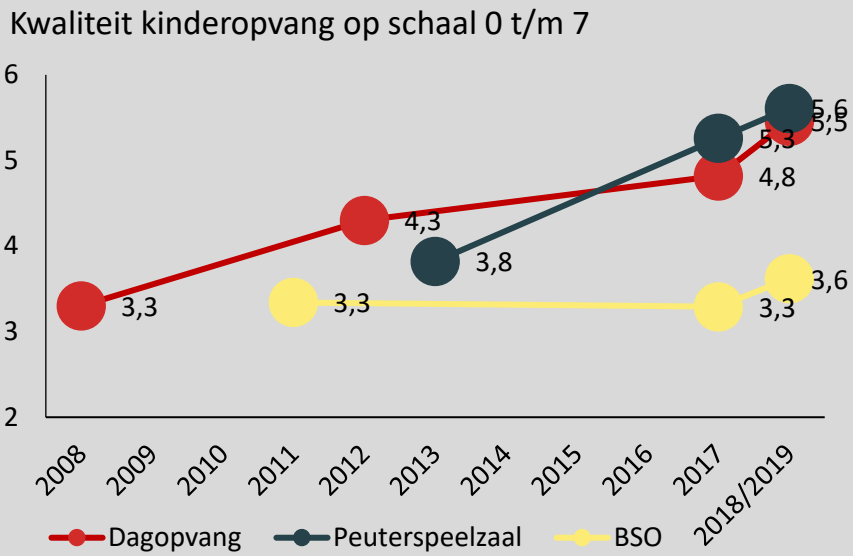
IN OPDRACHT VAN
HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM, APRIL 2022

Gevolgen Wet IKK

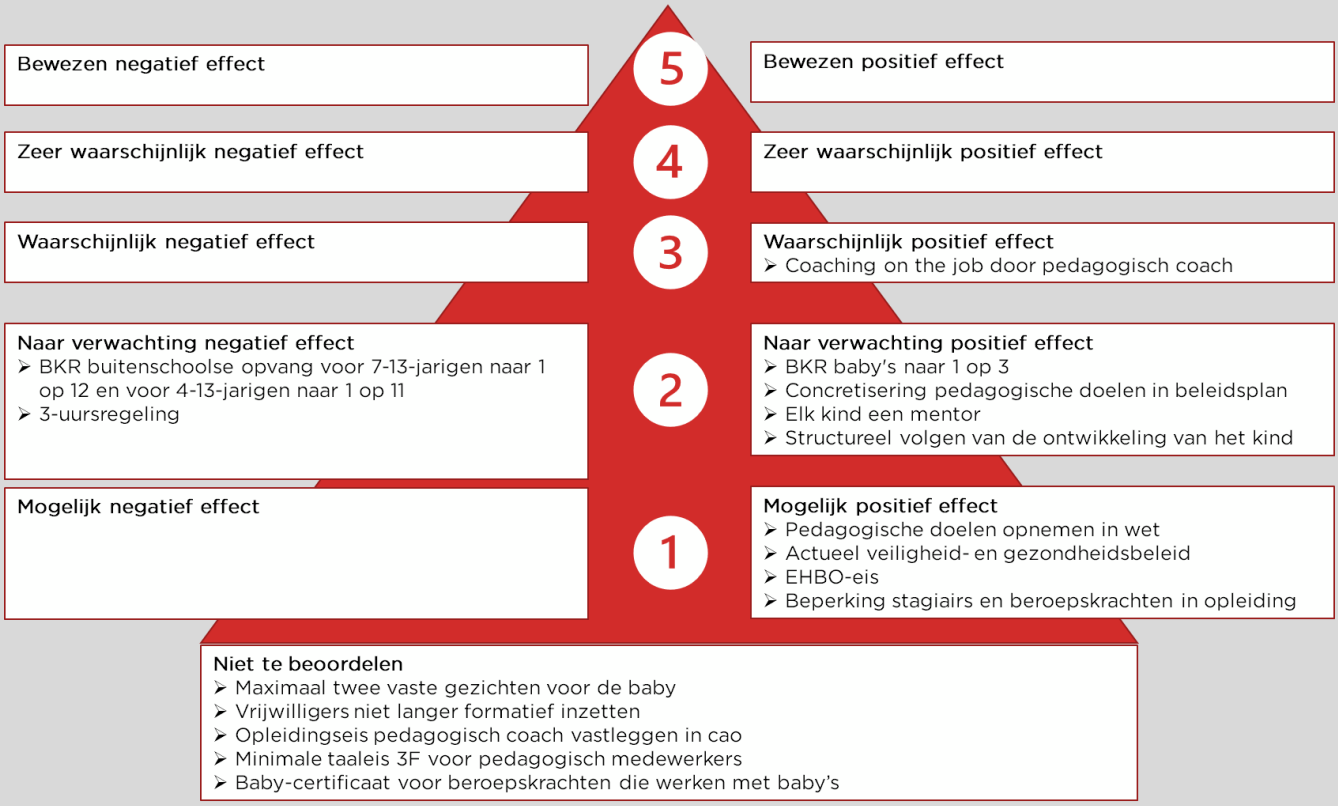
Kwaliteit Kinderopvang is gestegen sinds 2017 zowel in de dagopvang de peuterspeelzaal als de buitenschoolse opvang.
Bron: Onderzoek LKK

Zowel houders (66%) als pedagogisch medewerkers (84%) vinden de **kwaliteit gestegen als gevolg van de Wet IKK**.
Bron: Monitor IKK



De bronnen geven niet de mogelijkheid om harde uitspraken te doen over de effecten van de wet op de kwaliteit van de kinderopvang. De bewijskracht voor het effect van de IKK-maatregelen op kwaliteit is maximaal niveau 3 op de effectladder. De effectladder geeft de hardheid van het bewijs aan: niveau 1 geeft aan dat een maatregel mogelijk effectief is, niveau 5 dat een maatregel bewezen effectief is.

Introductie coaching on the job door pedagogisch coach heeft hoogste bewijskracht voor een positief effect op kwaliteit van de kinderopvang.



De Wet IKK heeft negatieve neveneffecten. Houders ervaren door verschillende IKK-maatregelen **meer regeldruk**, **meer personeelsproblemen** en **minder mogelijkheden voor maatwerk.** Pedagogisch medewerkers ervaren door enkele IKK-maatregelen **meer werkdruk**.

Samenvatting

Objectieve metingen van de kwaliteit van de kinderopvang geven een indicatie dat de kwaliteit is gestegen sinds de invoering van de Wet IKK. Kinderopvangorganisaties en pedagogisch medewerkers zijn van mening dat de kwaliteit is gestegen als gevolg van de IKK-maatregelen. De pedagogisch coach heeft waarschijnlijk het meest bijgedragen aan een hogere kwaliteit. Kinderopvangorganisaties en pedagogisch medewerkers ervaren door een aantal IKK-maatregelen een stijging van de regeldruk, minder ruimte voor maatwerk en meer werkdruk.

De Wet IKK beoogt de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Daarnaast beoogt de wet de kwaliteit van de kinderopvang en de peuteropvang te harmoniseren. De maatregelen in de Wet IKK moeten leiden tot meer houvast voor de sector, meer maatwerk en meer focus op de kwaliteit in plaats van naleving van regels. Via die route moet de wet leiden tot meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen, een betere weging van grote en kleine veiligheidsrisico's en meer aandacht voor een vertrouwde omgeving en de behoeften van het kind, vooral voor baby's. Het uiteindelijke doel is een hogere kwaliteit van de opvang, uitgewerkt in vier pedagogische doelen in de wet. Verantwoorde kinderopvang volgens de wet houdt in dat in een veilige en gezonde omgeving:

1. emotionele veiligheid wordt geboden aan kinderen;
2. de persoonlijke competentie van kinderen wordt bevorderd;
3. de sociale competentie van kinderen wordt bevorderd, en
4. de socialisatie van kinderen wordt bevorderd door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.

Daarnaast is het doel van de Wet IKK om de kwaliteit van de peuteropvang en de kinderopvang te harmoniseren.

Het onderzoek is gebaseerd op bestaand onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), waarbij gebruik is gemaakt van de Handreiking beleidsdoorlichtingen. Het onderzoek is vrijwel volledig gebaseerd op bestaand onderzoek en niet op nieuw empirisch onderzoek. Het onderzoek bestond uit een aantal stappen:

1. Uitwerking beleidstheorie. De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waar het beleid op berust. Het gaat dus om hoe de verschillende maatregelen (in de wet, het besluit en de regeling) in theorie tot de beoogde effecten en voorziene niet-beoogde effecten leiden.
2. Inventarisatie evaluaties en andere informatie. Alle gebruikte bronnen zijn beoordeeld op basis van de SEO-effectladder die aangeeft hoe 'hard' de conclusies van de beschikbare bronnen zijn. Daarbij worden vijf niveaus onderscheiden: het hoogste niveau (5) geeft aan dat de bron hard (causaal) bewijs levert voor effecten van de Wet IKK. Het laagste niveau geeft aan dat de bron descriptief bewijs levert voor het effect van de Wet IKK:
    1. Descriptief bewijs op basis van beschrijving van het doel van de maatregel, de doelgroep, en hoe de maatregel in theorie het doel zou moeten bereiken. Bewijs op dit niveau wordt aangeduid als 'mogelijk effectief'. Dit betekent dat een maatregel in potentie effectief kan zijn.
    2. Veelbelovend bewijs gebaseerd op beoordelingen van experts of meningen over effectiviteit in enquêtes en interviews. Bewijs op dit niveau wordt aangeduid als 'naar verwachting effectief'.
    3. Indicatief bewijs op basis van gemeten trends of analyses van wetenschappelijke literatuur over soortgelijke maatregelen. Bewijs op dit niveau wordt aangeduid als 'waarschijnlijk effectief'.

4. Plausibel causaal bewijs op basis van een combinatie van onderzoek dat zwak scoort op de effectladder (conform niveaus 1, 2 en 3 hierboven) maar dat in combinatie harder bewijs levert als alle onderzoeken dezelfde kant op wijzen. Bewijs op dit niveau wordt aangeduid als 'zeer waarschijnlijk effectief'.
5. Causaal bewijs op basis van experimenten met een interventiegroep en een controlegroep. Bewijs op dit niveau wordt aangeduid als: 'bewezen effectief'.

3. Interviews. Op basis van de signalen uit de sector en de literatuur is een overzicht gemaakt van de resultaten van de Wet IKK, per maatregel. Dit overzicht is besproken in interviews met stakeholders. Deze interviews vormen een belangrijke bron voor het beoordelen van de gevolgen van de maatregelen in de praktijk.
4. Synthese en conclusies. Op basis van de verschillende bronnen en de hardheid van de bronnen geeft de synthese een overzicht van de effectiviteit van de verschillende maatregelen: dit overzicht is besproken met de geïnterviewden in twee rondetafelgesprekken.

Geen harde uitspraken mogelijk over de effecten van de Wet IKK op de kwaliteit van de kinderopvang

Over het algemeen scoren de voor dit onderzoek gebruikte bronnen laag op de effectladder (niveau 1 t/m 3) als het gaat om het effect van de Wet IKK op de kwaliteit van de opvang. De geraadpleegde bronnen zijn veelal gebaseerd op meningen en ervaringen van partijen uit de praktijk, zoals beroepskrachten, houders, branchepartijen en toezichthouders (Monitor IKK, uitvraag onder GGD-toezichthouders en de achterban van een van de brancheorganisaties). Deze bronnen scoren daarom 1 tot 2 op de effectladder, waarbij de Monitor IKK hoger scoort dan de andere uitvragen omdat de Monitor IKK een aselecte steekproef heeft getrokken. Daarnaast is gebruikgemaakt van metingen van de kwaliteit van de opvang over de periode 2017-2019 (onderzoek LKK). Dit onderzoek scoort een 3 op de effectladder omdat het metingen van onafhankelijke waarnemers bevat. Bovendien bevat het een nulmeting (de meting over 2017) waardoor trends in de ontwikkeling van de kwaliteit sinds de invoering van de Wet IKK zichtbaar zijn. Wel is het aantal waarnemingen per jaar klein. De gebruikte wetenschappelijke literatuur scoort ook een 3 op de effectladder, omdat deze gaat over vergelijkbare interventies, maar niet precies de IKK-maatregelen. De conclusies over de effecten van de maatregelen op de kwaliteit kunnen daardoor alleen als 'mogelijk effectief' (niveau 1), 'verwacht effectief' (niveau 2) en 'waarschijnlijk effectief' (niveau 3) geduid worden. De neveneffecten scoren we niet op de effectladder omdat het gaat om ervaringen van de betrokken partijen.

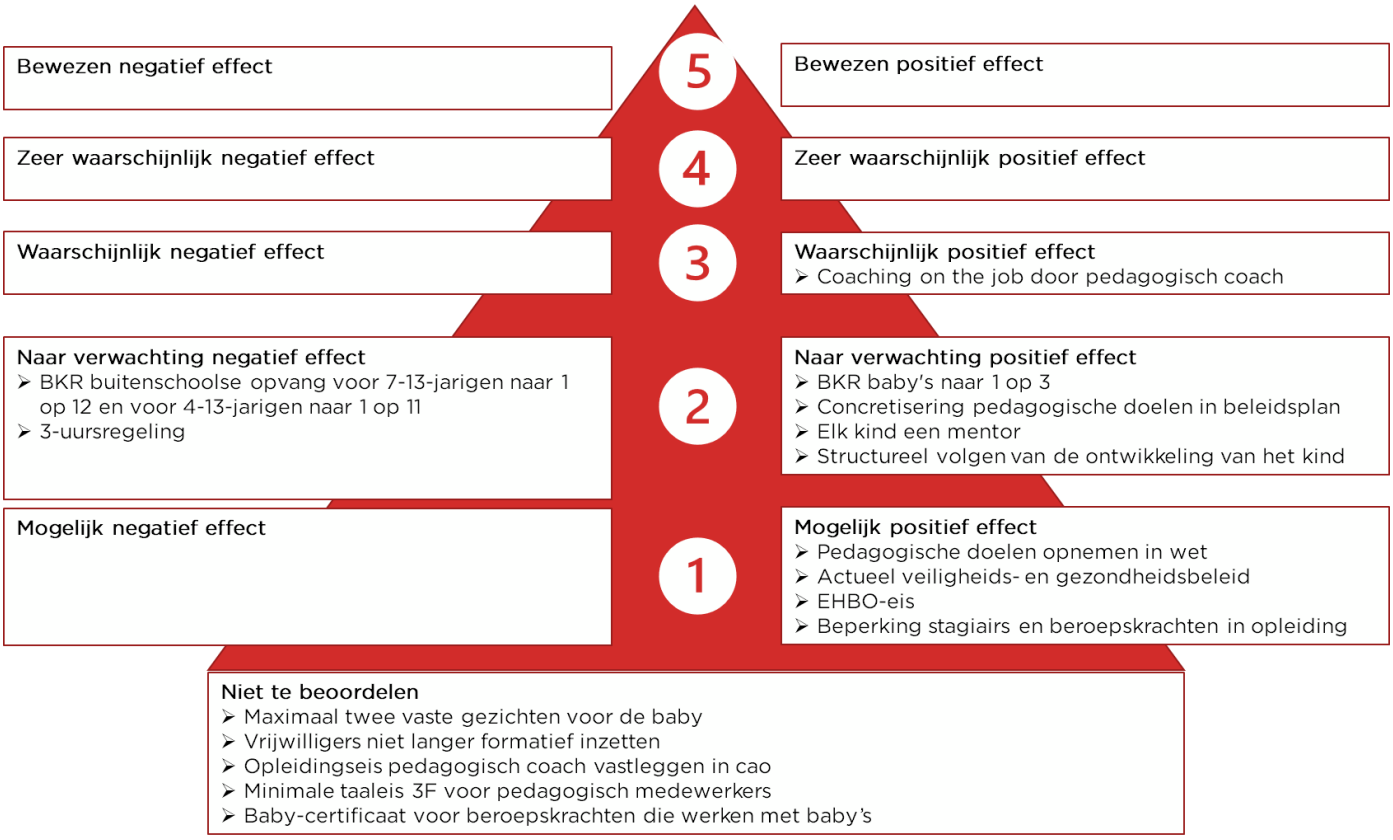
De bronnen geven niet de mogelijkheid om harde uitspraken te doen over de effecten van de wet op de kwaliteit van de kinderopvang. Dit komt doordat voorafgaand aan de invoering van de Wet IKK de beleidstheorie niet is uitgeschreven en er geen onderzoek is uitgezet om causale effecten te meten (op niveau 5 van de effectladder). Uit een evaluatie van beleidsdoorlichtingen blijkt overigens dat dit voor veel beleidsdoorlichtingen geldt.

De Wet IKK heeft naar verwachting geleid tot een hogere kwaliteit

Volgens de metingen van het onderzoek LKK (niveau 3 op de effectladder) is de kwaliteit van de kinderopvang toegenomen van 2017 op 2018/2019. De kwaliteit van de dagopvang en de kwaliteit van de peuteropvang zijn naar elkaar toegegroeid. Dit wil nog niet zeggen dat de kwaliteitsverhoging door de Wet IKK komt. Een ruime meerderheid van de houders en de pedagogisch medewerkers geeft echter in de Monitor IKK (niveau 2 op de effectladder) aan dat de kwaliteit is toegenomen als gevolg van de Wet IKK. Dit leidt tot de conclusie dat de Wet IKK naar verwachting heeft geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 2 op de effectladder).

Figuur S.1 bevat de maatregelen die mogelijk, naar verwachting of waarschijnlijk een positief of negatief effect hebben gehad op de kwaliteit. De cijfers in de figuur laten het niveau van de hardheid van het bewijs op de effectladder zien. Ook is aangegeven van welke maatregelen het effect niet beoordeeld kan worden op kwaliteit.

Figuur S.1 Coaching on the job heeft hoogste bewijskracht voor een positief effect op de kwaliteit



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Coaching on the job door de pedagogisch coach heeft waarschijnlijk geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 3 op de effectladder). Dit bleek zowel uit de Monitor IKK, de interviews met brancheorganisaties, houders en pedagogisch medewerkers als uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders. Het positieve effect van deze maatregel is daarnaast goed onderbouwd in de wetenschappelijke literatuur. Daardoor scoort deze maatregel niveau 3 op de effectladder.

Vier maatregelen hebben naar verwachting een positief effect op de kwaliteit. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is vooral gebaseerd op de enquêtes onder houders en pedagogisch medewerkers in het kader van de Monitor IKK. Van de **verlaagde beroepskracht-kindratio voor baby's** zien houders en pedagogisch medewerkers volgens de Monitor IKK zowel positieve als negatieve effecten op de kwaliteit. De maatregel leidt volgens hen tot meer aandacht voor baby's, maar ook tot meer onrust op de groep. Zij wijzen erop dat de maatregel vaak leidt tot grotere groepen. Door het grote aantal pedagogisch medewerkers op de groep wordt het onrustig en krijgen baby's meer prikkels. De wetenschappelijke literatuur geeft geen uitsluitsel over het potentieel effect van deze maatregel. Het **concretiseren van de pedagogische doelen in een pedagogisch beleidsplan** heeft volgens geënquêteerde houders bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (Monitor IKK). Wel noemen houders dat ook vóór de wet veel IKK-houders al het pedagogische beleid uitwerkten in het pedagogisch beleidsplan. Zij vinden het vooral goed dat nu alle houders dit moeten doen. Het **toewijzen van een mentor aan elk kind en het structureel volgen van het kind** hebben ook naar verwachting bijgedragen aan een hogere kwaliteit volgens de in het kader van de Monitor IKK geënquêteerde houders en pedagogisch medewerkers.

Vier maatregelen hebben mogelijk een positief effect op de kwaliteit. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 1 op de effectladder) is vooral gebaseerd op de beleidstheorie en de uitvraag onder GGD-toezichthouders. Het **opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK** leidt mogelijk tot meer houvast voor de sector en daardoor tot een hogere kwaliteit. Uit de interviews blijkt dat veel organisaties al uitgingen van deze pedagogische doelen. Houders vinden het over het algemeen wel goed dat hiermee een basis is gelegd in de wet, die kan hebben geleid tot een kwaliteitsimpuls bij minder professionele aanbieders. De maatregel leidt daarnaast volgens GGD-toezichthouders tot een steviger wettelijke basis voor het toezicht. Volgens de beleidstheorie leiden deze effecten tot een hogere kwaliteit van de opvang. Het invoeren van de verplichting tot een **actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid** heeft mogelijk bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang. Uit de enquête van de Monitor IKK blijkt dat een deel van de pedagogisch medewerkers meer zicht heeft op grote en kleine risico's. Volgens de beleidstheorie leidt dit tot een hogere kwaliteit. Uit de interviews blijkt dat een ander doel van deze maatregel - het verleggen naar een cyclisch veiligheidsbeleid - niet gerealiseerd lijkt te zijn. Houders vinden dat dit veel extra inspanning en papierwerk met zich meebrengt. **De EHBO-eis** draagt mogelijk bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Hoewel het aantal pedagogisch medewerkers met een EHBO-certificaat niet statistisch significant is toegenomen kan er wel een positief effect op de kwaliteit zijn, omdat door deze maatregel er bij de roostering voor moet worden gezorgd dat er ook minimaal één pedagogisch medewerker met een EHBO-certificaat aanwezig is. Volgens de beleidstheorie leidt dit tot een hogere kwaliteit. De **begrenzing van het aantal beroepskrachten in opleiding** heeft mogelijk een positief effect op de kwaliteit van de opvang. Van de in het kader van de Monitor IKK ondervraagde houders weten we alleen dat ze het niet een van de belangrijkste maatregelen vinden die een positief effect hebben gehad op de kwaliteit. In de interviews geven de brancheorganisaties aan dat de maatregel tot problemen leidt door de personeelstekorten als gevolg van de coronacrisis. Daarom is deze maatregel tijdelijk verruimd. De toezichthouders zien vaker positieve effecten dan negatieve effecten. De conclusie is vooral gebaseerd op de uitvraag onder GGD-toezichthouders (effectladder 1/2).

Er zijn twee maatregelen die naar verwachting een negatief effect hebben op de kwaliteit. De **3-uursregeling** heeft volgens houders en pedagogisch medewerkers geleid tot een daling van de kwaliteit doordat minder kan worden ingespeeld op de behoeften van kinderen. Dit blijkt uit interviews en signalen uit de sector. Doordat er precies is vastgelegd op welk moment een beroepskracht met pauze moet, is er geen flexibiliteit meer voor het geval dat er toevallig een kind valt, huilt of er een andere ad-hoc-situatie zich voordoet. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is vooral gebaseerd op de resultaten van de enquêtes in het kader van de monitor IKK van houders en pedagogisch medewerkers. De **wijziging van de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang** heeft naar verwachting geleid tot een daling van de kwaliteit. De maatregel is bedoeld om de kosten te verlagen, omdat andere maatregelen leidden tot een kostenverhoging. Houders noemen deze maatregel vaker kwaliteitverlagend dan kwaliteitverhogend (Monitor IKK). Uit interviews met pedagogisch medewerkers blijkt dat ze de groepen te groot vinden, wat leidt tot meer werkdruk op de groep en minder aandacht voor het kind. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een verhoging van de beroepskracht-kindratio voor deze groep op zich niet leidt tot een vermindering van de kwaliteit, maar grotere groepen wel. Aangezien de groepen door de maatregel groter zijn geworden kan het zijn dat de kwaliteit omlaag is gegaan. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de enquête van houders voor de Monitor IKK, waarbij is meegewogen dat deze conclusie niet strijdig is met wetenschappelijke literatuur.

Vijf maatregelen konden niet beoordeeld worden. Het **effect van het aangescherpte vastegezichtencriterium** kan niet beoordeeld worden. Uit de enquêtes onder houders in het kader van de Monitor IKK blijkt dat een deel van de houders vindt dat het vastegezichtencriterium zowel positief als negatief bijdraagt aan de kwaliteit. Zij constateren dat er door de maatregel soms juist meer onbekende gezichten op de groep staan, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit. Dit komt doordat er elke dag andere mensen naast het vaste gezicht mogen werken. Ook vinden zij

dat het inroosteren van personeel onwerkbaar is geworden. Ook de geïnterviewde pedagogisch medewerkers zijn om die redenen ambivalent over de maatregel. De wetenschappelijke literatuur wijst uit dat kinderen baat hebben bij een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat het van belang is dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende opvoeders ziet. Er zijn echter geen aanwijzingen in de wetenschappelijke literatuur dat twee vaste gezichten beter is dan drie vaste gezichten. In de praktijk kan de maatregel dus zowel een positief als een negatief effect hebben op de kwaliteit. Welke daarvan sterker is, is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen. Het effect van de maatregel dat **geen vrijwilligers meer formatief mogen worden ingezet** in de buitenschoolse opvang kan niet worden beoordeeld. Uit de interviews blijkt dat veel houders geen effect zien van de maatregel omdat er toch al geen vrijwilligers werden ingezet. Een deel van de houders en van de GGD-toezichthouders ziet positieve effecten. Zij constateren dat vrijwilligers niet altijd bekwaam waren. Houders noemen in de interviews als onbedoeld neveneffect dat ook andersgeschoolden, zoals musici, niet meer formatief mogen worden ingezet. Dit leidt tot verschraling van het aanbod en daarmee mogelijk tot een verlaging van de kwaliteit. In de praktijk kan de maatregel dus zowel een positief als een negatief effect hebben op de kwaliteit. Welke daarvan sterker is, is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen. Ook het effect van **het opnemen van de opleidingseis van de pedagogisch coach in de cao** kan niet beoordeeld worden. In de Monitor IKK is deze maatregel niet uitgevraagd. Er is geen wetenschappelijke literatuur over het effect van aanvullende opleidingseisen voor de pedagogisch coach op de kwaliteit. Verder kan het effect op de kwaliteit van de **minimale taaleis 3F** en het **verplichte baby-certificaat** (voor beroepskrachten die werken met baby's) niet beoordeeld worden omdat deze maatregelen nog niet zijn ingevoerd.

Houders en pedagogisch medewerkers ervaren negatieve neveneffecten van de Wet IKK

Negatieve neveneffecten kunnen invloed hebben op de kwaliteit. Door een hoge werkdruk zouden pedagogisch medewerkers minder aandacht kunnen geven aan de kinderen. Dit effect is echter al meegenomen in de meting van de kwaliteit en de beoordeling van het effect van de maatregel op de kwaliteit door de respondenten op de verschillende enquêtes. Wel moeten bij de beoordeling van een maatregel de neveneffecten worden afgewogen tegen de kwaliteit. Deze afweging is op basis van de beschikbare bronnen niet altijd mogelijk. De beschikbare bronnen geven hooguit zwak bewijs over de richting van het effect op de kwaliteit, maar niet over de omvang van het effect. Ook de neveneffecten kunnen niet gekwantificeerd worden.

Houders ervaren door de Wet IKK per saldo minder maatwerk en strengere toetsing door de GGD

Een van de doelen van de Wet IKK was om meer ruimte te geven voor maatwerk en om in het toezicht de focus meer te leggen op de praktijk dan op de naleving van de regels. Uit de interviews en de Monitor IKK blijkt dat een deel van de kinderopvangorganisaties vindt dat dit doel niet gerealiseerd is. Zij vinden dat de toezichthouder te streng toetst op de naleving van de regels, in plaats van op de geboden kwaliteit in de praktijk. De GGD-toezichthouders hebben echter geen ruimte om tekortkomingen niet te rapporteren. De toezichthouder heeft bij het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid de ruimte om een dialoog aan te gaan met de houder. Eenmaal vastgesteld worden echter de in het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid opgenomen regels gesloten normen, waar de toezichthouder op moet controleren. Houders ervaren dit vooral als knellend bij de toetsing van de naleving van het pedagogisch beleidsplan en meer in het bijzonder de 3-uursregeling. Houders ervaren mogelijk een strengere toetsing doordat de Wet IKK meer specifieke eisen stelt aan het pedagogisch beleidsplan dan voor de Wet IKK. Bij het opstellen van het veiligheids- en gezondheidsbeleid ervaren houders wel meer maatwerk. Ten opzichte van de situatie voor de Wet IKK, toen de GGD toezicht hield op basis van een lange lijst met items die de houder moet afvinken, vinden zij de huidige situatie een verbetering. Nu kunnen houders zelf een afweging maken van grote en kleine risico's.

Houders ervaren door de Wet IKK meer regeldruk

De Wet IKK bevat een aantal maatregelen die ertoe leiden dat houders meer regeldruk ervaren. Uit interviews en de Monitor IKK blijkt dat vooral het vastegezichtencriterium volgens houders leidt tot een sterke toename van de regeldruk omdat de roostering ingewikkelder is geworden. Ook de EHBO-eis leidt tot meer regeldruk omdat de roostering lastiger is geworden. Daarnaast ervaren houders meer regeldruk doordat het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid actueel moeten worden gehouden. Verder zorgt het structureel volgen van het kind voor extra administratieve lasten. Houders ervaren ook door de coaching on the job door de pedagogisch coach meer regeldruk, doordat het aantal uren coaching moet worden vastgelegd.

Pedagogisch medewerkers ervaren meer werkdruk door de Wet IKK

Het structureel volgen van het kind, de wijziging van de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang en de verandering van de vastegezichtenregel hebben geleid tot een hogere ervaren werkdruk voor de pedagogisch medewerker. Uit de interviews blijkt dat pedagogisch medewerkers het moeilijk vinden om tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die vaak mee naar huis genomen wordt. De wijziging van de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang leidt tot grotere groepen. Pedagogisch medewerkers ervaren dit als lastig omdat steeds meer kinderen extra aandacht vragen. Bovendien moeten zij de extra kinderen ook structureel volgen, wat extra werkdruk oplevert. De verandering van het vastegezichtencriterium heeft de meeste extra werkdruk opgeleverd. Als één van de twee vaste gezichten ziek wordt terwijl de ander op vakantie is, dan kan niet meer voldaan worden aan de regel. Beide vaste gezichten moeten dus altijd stand-by zijn en kunnen opgeroepen worden om de ander te vervangen bij ziekte. Pedagogisch medewerkers ervaren daardoor druk om niet op vakantie te gaan en niet ziek te worden. Bovendien is de maatregel alleen goed uitvoerbaar als de vaste gezichten fulltime werken (vier dagen 9,5 uur), wat veel pedagogisch medewerkers niet willen.

Houders ervaren meer personeelsproblemen sinds de invoering van de Wet IKK

De aanpassing van de beroepskracht-kindratio voor baby's en de regel dat maximaal 33 procent van het personeel mag bestaan uit beroepskrachten in opleiding leiden volgens geïnterviewde houders tot personeelsproblemen. Vanwege de uitval door corona is er meer vraag naar personeel. Het aantal openstaande vacatures is gestegen vanaf het tweede kwartaal van 2020. De regel dat maximaal 33 procent van het personeel mag bestaan uit stagiairs is daardoor knellend geworden. De regel is tijdelijk aangepast vanwege de personeelsproblemen. Het vastegezichtencriterium leidt volgens houders door de hogere werkdruk indirect tot personeelsproblemen. Zij denken dat de hogere werkdruk leidt tot uitstroom van het personeel. Ook maken houders zich zorgen over de minimale taaleis. Een deel van de pedagogisch medewerkers haalt deze toets niet, terwijl het wel goede medewerkers zijn.

Nader onderzoek

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op secundaire bronnen die laag scoren op de effectladder. Van geen van de maatregelen is met zekerheid te zeggen of deze heeft bijgedragen aan de kwaliteit. Wel zijn voor veel maatregelen de neveneffecten bekend op basis van ervaringen van houders en pedagogisch medewerkers. Nader onderzoek kan vooral nuttig zijn als de maatregel op basis van de huidige bronnen een positief effect lijkt te hebben op de kwaliteit, maar tegelijkertijd de opvang duurder maakt en leidt tot meer ervaren regeldruk, werkdruk of meer personeelsproblemen, zoals door de wijziging van de beroepskracht-kindratio voor baby's. Of andersom, als de maatregel een negatief effect heeft op de kwaliteit, maar wel leidt tot deels positieve neveneffecten, zoals de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang.

Inhoudsopgave

Samenvatting i

1 Inleiding 1

2 De beleidstheorie 7

3 Ontwikkeling kwaliteit kinderopvang 11

3.1 Onderzoek LKK 11

3.2 Monitor IKK 18

3.3 Conclusie 21

4 Toezicht en handhaving in de kinderopvang 22

5 Effecten per maatregel 25

5.1 Totaalbeeld 25

5.2 Ontwikkeling kind centraal 27

5.3 Veiligheid en gezondheid 38

5.4 Stabiliteit en pedagogisch maatwerk 43

5.5 Kinderopvang is een vak 57

6 Synthese en witte vlekken 65

Referenties 72

Bijlage A Geraadpleegde personen 74

Bijlage B Vragen en antwoorden Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 75

Bijlage C Uitvraag BMK en GGD 77

1 Inleiding

De Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) beoogt de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren.

Vanaf 1 januari 2018 is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) van kracht. De wet heeft als doel de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. De maatregelen komen voort uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang dat minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Brancheorganisatie Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, BOinK, de FNV Zorg en Welzijn en het CNV Zorg en Welzijn in 2016 sloten. Op een later moment heeft ook de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang zich achter het akkoord geschaard.

In de Wet IKK is opgenomen dat deze geëvalueerd moet worden. Deze evaluatie vloeit voort uit de wettelijke verplichting. De evaluatie richt zich op twee onderdelen van deze wet en het besluit:

1. Herijking van de huidige kwaliteitseisen voor dagopvang, peuterspeelzaalwerk en buitenschoolse opvang.
2. De harmonisatie van de kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk.

Het doel van het onderzoek is tweeledig: enerzijds de Eerste en Tweede Kamer informeren over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, anderzijds input genereren op basis waarvan het ministerie van SZW, in samenspraak met de stakeholders, lessen kan trekken en eventuele beleidsaanpassingen kan vormgeven.

Afbakening onderzoek

De evaluatie beoogt de effecten van de wet op de kwaliteit van de kinderopvang te onderzoeken. De nadere uitwerking van de kwaliteitsmaatregelen is verankerd in het Besluit kwaliteit kinderopvang en de bijbehorende regeling. Om deze reden is de evaluatie ook een evaluatie van het onderliggende besluit en de regeling.

Eventuele effecten op de kosten van de kinderopvang vallen buiten de scope van het onderzoek. Het onderdeel van de Wet IKK dat betrekking heeft op kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie (inzet hbo'ers) vormt ook geen onderdeel van deze evaluatie, omdat voorschoolse educatie op het terrein ligt van het ministerie van OCW. Daarnaast vormt het formuleren van eventuele beleidsaanpassingen of beleidsalternatieven geen onderdeel van de opdracht.

Maatregelen IKK

De Wet IKK beoogt de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Daarnaast beoogt de wet de harmonisatie van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuteropvang en om meer ruimte te bieden voor maatwerk in de sector. Om deze doelen te bereiken zet de wet maatregelen in die zijn geclusterd in vier pijlers:

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

De maatregelen die onderdeel zijn van de Wet IKK staan beschreven in Tabel 1.1. Niet alle maatregelen zijn per 1-1- 2018 ingegaan. Twee maatregelen zijn per 1-1-2019 ingegaan en twee maatregelen zullen per 1-1-2025 ingaan.

Tabel 1.1 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

Pijler 1 Ontwikkeling kind staat centraal	
1 januari 2018	• Pedagogische doelen opnemen in wet
	• Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe organisaties invulling geven aan de pedagogische doelen
	• Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind
	• Elk kind een mentor
Niet ingevoerd	• Verruiming van de eisen aan de buitenspeelruimte
Pijler 2 Veiligheid en gezondheid	
1 januari 2018	• Actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogen-beleid binnen het veiligheidsbeleid
	• EHBO-eis: op elke LRK-locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen
Pijler 3 Stabiliteit en ruimte voor maatwerk	
1 januari 2018	• Maximaal twee vaste gezichten voor de baby (in plaats van drie)
	• Opnemen in pedagogisch beleidsplan op welke tijden wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio (in plaats van de oude 3-uursregeling)
1 januari 2019	• Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3
	• Beroepskracht-kindratio voor 7-13-jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4-13-jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4-6-jarigen blijft de ratio 1:10
Pijler 4 Kinderopvang is een vak	
1 januari 2018	• Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet
	• Opleidingseisen beroepskrachten in cao-kinderopvang en cao-welzijn
	• Maximaal 33 procent van benodigde beroepskrachten volgens de beroepskracht-kindratio (BKR) mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding
1 januari 2019	• Coaching on the job door een pedagogisch coach/beleidsmedewerker
	• Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerkers (minimaal hbo-niveau en gericht op pedagogiek) in cao-kinderopvang en cao-welzijn
1 januari 2025	• Alle beroepskrachten taalniveau 3F/B2 voor mondelinge taalvaardigheid
	• Alle beroepskrachten die met baby's werken moeten een certificaat gericht op babyscholing hebben gehaald (uitwerking in cao bij opleidingseisen)

Bron: Bureau Bartels (2021)

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), waarbij gebruik is gemaakt van de Handreiking beleidsdoorlichtingen.[1]

Het onderzoek bestond uit een aantal stappen:

1. Uitwerking beleidstheorie. In deze stap is de beleidstheorie geconstrueerd op basis van toelichtingen op wet- en regelgeving, met name de toelichting op de Wet IKK, het besluit IKK en de regeling IKK. Ook zijn kamerbrieven, het akkoord IKK en andere literatuur geraadpleegd. Daarnaast is een expertmeeting gehouden met pedagogisch deskundigen van de belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK), de brancheorganisatie kinderopvang (BK), de brancheorganisatie maatschappelijke kinderopvang (BMK) en het Expertisecentrum Kinderopvang.
2. Inventarisatie evaluaties en andere informatie. Deze stap bestond uit het verzamelen van signalen uit de sector en het bestuderen van literatuur over de Wet IKK. Het ministerie van SZW heeft voorafgaand aan het onderzoek signalen uit de sector verzameld, de zogenaamde groslijsten. Daarnaast heeft BMK op eigen initiatief een vragenlijst uitgezet onder hun leden over het effect van de IKK-maatregelen op de kwaliteit. Ook is er een

[1] https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid

vragenlijst uitgezet onder GGD-toezichthouders. De literatuur over de Wet IKK betrof vooral de metingen van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang ('Onderzoek LKK') en de metingen van de implementatie van IKK ('Monitor IKK'). Daarnaast is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd over effecten van maatregelen op de kwaliteit van kinderopvang. Alle gebruikte bronnen zijn beoordeeld op basis van de SEO-effectladder die aangeeft hoe 'hard' de conclusies van de beschikbare bronnen zijn met betrekking tot oordelen over de kwaliteit van de opvang. Daarbij worden vijf niveaus onderscheiden: het hoogste niveau (5) geeft aan dat de bron hard (causaal) bewijs levert voor effecten van de Wet IKK. Het laagste niveau geeft aan dat de bron descriptief bewijs levert voor het effect van de Wet IKK. De neveneffecten scoren we niet op de effectladder omdat het gaat om ervaringen van de betrokken partijen.

Tabel 1.2 De SEO-effectladder stelt de bewijskracht van beleidsevaluaties vast

Niveau	Naam	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Causaal bewijs op basis van experimenten met een interventiegroep en een controlegroep.[2]	Bewezen effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van onderzoek op niveau 1, 2 en 3.	Zeer waarschijnlijk effectief
3	Indicatief	Analyse van trends of analyses van wetenschappelijke literatuur over soortgelijke maatregelen.[3]	Waarschijnlijk effectief
2	Veelbelovend	Beoordelingen van experts of meningen over effectiviteit in enquêtes en interviews.[4]	Verwacht effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep en hoe de maatregel in theorie het doel zou moeten bereiken.	Mogelijk effectief

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3. Interviews. Op basis van de signalen uit de sector en de literatuur is een overzicht gemaakt van de resultaten van de Wet IKK, per maatregel. Dit overzicht is per maatregel besproken in interviews met stakeholders in de kinderopvang, waaronder de brancheorganisaties, ouderorganisaties en vakbonden. Met de toezichts- en handhavingspartijen zijn meer algemene gesprekken gevoerd over toezicht en handhaving. Zie bijlage A voor een overzicht van de geïnterviewden. Deze interviews vormen een belangrijke bron voor het beoordelen van de gevolgen van de maatregelen in de praktijk. Als in deze rapportage wordt gesproken over interviews dan worden deze interviews die SEO heeft gehouden bedoeld.
4. Synthese en conclusies. Op basis van de verschillende bronnen en de hardheid van de bronnen geeft de synthese een overzicht van de effectiviteit van de verschillende maatregelen:
   a. De mate waarin beoogde doelen zoals verwoord in de beleidstheorie al dan niet zijn behaald.
   b. De redenen waarom doelen wel of juist niet zijn behaald.
   c. De niet-beoogde effecten die zijn opgetreden.

2 Daarnaast kan het gaan om natuurlijke experimenten, waarbij in de data door middel van econometrische methoden een controlegroep wordt gemaakt. Methoden zijn bijvoorbeeld Regression discontinuity, difference-in-difference, IV, propensity score matching. Zie het rapport: "Durf te meten" van de cie. Theeuwes.

3 De doeltreffendheid van beleid wordt aangetoond door trends (beweging) in indicatoren te bestuderen. Analyses van wetenschappelijke literatuur zijn bij voorkeur gebaseerd op meta-analyses of econometrische analyses van vergelijkbare maatregelen.

4 Onderzoeksmethodes waarin effecten meer kwalitatief in beeld worden gebracht, worden door de effectladder als een terugvaloptie beschouwd in die gevallen waarin het niet mogelijk is de effecten te kwantificeren. Hier volgt het rapport de methodiek van de Maryland Scientific Methods Scale en de resultaten van het rapport "Durf te meten" van de cie. Theeuwes.

Een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van brancheorganisaties, ouders, toezichts- en handhavingspartijen en het ministerie van SZW heeft het onderzoek begeleid. Zie Bijlage A voor de leden van de klankbordgroep en andere geraadpleegde personen.

Bronnen

De belangrijkste bronnen voor het onderzoek zijn:

- De Monitor IKK
- Het onderzoek LKK
- Het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020 van de Inspectie voor het Onderwijs
- Signalen stakeholders (waaronder groslijsten, eerste uitvraag bij start IKK, interviews, uitvraag onder achterban BMK en onder GGD-toezichthouders, onderzoek PPink).

Hieronder volgt een toelichting op deze bronnen. Naast deze bronnen hebben we voor specifieke maatregelen gebruikgemaakt van wetenschappelijke studies. Deze lichten we toe bij de desbetreffende maatregelen.

Monitor IKK

In deze rapportage baseren we ons op vooral op de eindmeting van de monitor in 2021.[5] Daarnaast is gekeken naar eerdere metingen. Bureau Bartels heeft drie metingen gedaan. In het najaar van 2018 en het najaar van 2019 zijn respectievelijk de eerste en de tweede meting uitgevoerd. In die metingen is gekeken naar de stand van zaken rondom de implementatie van de maatregelen, die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 zijn ingegaan. In de periode januari-mei 2021 is de derde en laatste meting uitgevoerd waarin wordt teruggekeken op het jaar 2020. Naast de ervaringen met de implementatie en naleving van de maatregelen uit 2018 en 2019, is in deze derde en laatste meting vooral ook gekeken naar de mate waarin de doelen van de Wet IKK zijn gerealiseerd. De Monitor IKK baseert zich in de eindmeting op meerdere bronnen:

- Interviews met GGD-inspecteurs en gemeenten. Bureau Bartels heeft 15 GGD-regio's benaderd. Daarbij is rekening gehouden met een goede geografische spreiding over Nederland. Per GGD-regio zijn twee gemeenten geselecteerd.
- Een telefonische enquête onder aselect geselecteerde organisaties in de 15 GGD-regio's met een netto respons van 100 organisaties: 70 kinderdagverblijven en 30 buitenschoolse opvangorganisaties.
- Via de houders zijn 281 pedagogisch medewerkers en ca 80 oudercommissies benaderd voor het invullen van een digitale vragenlijst.
- Analyse GIR-data over toezicht en handhaving. De GIR-data (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) bevatten de inspectieresultaten van het toezicht door de GGD.

Voor het onderhavige onderzoek heeft Bureau Bartels enkele extra gegevens aangeleverd over de effecten op de kwaliteit van kinderopvang.

Score op de effectladder: Niveau 2.
Onderbouwing: De Monitor IKK is gebaseerd op meningen over de effectiviteit van de Wet IKK in enquêtes en interviews. De Monitor bevat daarom een kwalitatieve interpretatie van de mogelijke effecten op de kwaliteit.

Onderzoek LKK

In dit rapport maken we gebruik van metingen uit het onderzoek LKK gecombineerde eindmetingen 2017-2019. Universiteit Utrecht heeft in samenwerking met onderzoeksbureau Sardes drie metingen gedaan van de kwaliteit in de kinderopvang. De metingen zijn gedaan in de jaren 2017-2019. In dit onderzoek zijn op basis van een

[5] De resultaten uit de Monitor IKK zijn deels letterlijk overgenomen uit de rapportages van de Monitor IKK.

gestratificeerde aselecte steekproef een aantal organisaties geselecteerd. Door de stratificatie zijn er voldoende organisaties gekozen van elke type kinderopvang (dagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) uit verschillende regio's. Het onderzoek volgt een 'Rolling Sample'-model waarbij telkens een niet overlappende steekproef wordt getrokken. Hierdoor ontstaat er een cross-sectioneel beeld van de kwaliteit in de kinderopvang in Nederland in de jaren 2017-2019. Bij de deelnemende organisaties zijn observatiestudies uitgevoerd op basis van verschillende meetinstrumenten, zoals de CLASS, NCKO en de ITERS/ECERS (zie paragraaf 3.1 voor toelichting op de meetinstrumenten).

Tabel 1.3 Aantal observaties voor de monitor LKK over jaren vergelijkbaar

	2017	2018	2019
Dagopvang	30	30	32
Peuteropvang	33	34	32
Buitenschoolse opvang	33	30	32

Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Deze tabel geeft per jaar het aantal groepen weer per elk type kinderopvang waarop het onderzoek LKK gebaseerd is.

Score op de effectladder: Niveau 3
Onderbouwing: het onderzoek LKK laat trends zien van de kwaliteit, zoals gemeten met verschillende meetinstrumenten op basis van observaties op de groep. Deze oordelen worden gevormd op basis van oordelen van onafhankelijke waarnemers. Het voordeel van het onderzoek LKK is dat er een meting is gedaan in 2017, voorafgaand aan de invoering van de Wet IKK. Hierdoor is een nulmeting mogelijk. Daarnaast is er goed nagedacht over het inrichten van de steekproefkaders. Een nadeel is dat er per jaar relatief weinig observaties zijn. Er wordt niet direct een causaal verband aangetoond tussen een bepaalde maatregel uit de Wet IKK en de geobserveerde kwaliteit.

Inspectie voor het Onderwijs. Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang over meerdere jaren

De rapporten van de Inspectie voor het Onderwijs (IvhO) bevatten informatie over de naleving van de IKK-maatregelen. De informatie in deze rapporten is gebaseerd op de gegevens uit het LRK, de inspectieresultaten van het toezicht door de GGD (GIR-data), de jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtadministratie van GGD Amsterdam. Voor de naleving van de afzonderlijke maatregelen is geen vergelijking mogelijk met de periode voor invoering van de Wet IKK. Voor een aantal andere variabelen, zoals het totaal aantal onderzoeken met een overtreding, is wel een vergelijking met de periode voor de invoering van de Wet IKK mogelijk.

Score op de effectladder: Niveau 3
Het gaat hier om waargenomen tekortkomingen, niet om meningen over de effectiviteit van de Wet IKK. Omdat voor een aantal variabelen een vergelijking met de periode voor 2018 mogelijk is, krijgt deze rapportage een score 3 op de effectladder.

Signalen stakeholders

Alle stakeholders binnen de kinderopvang hebben groslijsten verzameld met daarin signalen over de gevolgen van de Wet IKK vanuit hun achterban. Deze groslijsten zijn tot stand gekomen door ledenconsultaties. Daarnaast hebben branchepartijen al bij de invoering van de Wet IKK signalen gestuurd naar het ministerie van SZW. Dit kunnen signalen zijn van houders en pedagogisch medewerkers, maar ook van toezichthouders. De groslijsten zijn als het ware een verzameling van signalen uit de sector. In het onderhavige onderzoek zijn voornamelijk signalen als input gebruikt die door meerdere sectorpartijen zijn aangedragen. De groslijsten zijn een samenvatting van meningen en ervaringen vanuit de sector. Daarnaast heeft BMK nog een schriftelijke uitvraag gedaan onder hun leden en is een

uitvraag gedaan onder GGD-toezichthouders. In de uitvraag onder de achterban van BMK wordt voor elke maatregel gevraagd in hoeverre de houder vindt dat de maatregel een positieve of negatieve bijdrage heeft gehad op de kwaliteit van de opvang. De uitvraag onder GGD-toezichthouders vraagt per maatregel niet naar de effecten op de kwaliteit, maar naar de bijdragen aan de (intermediaire) effecten van de maatregel in de praktijk (zie de beleidstheorie, Figuur 2.2). Een aantal responderende GGD-toezichthouders geven bij verschillende antwoorden aan dat ze niet goed kunnen beoordelen of de maatregel heeft bijgedragen aan het (intermediaire) effect omdat ze maar een dag per jaar op locatie zijn. Ze beantwoorden de vraag dan op basis van wat zij verwachten, of antwoorden dat ze het niet weten.

Score op de effectladder: Niveau 1/2
Onderbouwing: de signalen, groslijsten en enquêtes zijn gebaseerd op meningen en ervaringen en zijn daarom een kwalitatieve interpretatie van de mogelijke effecten op de kwaliteit. Daarnaast zijn de signalen mogelijk selectief: partijen die kwaliteit belangrijk vinden of partijen die meer problemen hebben met de IKK zullen mogelijk eerder een oproep van hun belangenbehartiger beantwoorden dan andere partijen. Deze signalen scoren daarom wat lager dan de Monitor IKK.

De bronnen geven geen hard bewijs over effecten van de Wet IKK

Over het algemeen scoren de bronnen op de effectladder descriptief tot veelbelovend (score 1/2) en indicatief (score 3). Dit betekent dat er in de literatuur weinig bronnen zijn die met zekerheid het effect van de Wet IKK op de beoogde doelen kunnen vaststellen. De geraadpleegde bronnen zijn veelal gebaseerd op meningen en ervaringen van partijen uit de praktijk, zoals beroepskrachten, houders, branchepartijen en toezichthouders. Deze meningen en ervaringen zijn aangevuld met het onderzoek LKK als observatiestudie, metingen van de naleving van de maatregelen en enkele papers uit de wetenschappelijke literatuur. Dit betekent dat conclusies over de effecten van de maatregelen alleen als ‘mogelijk effectief’ (niveau 1), ‘verwacht effectief’ (niveau 2) en ‘waarschijnlijk effectief' (niveau 3) geduid kunnen worden.

De bronnen geven niet de mogelijkheid om harde uitspraken te doen over de effecten van de wet op de kwaliteit van de kinderopvang. Uit een evaluatie van beleidsdoorlichtingen blijkt dat dit voor veel beleidsdoorlichtingen geldt (Koopmans et al., 2018). De oorzaak van een relatief zwakke onderbouwing van de conclusies is dat voorafgaand aan het invoeren van beleid de beleidstheorie niet is uitgeschreven en er geen onderzoek wordt uitgezet om causale effecten te meten. Dat is ook bij de Wet IKK het geval. Het instrument beleidsdoorlichting zou volgens het betreffende evaluatieonderzoek aan kracht winnen als op het moment dat beleid wordt geformuleerd ook de beleidstheorie wordt opgesteld en een plan wordt opgesteld voor een causale effectmeting.

2 De beleidstheorie

Doel van de Wet IKK is een hogere kwaliteit van de kinderopvang en harmonisatie van de peuterspeelzalen en de dagopvang.

De beleidstheorie
De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waar het beleid op berust. Het gaat dus om hoe de verschillende maatregelen (in de wet, het besluit en de regeling) in theorie tot de beoogde effecten en voorziene niet-beoogde effecten leiden. Alleen de in de wet, het besluit en de regeling beoogde en niet-beoogde effecten zijn opgenomen in de beleidstheorie. Box 2.1 geeft de volledige bronvermelding weer.

De beleidstheorie vormt de basis voor het evaluatieonderzoek. De effecten in de praktijk worden afgezet tegen de beoogde en de voorziene maar niet-beoogde effecten in de wet om te beoordelen in hoeverre deze effecten zijn opgetreden. Ook brengt de evaluatie in beeld welke niet-voorziene effecten in de praktijk optreden.

Box 2.1 Bronnen beleidstheorie

- **Wet IKK**: Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. Staatsblad 2017, 251
- **MvT Wet IKK**: Memorie van Toelichting bij de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. Tweede Kamer Vergaderjaar 2016–2017, 34 597, Nr. 3
- **Besluit IKK**: Besluit van 23 augustus 2017 tot het stellen van eisen aan de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk (Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk). Staatsblad 2017, 323
- **Regeling IKK**: Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 augustus 2017, 2017-0000130261, tot wijziging van de Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 en de Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de nadere uitwerking van enige kwaliteitseisen. Stcrt-2017-49278

De beleidstheorie laat zien hoe de IKK-maatregelen via prestaties, intermediaire effecten en uiteindelijke effecten leiden tot de beoogde doelen, zie Figuur 2.2.

Beoogde doelen Wet IKK

De beoogde doelen van de Wet IKK zijn een **verhoging van de kwaliteit van de opvang en de harmonisatie van de kwaliteit in de kinderopvang en de peuterspeelzalen**. Het uiteindelijke doel is een hogere kwaliteit van de opvang, uitgewerkt in vier pedagogische doelen die zijn vastgelegd in het Besluit IKK:

a. Er wordt op een sensitieve en responsieve manier met kinderen omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen;
b. Kinderen worden spelenderwijs uitgedaagd in de ontwikkeling van hun motorische vaardigheden, cognitieve vaardigheden, taalvaardigheden en creatieve vaardigheden, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger te functioneren in een veranderende omgeving;
c. Kinderen worden begeleid in hun interacties, waarbij hun spelenderwijs sociale kennis en vaardigheden worden bijgebracht, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger relaties met anderen op te bouwen en te onderhouden, en
d. Kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

De maatregelen voor 2-4-jarigen moeten leiden tot harmonisatie van de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen, een van de doelen van de Wet IKK. De harmonisatie van de peuterspeelzalen en de kinderopvang is geregeld in de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk die per 1 januari 2018 is ingevoerd. De gelijkschakeling van de kwaliteitseisen voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk, loopt echter mee in de Wet IKK, waarbinnen alle kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de wijze van toezicht hierop worden herijkt.

Innovatie is niet meegenomen in de beleidstheorie als doel van de Wet IKK. In de Memorie van Toelichting IKK wordt aangekondigd dat vanaf 2017 pilots Innovatieve Kinderopvang worden gestart. Binnen de pilots zou gemotiveerd afgeweken kunnen worden van de huidige eisen aan speelruimte, de stabiliteit van de opvang en de beroepskracht-kindratio. Met deze pilots zouden de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk de ruimte krijgen om te innoveren, maatwerk te leveren, regeldruk te beperken en zich te onderscheiden op kwaliteit. In 2018 heeft de staatsecretaris van SZW aan de Tweede Kamer laten weten deze pilots uit te stellen.[6] Zij achtte het risicovol om in de periode waarin de nieuwe eisen als gevolg van de Wet IKK net van kracht zijn geworden pilots met alternatieve wettelijke eisen uit te voeren. Ten tweede vond zij het van groot belang dat de effecten van een pilot goed kunnen worden gemeten en geanalyseerd. Daarvoor moeten de nieuwe kwaliteitseisen eerst in de praktijk en in het toezicht zijn geland, zodat een goede nulmeting kan worden gedaan. Tot slot vond de staatsecretaris dat ook de overheidspartijen betrokken bij het toezicht en de handhaving op de nieuwe eisen zich eerst moeten zetten naar de nieuwe situatie met de eisen uit de Wet IKK. De staatssecretaris kondigde aan na de evaluatie van de Wet IKK te kijken of, en zo ja op welke kwaliteitseisen, de pilots IKK gewenst zijn. Innovatie vormt geen doel van de Wet IKK zoals die er nu ligt en in de praktijk is gebracht.

Van maatregel tot beoogde doelen

De maatregelen in de pijler **"Ontwikkeling kind centraal"** beogen te leiden tot meer aandacht voor de ontwikkeling van het kind, en via die route tot een verhoging van de kwaliteit van kinderopvang. Het opnemen van deze vier pedagogische doelen in de Wet Kinderopvang en de uitwerking daarvan in het beleidsplan leiden volgens de regelgeving tot meer houvast voor het toezicht en voor de praktijk. Het uitwerken van de pedagogische doelen in het beleidsplan moet ook leiden tot meer maatwerk en via die route tot een betere afstemming van het beleid op de locatie, de kinderen en de ouders. Het structureel volgen van het kind geeft meer inzicht in de ontwikkeling van het kind, en daardoor meer houvast voor het handelen van de pedagogisch medewerker. Het gaat om maatwerk voor het kind. Dit kost tijd en zorgt ook voor extra regeldruk.

De maatregelen onder de pijler **"Veiligheid en gezondheid"** beogen meer maatwerk mogelijk te maken in het veiligheids- en gezondheidsbeleid, zodat de risico's kunnen worden afgestemd op de kinderen en de locatie. De maatregelen leiden in theorie via een betere weging van grote en kleine risico's tot een verhoging van de kwaliteit. Een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid moet passen bij de activiteiten, de locatie en de inrichting van de kinderopvangorganisatie. Dit beleid moet de veiligheid en gezondheid van de kinderen zoveel mogelijk waarborgen. Grote risico's moeten vermeden worden, maar kleine risico's kunnen leerzaam zijn. Dit is een cyclisch proces: op basis veranderingen in de activiteiten, de locatie of de inrichting van de locatie kan het beleidsplan aangepast worden. In de praktijk moeten de pedagogisch medewerkers handelen zoals in het veiligheids- en gezondheidsbeleid beschreven staat. De EHBO-eis moet er volgens de wetgever toe leiden dat er bij calamiteiten adequaat wordt gehandeld.

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 322, Kinderopvang, Nr. 346

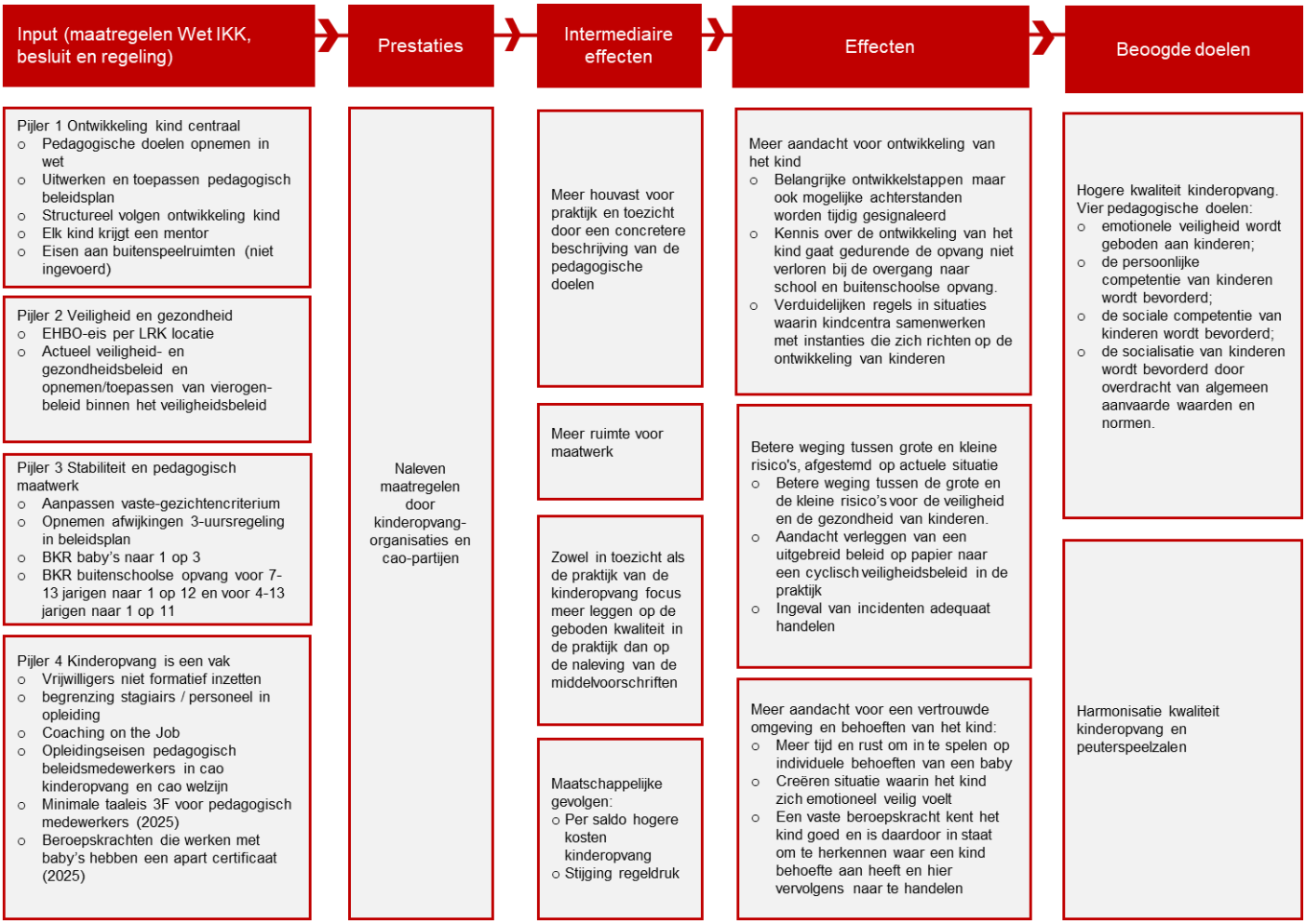
De maatregelen in de pijler **"Stabiliteit en pedagogisch maatwerk"** beogen vooral via meer aandacht voor een vertrouwde omgeving en de behoeften van het kind te leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de kinderopvang. De aanpassing van het vastegezichtencriterium en de wijziging van de beroepskracht-kindratio (BKR) voor baby's beogen een situatie te creëren waarin er een vertrouwd gezicht is dat het kind kent. Dat versterkt in theorie het welbevinden en het gevoel van veiligheid van het kind. Ook leidt het in theorie ertoe dat de leidster het kind beter kent en daardoor beter kan inspelen op de signalen van het kind. Het opnemen van afwijkingen van de BKR (3-uursregeling) in het beleidsplan is volgens de wet bedoeld om meer maatwerk voor de organisatie te kunnen leveren. De BKR-verandering voor kinderen van 4-12 jaar is vooral bedoeld om de kosten te verlagen, als compensatie van de hogere kosten door de wijziging van de BKR voor baby's.

De vierde pijler **"Kinderopvang is een vak"** leidt in theorie direct tot een hogere kwaliteit, doordat de pedagogisch medewerkers beter opgeleid en gecoacht worden.

Verschillende maatregelen beogen te leiden tot meer maatwerk op houderniveau, en daardoor ook tot een andere manier van toezicht houden. Een van de doelen daarbij is dat er in de relatie tussen toezichthouder en de kinderopvangorganisaties meer nadruk komt op de geboden kwaliteit in de praktijk dan op de naleving van de voorschriften.

Verder leidt de wet in theorie tot een aantal voorziene neveneffecten. Dit zijn effecten van de maatregelen die niet beoogd zijn, maar waarvan de wetgever zich wel vooraf bewust was en afgewogen heeft deze neveneffecten te accepteren om de met de maatregelen beoogde effecten te bewerkstelligen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de per saldo hogere kosten van de kinderopvang en van het toezicht en een stijging van de regeldruk, onder andere doordat de inroostering lastiger wordt.

Figuur 2.2 De beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op de bronnen in Box 2.1

3 Ontwikkeling kwaliteit kinderopvang

Onderzoeken geven een indicatie (niveau 3 op de effectladder) dat de kwaliteit van de kinderopvang is gestegen sinds de invoering van de Wet IKK. Dit is mogelijk toe te schrijven aan de invoering van de Wet IKK.

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen in de kwaliteit van de kinderopvang. Gegevens over kwaliteit van de kinderopvang zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) uit 2019. Dit onderzoek meet de kwaliteit sinds 2017. Het onderzoek bevat ook informatie over eerdere metingen gebaseerd op het pre-COOL-onderzoek en het onderzoek van het NCKO. Naast het onderzoek LKK gebruikt dit onderzoek ook inzichten uit de Monitor IKK, die bestaat uit verschillende metingen onder houders, pedagogisch medewerkers en oudercommissies.

Dit hoofdstuk vervolgt met een paragraaf over de ontwikkeling van de kwaliteit op basis van het onderzoek LKK. De paragraaf begint met een algemeen beeld van de ontwikkeling in kwaliteit van de kinderopvang om vervolgens deze ontwikkeling uit te splitsen naar type opvang. Daarna volgt een paragraaf met inzichten over de kwaliteit op basis van de Monitor IKK.

3.1 Onderzoek LKK

In deze paragraaf geven we weer hoe de kwaliteit zich heeft ontwikkeld over tijd. De meeste maatregelen van de Wet IKK zijn sinds 2018 ingevoerd. Een stijging van de kwaliteit na het jaar 2017 is mogelijk toe te schrijven aan de maatregelen 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 inzichten uit dit hoofdstuk geven dus slechts een indicatie van de verandering in kwaliteit, die mogelijk is toe te schrijven aan de invoering van de Wet IKK. Het is daarnaast ook niet mogelijk om gegevens over de kwaliteit direct te koppelen aan specifieke maatregelen uit de Wet IKK. Dit komt doordat het niet mogelijk is een specifieke maatregel te isoleren van andere maatregelen en zodoende het effect van elke maatregel op kwaliteit vast te stellen. Bij de interpretatie van de resultaten is het ook belangrijk om rekening te houden met het lage aantal observaties in de jaren 2017-2019.

Meten van kwaliteit

Kwaliteit van de kinderopvang wordt op verschillende manieren gemeten. Het onderzoek LKK maakt gebruik van drie verschillende kwaliteitsinstrumenten: de ITERS/ECERS, de NCKO en de CLASS. De drie instrumenten hebben over het algemeen een sterke samenhang en meten globaal hetzelfde.[7] Er zijn wel een aantal verschillen tussen de instrumenten, omdat de instrumenten zich richten op verschillende aspecten binnen de pedagogische kwaliteitsaspecten van Riksen-Walraven. De pedagogische kwaliteitsaspecten zijn emotionele veiligheid, persoonlijke competenties, sociale competenties en normen en waarden (zie Hoofdstuk 2). Het bieden van emotionele veiligheid en het bevorderen van persoonlijke competenties zijn het sterkst vertegenwoordigd in de observatie-instrumenten CLASS en de NCKO-schalen, terwijl er bij deze instrumenten relatief minder aandacht blijkt voor het bevorderen van de sociale competenties en de overdracht van normen en waarden. De ITERS/ECERS bevat alle pedagogische kwaliteitsaspecten van Riksen-Walraven en is dus meer volledig (Slot et al., 2021).

[7] Zie het rapport (Meten van kwaliteit in de kinderopvang) van het onderzoek LKK voor uitgebreide informatie over de verschillende kwaliteitsindicatoren.

Tabel 3.1 toont de verschillende aspecten van de ITERS/ECERS-schaal. De vijf aspecten zijn *Ruimte en Meubilering*, *Luisteren en Praten*, *Activiteiten*, *Interacties* en *Programma*. Zo richt *Ruimte en Meubilering* zich vooral op de fysieke omstandigheden van de omgeving, gaan activiteiten vooral over de lichamelijke beweging van het kind en gaat het programma vooral over de dagindeling en de spelactiviteiten. De ITERS/ECERS heeft een schaal die loopt van 0 tot 7. De scores lopen van < 3 = onvoldoende/laag; scores > 3 en < 5 = matig-voldoende; scores > 5 = goed/hoog voor de ITERS/ECERS.

Tabel 3.1 Aspecten ITERS/ECERS

Aspecten ITERS/ECERS	Deelaspecten meetinstrument
Ruimte en Meubilering	Binnenruimte, meubilering voor dagelijkse verzorging, ontspanning, indeling voor ruimte en spel, aankleding van de ruimte
Luisteren en Praten (Taal)	Kinderen helpen taal te begrijpen, gebruiken en het gebruiken van boeken
Activiteiten	Fijne motoriek, actief lichamelijk spel, knutselen, bewegen, rollenspel, natuur, wetenschap
Interacties	Toezicht op spel en ontwikkelingen, interactie tussen leeftijdsgenootjes, staf-kind-interacties, discipline
Programma	Dagschema, dagindeling, vrij spel, spelactiviteiten in een groep

Bron: Slot et al. (2021)

Tabel 3.2 beschrijft de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers, te weten de *Sensitieve responsiviteit*, *Respect voor autonomie*, *Structureren en grenzen stellen*, *Praten en uitleggen*, *Ontwikkelingsstimulering* en *Begeleiden van interacties*. De NCKO-schalen richten zich op de interactie tussen de leidster en het kind en hebben een schaal die loopt van 0 tot 7. De indeling van de scores voor de NCKO wijken iets af van de andere schalen en zijn als volgt bepaald: < 3.5 = onvoldoende; scores > 3.5 en < 4.5 = matig; scores > 4.5 = voldoende tot goed; maximale score = 7.

Tabel 3.2 Aspecten NCKO-schaal

Aspecten NCKO	Deelaspecten meetinstrument
Sensitieve responsiviteit	Signalen van kinderen opmerken en hier tijdig en adequaat op reageren. Deze sensitieve houding beschermt kinderen tegen stress en bevordert een veilige gehechtheidsrelatie
Respect voor de autonomie	De autonomie van een kind moet gerespecteerd worden met een respectvolle, niet-intrusieve, oftewel niet-'opdringerige', interactiestijl, wat bijdraagt aan het zelfvertrouwen en de eigenwaarde van een kind
Structureren en grenzen stellen	Zorgt voor een gevoel van veiligheid en competentie bij een kind
Praten en uitleggen	Een leidster die frequent en op een goede manier verbale interacties heeft met de kinderen, bevordert niet alleen de taalontwikkeling, maar door veel te benoemen en verbaal te begeleiden wordt ook de cognitieve en sociale ontwikkeling gestimuleerd
Ontwikkelingsstimulering	Gerichte en passende stimulering bij allerlei dagelijkse activiteiten is een andere belangrijke interactievaardigheid
Begeleiden van interacties	Dit betekent onder andere dat een leidster pro-sociaal gedrag aanmoedigt, ingrijpt bij negatieve interacties tussen kinderen, maar ook positief reageert bij positieve interacties

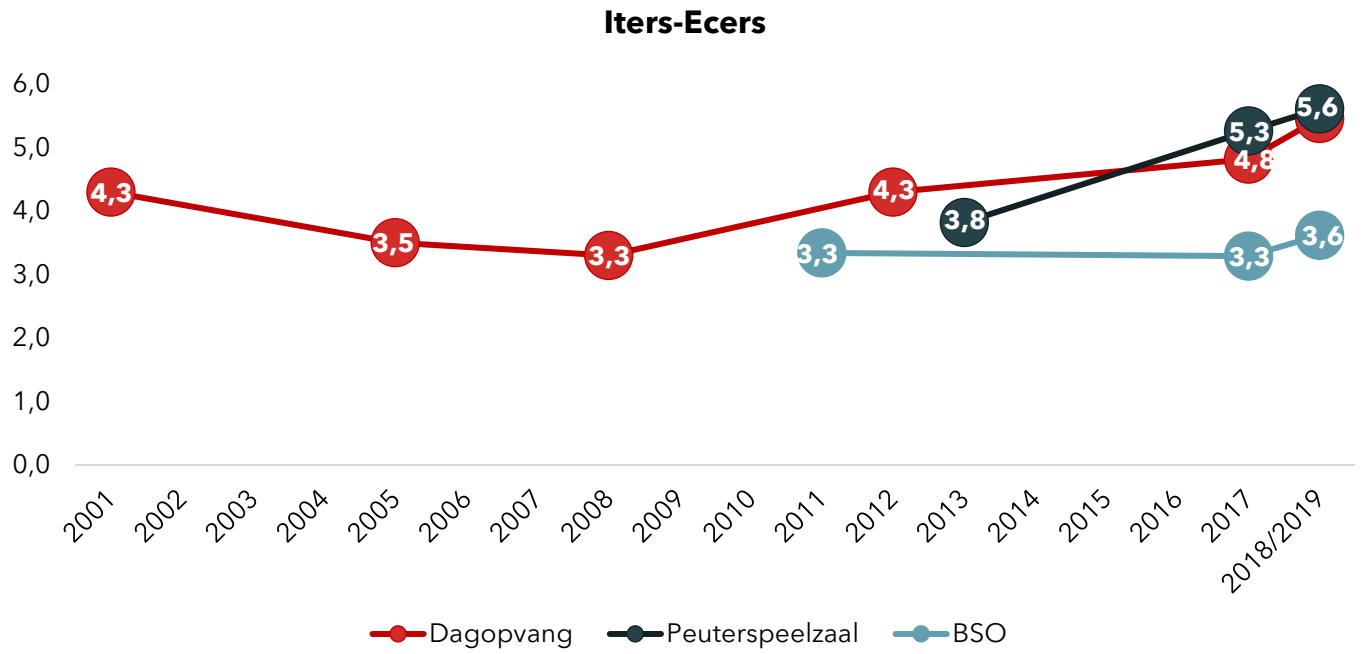
Bron: De Kruif et al. (2007)

Het meetinstrument CLASS is opgesplitst in educatieve en emotionele kwaliteit. Scores voor de CLASS zijn: < 3 = onvoldoende/laag; scores > 3 en < 5 = matig-voldoende; scores > 5 = goed/hoog.

3.1.2 Algemene ontwikkeling in kwaliteit

In het algemeen kan worden gesteld dat er sinds de invoering van de Wet IKK een stijging in de kwaliteit is waargenomen. Figuur 3.1 laat zien dat ITERS/ECERS na 2017 voor alle drie de opvangtypes stijgt. De sterkste stijging is waargenomen voor de dagopvang. De peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang hebben een vergelijkbare stijging doorgemaakt sinds de invoering van de Wet IKK. Opvallend is dat er voor de dagopvang na een daling vanaf 2001 een stijgende trend is ingezet vanaf 2008. Voor de peuterspeelzalen zijn alleen data vanaf 2013 beschikbaar. Hierbij valt op dat er een sterke stijging heeft plaatsgevonden van 2013 tot 2017.

Figuur 3.1 Kwaliteit (ITERS/ECERS) van kinderopvang in de afgelopen jaren toegenomen



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)

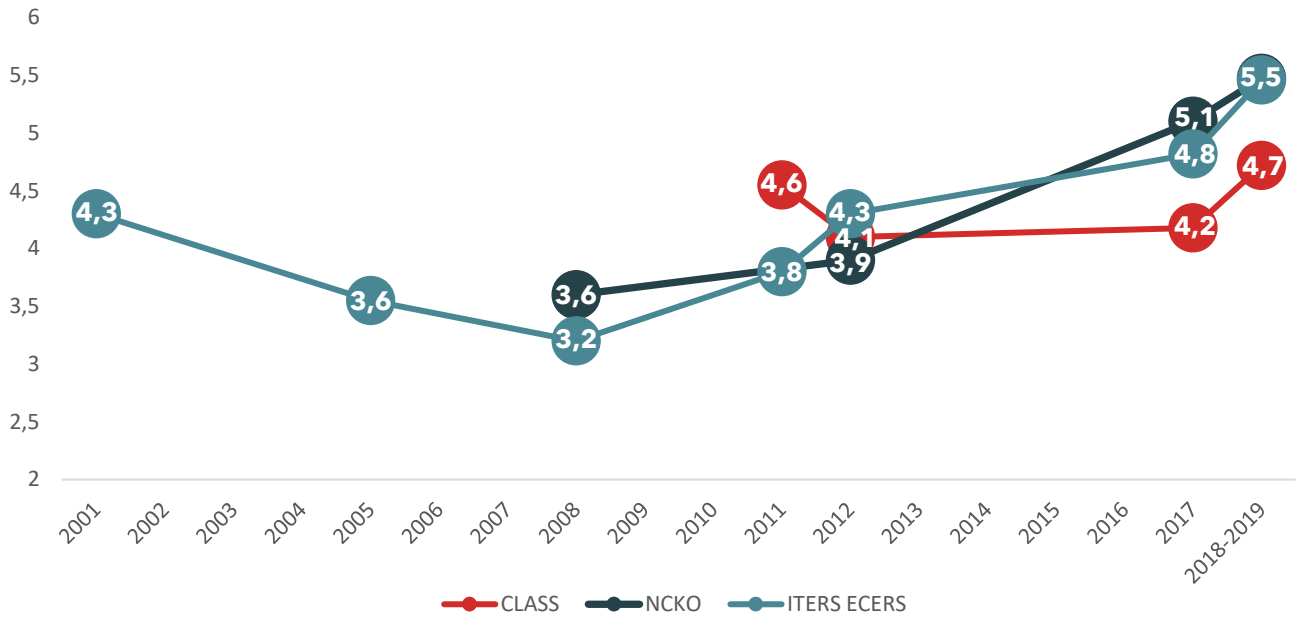
Omdat metingen over een aantal jaren voorafgaand aan het jaar 2017 ontbreken is niet met 100 procent zekerheid te zeggen of de kwaliteit na 2017 gestegen is. Door het kleine aantal groepen waarop de metingen gebaseerd zijn kan er ook sprake zijn van toevallige variatie tussen de jaren. Het kan zijn dat er veel schommeling is in de kwaliteit en dat in de niet-waargenomen jaren de kwaliteit ook het niveau van 2018/2019 heeft bereikt. De cijfers geven echter wel een indicatie dat er een stijging was van de kwaliteit sinds 2017, omdat de stijging in zowel de dagopvang, de peuteropvang als de buitenschoolse opvang te zien is.

3.1.3 Kwaliteit van de dagopvang

De kwaliteit van de dagverblijven is de afgelopen jaren toegenomen. Alle drie de kwaliteitsinstrumenten laten een verbetering van de kwaliteit zien (zie Figuur 3.2). Voor de ITERS/ECERS is de kwaliteit al een langere tijd gemeten. De eerste metingen dateren uit het jaar 1995. Over de jaren genomen lijkt het alsof de kwaliteit vanaf 2001 tot 2008 is afgenomen en dat er sinds 2008 een stijging is ingezet. In het jaar 2018-2019 ligt de gemeten kwaliteit boven het

niveau van 2001. Voor de CLASS en de NCKO, die een kortere periode zijn gemeten, is er ook een stijging geconstateerd.

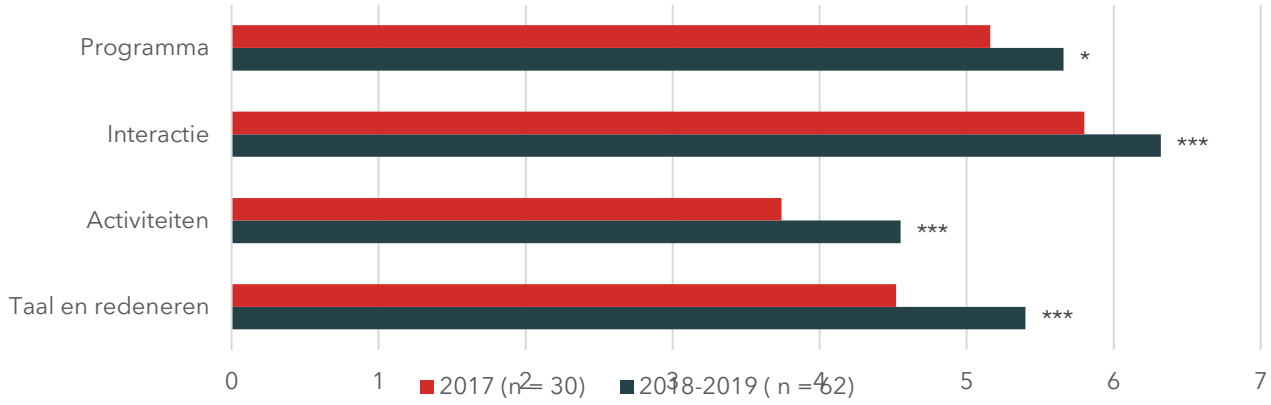
Figuur 3.2 Kwaliteit van kinderopvang neemt toe tussen 2017 en 2018/2019



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)

Sinds de invoering van de Wet IKK in 2018 is er een significant verschil tussen de waargenomen kwaliteit in 2018/2019 ten opzichte van 2017 op verschillende deelaspecten. Dit is ook terug te zien bij de ITER/ECERS, waar op alle aspecten de kwaliteit significant is verbeterd (alleen het aspect *programma* is matig significant).

Figuur 3.3 De ITERS/ECERS laat een significante stijging zien in kwaliteit in 2018/2019 ten opzichte van 2017



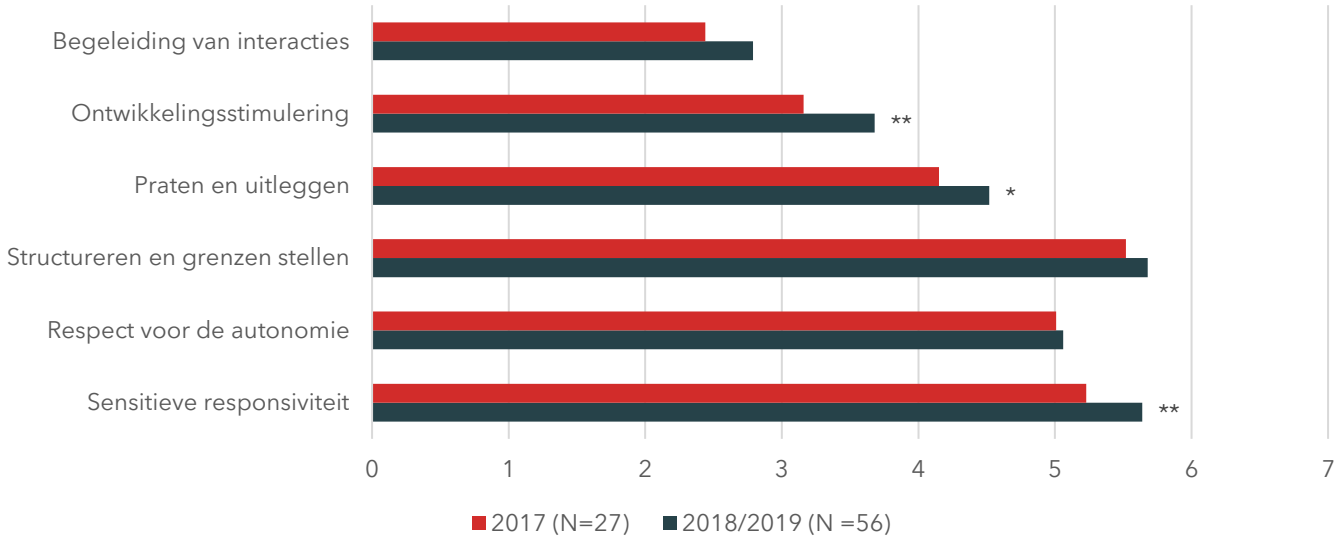
Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

.

Voor de NCKO-schalen is slechts voor drie van de zes aspecten een significant verschil gevonden tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019, zie Figuur 3.4. Het gaat hier om de aspecten *sensitieve responsiviteit*, *praten en*

uitleggen en de *ontwikkelingsstimulering*. In vergelijking tot de ITERS/ECERS is er een minder sterke stijging waargenomen sinds de invoering van de Wet IKK.

Figuur 3.4 De NCKO-schalen laten een minder sterke stijging zien dan de andere kwaliteitsinstrumenten

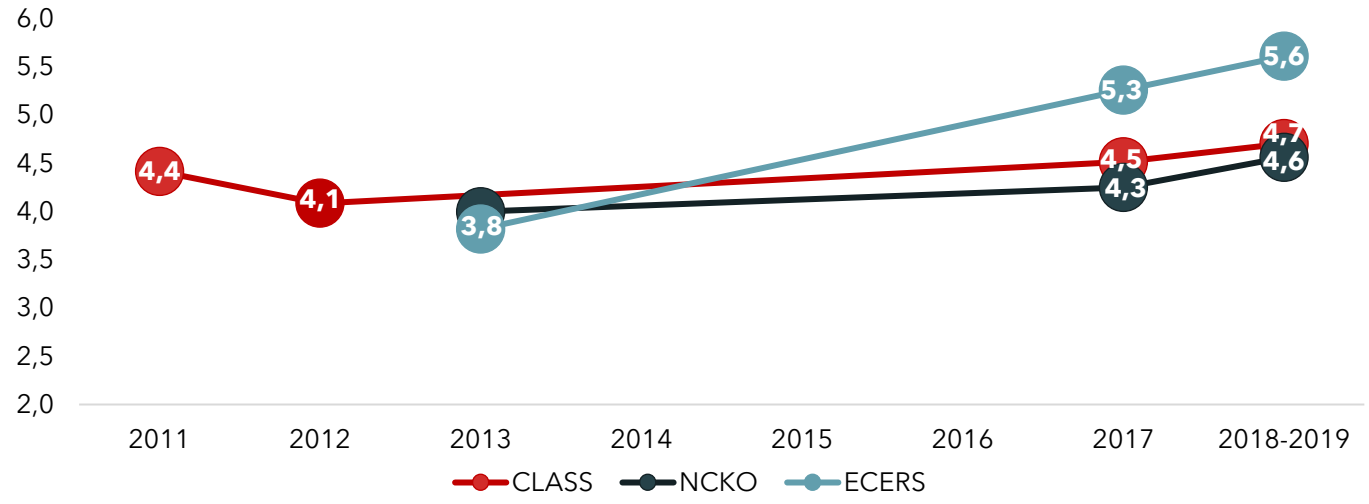


Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

3.1.4 Kwaliteit peuteropvang

Alle kwaliteitsinstrumenten laten een stijging van de kwaliteit zien van 2017 op 2018/2019. Voor de ECERS en de CLASS is deze stijging statistisch significant. De ECERS en de NCKO laten een trendmatige stijging zien in de afgelopen jaren.

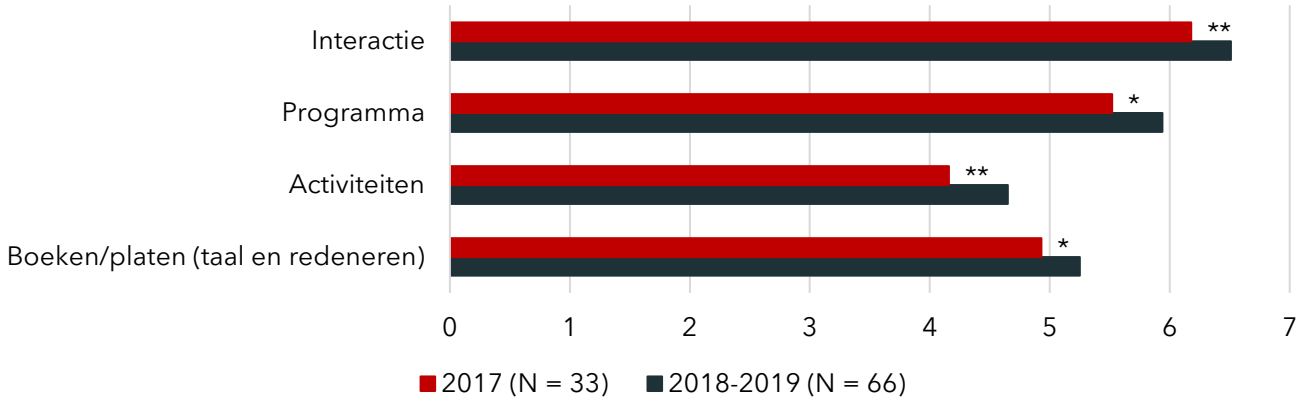
Figuur 3.5 Trendmatige stijging kwaliteit peuteropvang volgens NCKO- en ECERS-schaal vanaf 2013



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)

Vanaf de invoering van de Wet IKK is er een kleine significante stijging waargenomen in alle vier de aspecten van de ECERS, zie Figuur 3.6.

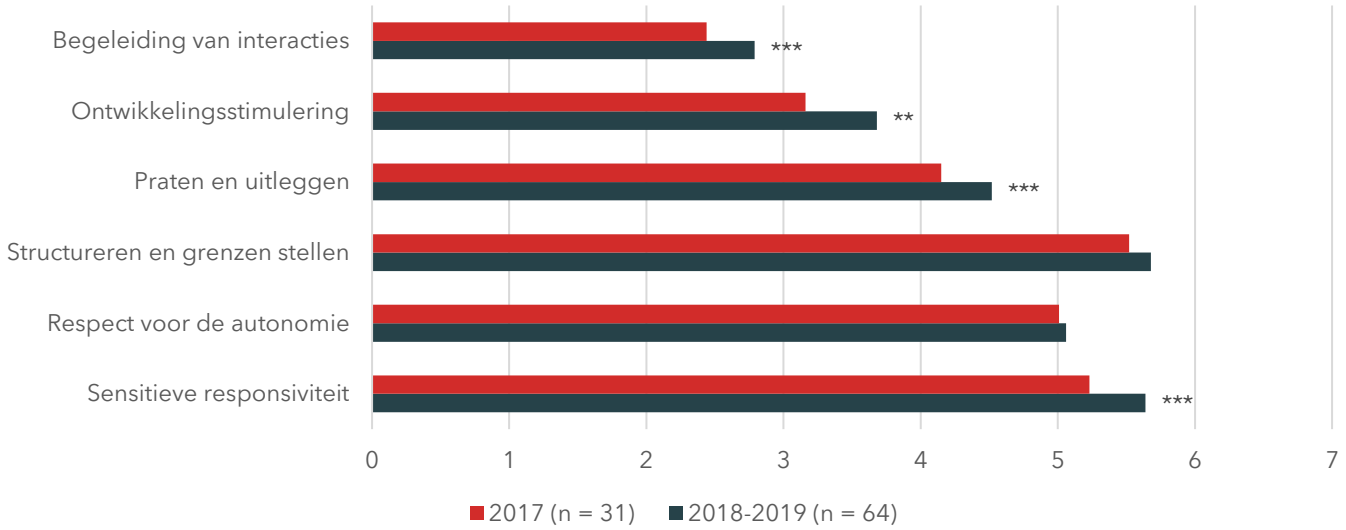
Figuur 3.6 Sterkste toename van ECERS/ITERS-schalen is waargenomen van 2017 tot 2018/2019



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

In de peuteropvang is voor de meeste NKCO-aspecten een sterke significante stijging waargenomen tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019, zie Figuur 3.7. Alleen voor de aspecten *structureren en grenzen stellen* en *autonomie* zijn geen significante verschillen geconstateerd.

Figuur 3.7 De scores op vier van de zes NCKO-schalen nemen significant toe sinds de invoering van de Wet IKK



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

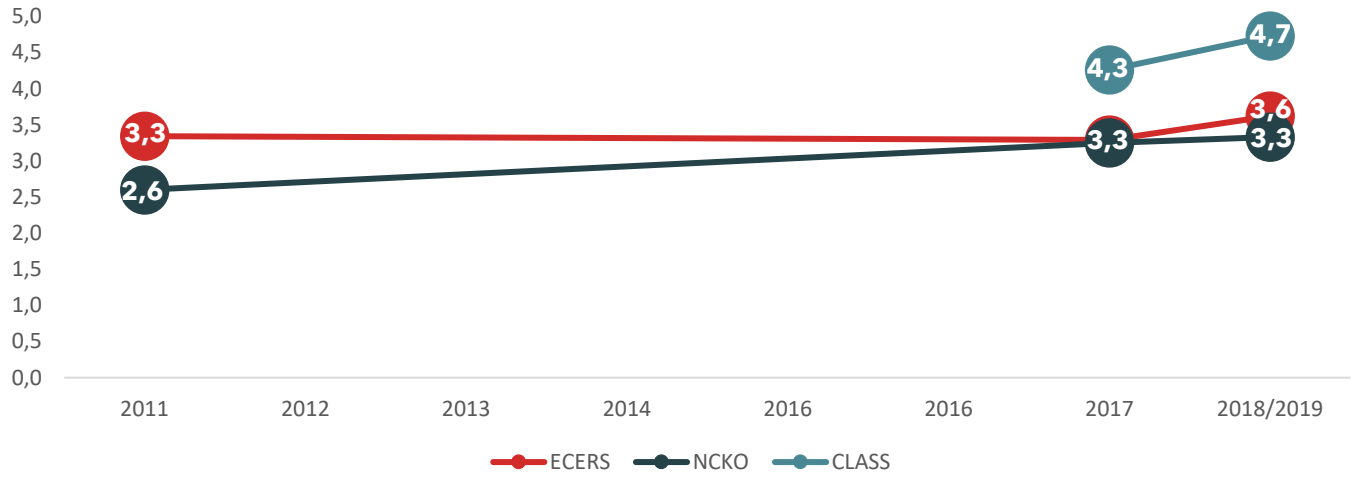
Dat er over het algemeen een minder sterke stijging in de kwaliteit is geconstateerd van 2017 op 2018/2019 in de peuteropvang ten opzichte van de dagopvang kan komen doordat de invoering van de Wet IKK een andere impact heeft op de peuteropvang dan op de kinderdagverblijven. Per januari 2018 zijn de peuterspeelzalen en de kinderdagverblijven geharmoniseerd. Dit heeft als gevolg dat de regels die gelden voor de kinderopvang nu ook

gelden voor de peuteropvang. Uit een interview met Sociaal Werk Nederland blijkt dat veel van de maatregelen bij de peuteropvang al goed waren geregeld. De peuteropvang is namelijk vanwege de aard van het werk meer gericht op de pedagogische en educatieve kwaliteit. Zo is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) een onderdeel van de peuteropvang, waarin peuters van 2,5 tot 4 jaar extra begeleiding krijgen. De gemeente bepaalt of een organisatie gesubsidieerd wordt voor de VVE. Organisaties moeten hiervoor voldoen aan aanvullende voorwaarden zoals o.a. opleidingseisen van het personeel. Daarnaast zijn, door de andere inrichting van de werkzaamheden, niet alle maatregelen relevant voor de peuterspeelzalen. Zo is er bijvoorbeeld geen sprake van een 3-uursregeling omdat beroepskrachten één dagdeel werken en is er geen sprake van een vastegezichtencriterium voor baby's omdat de minimale leeftijd 2,5 jaar is.

3.1.5 Kwaliteit buitenschoolse opvang

De kwaliteit van de buitenschoolse opvang gemeten met de ECERS- en de CLASS-schaal laat een stijging zien van 2017 op 2018/2019. De NCKO-schaal laat geen stijging van de kwaliteit zien.

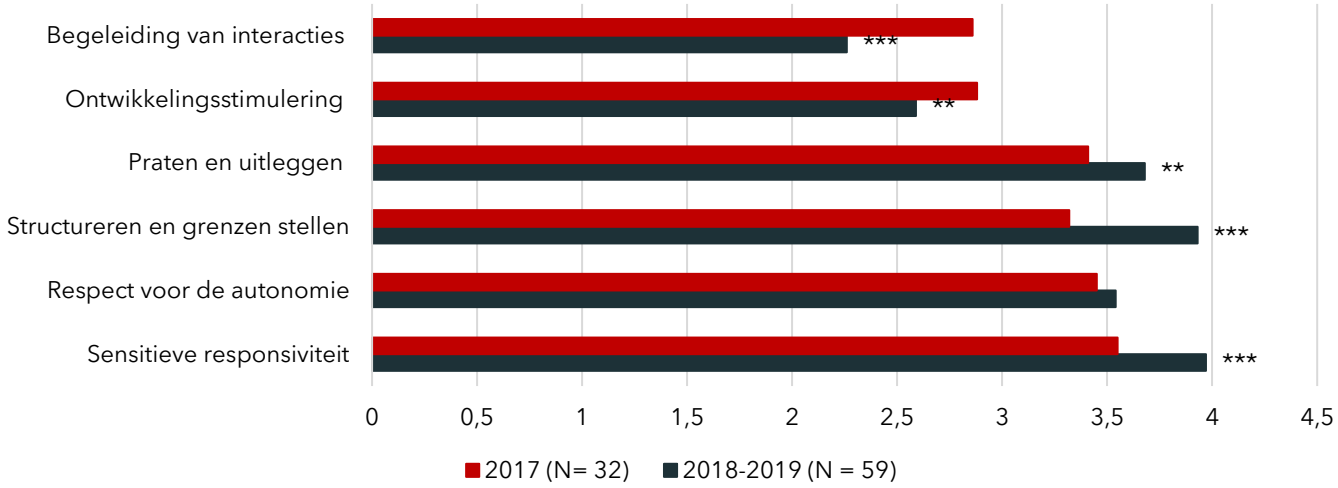
Figuur 3.8 Twee van de drie meetinstrumenten laten een stijging van de kwaliteit zien in de buitenschoolse opvang



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)

De NCKO-schaal voor de buitenschoolse opvang laat zien dat er op de aspecten *sensitieve responsiviteit, structureren en grenzen stellen, respect voor de autonomie* en *praten en uitleggen* sprake is van een stijging van de kwaliteit, zie Figuur 3.9. In tegenstelling tot bij de dagopvang en peuteropvang is er op de aspecten o*ntwikkelingsstimulering* en *begeleiding van interacties* een daling geconstateerd tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019. Alle verschillen, met uitzondering van het aspect *respect voor autonomie,* zijn statistisch significant.

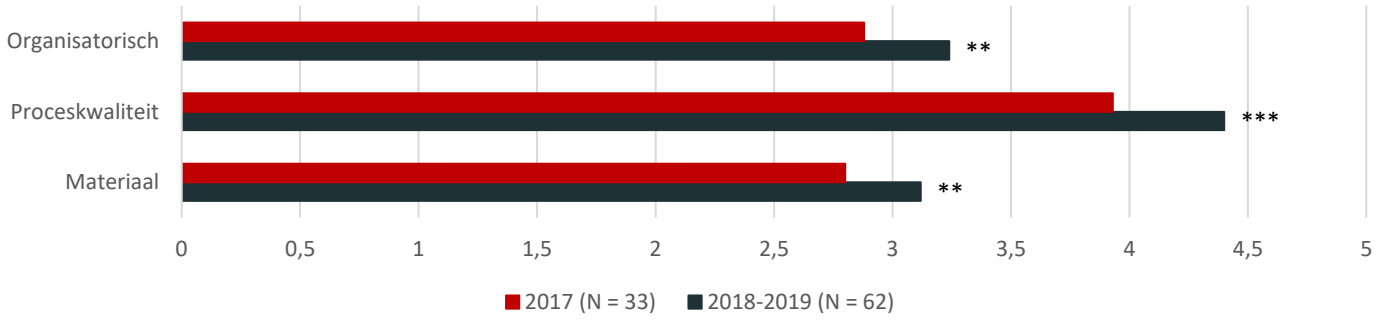
Figuur 3.9 De NCKO-schaal laat voor twee aspecten een daling en voor vier aspecten een stijging van de kwaliteit zien.



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

Alle aspecten van de ITERS/ECERS voor de buitenschoolse opvang zijn tussen het jaar 2017 en 2018/2019 gestegen. De stijgingen zijn van vergelijkbare orde en zijn statistisch significant, zie Figuur 3.10.

Figuur 3.10 De ITERS/ECERS geven een stijging in kwaliteit aan tussen het jaar 2017 en 2018/2019



Bron: Monitor LKK (Slot et al., 2019)
Toelichting: Significant verschil tussen het jaar 2017 en de jaren 2018/2019 is aangegeven met * voor 10 procent betrouwbaarheidsniveau, ** voor 5 procent betrouwbaarheidsniveau of *** voor 1 procent betrouwbaarheidsniveau.

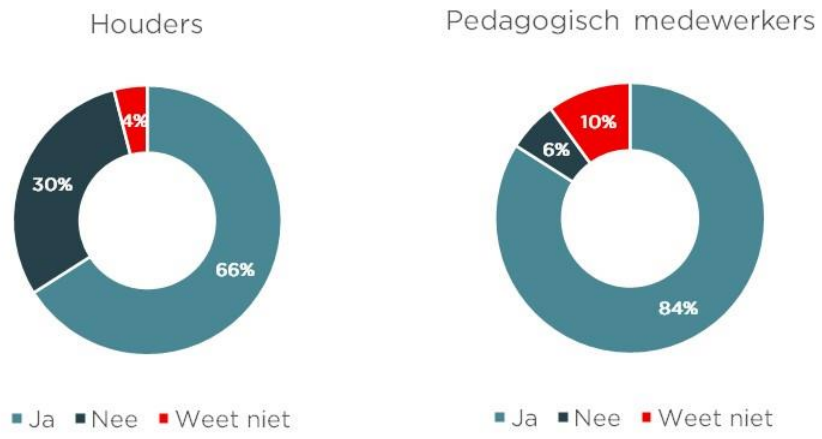
3.2 Monitor IKK

Voor de Monitor IKK heeft Bureau Bartels houders en pedagogisch medewerkers bevraagd over het effect van de Wet IKK op de kwaliteit van de kinderopvang.

Van de houders geeft 66 procent aan een stijging in kwaliteit te ervaren als gevolg van de maatregelen van de Wet IKK, terwijl 30 procent aangeeft geen stijging in de kwaliteit te hebben ervaren. De meesten van degenen die geen stijging zagen, stellen dat de kwaliteit in hun opvang voor IKK naar hun mening al goed was en dat al aan de meeste van de maatregelen werd voldaan. Het gaat hierbij vooral om kleine organisaties.

Van de pedagogisch medewerkers geeft 84 procent aan een stijging in kwaliteit te ervaren als gevolg van de Wet IKK. Dat pedagogisch medewerkers positief zijn over de Wet IKK ten aanzien van de kwaliteitsverbetering wordt bevestigd in de interviews, hoewel ook zij zien dat bepaalde maatregelen onwerkbaar zijn en veel werkdruk opleveren (Monitor IKK, eindmeting). Het is mogelijk dat de houders minder positief zijn over de Wet IKK omdat zij meer met de organisatorische aspecten en de daarbij behorende belemmeringen te maken hebben.

Figuur 3.11 De meeste houders en pedagogisch medewerkers ervaren een verhoging van de kwaliteit als gevolg van de Wet IKK

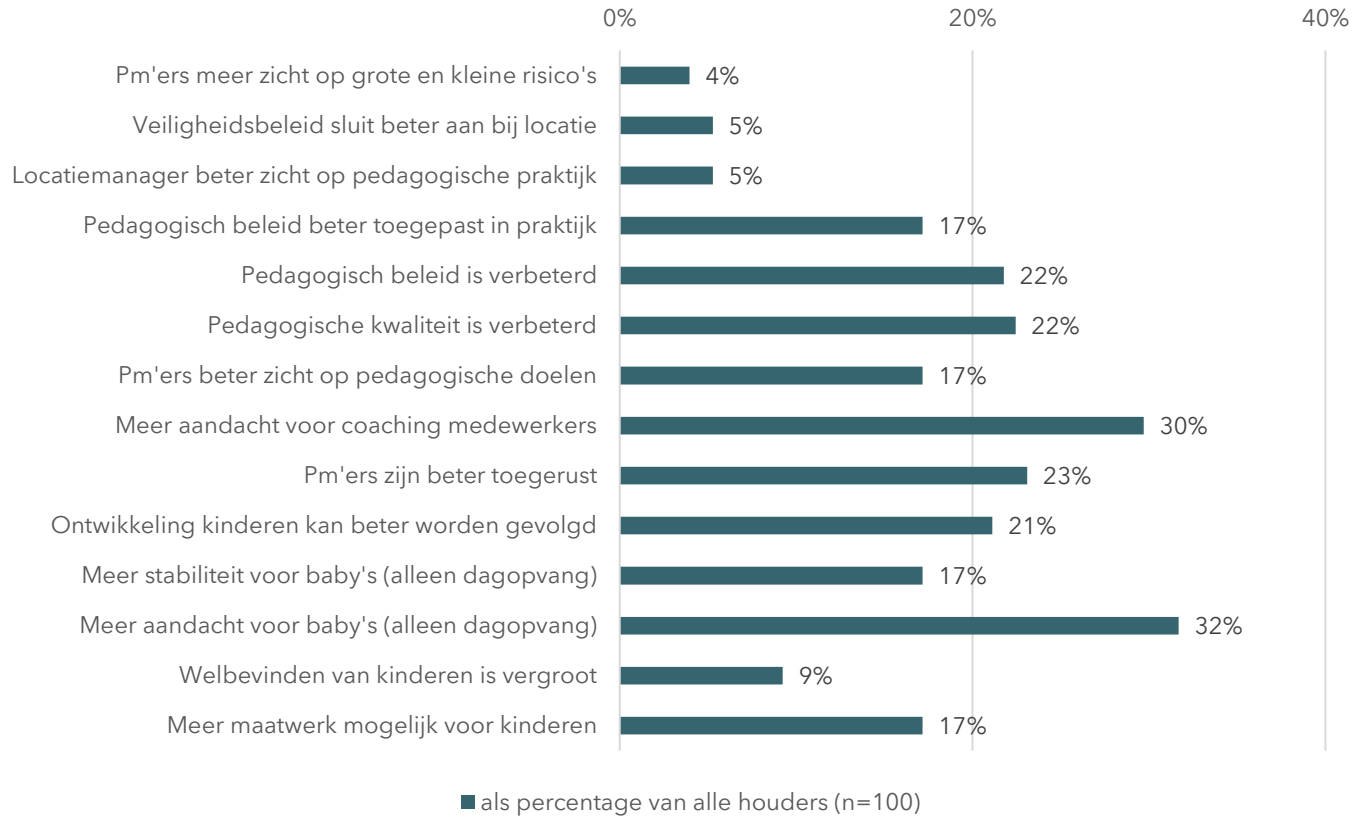


Bron: Monitor IKK, Eindmeting

Aan de houders die aangaven een kwaliteitsverbetering te zien, is gevraagd op welke aspecten deze kwaliteitsverbetering zichtbaar is.[8] Houders geven aan dat dit vooral komt door de toegenomen aandacht voor de baby's in de dagopvang. Ongeveer een derde van de houders in de dagopvang ziet deze kwaliteitsverbetering. Het aandeel houders dat van mening is dat de stabiliteit van de babyopvang is toegenomen, is duidelijk beperkter. Ook geven houders aan dat meer aandacht voor coaching van medewerkers heeft bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering. Er is in de ogen van de houders meer aandacht gekomen voor de coaching en begeleiding van de pedagogisch medewerkers, de medewerkers hebben beter zicht gekregen op het doel en de inhoud van de pedagogische doelen en de medewerkers zijn beter toegerust om de kinderen te begeleiden. Andere belangrijke ervaren 'winsten' van de IKK-maatregelen zijn dat het pedagogisch beleid en (daarmee) de pedagogische kwaliteit van de opvang zijn verbeterd. De effecten op het veiligheids- en gezondheidsbeleid lijken kleiner. Slechts een beperkt aantal houders is van mening dat IKK heeft bijgedragen aan een meer passend beleid voor de individuele locatie en/of een beter zicht van de medewerkers op de kleine en grote risico's.

8 Het gaat hier om kwaliteitsaspecten die volgens houders sinds de invoering van de Wet IKK zijn verbeterd. Houders kiezen uit alle aspecten en geven gemiddeld twee à drie maatregelen op. Om deze reden is vooral de rangorde in Figuur 3.12 relevant. De percentages zijn beperkt informatief.

Figuur 3.12 Houders zien kwaliteitseffect IKK-maatregelen vooral op meer aandacht voor baby's en meer aandacht voor coaching medewerkers

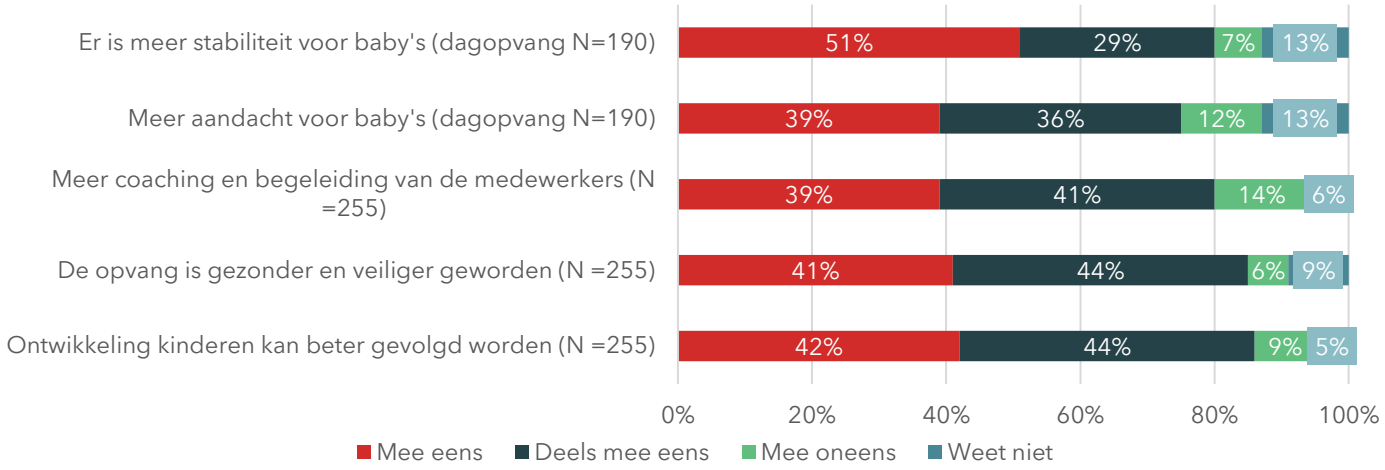


Bron: Monitor IKK, eindmeting

Toelichting: De vraag luidde: Op welke manier/op welke punten is de kwaliteit van de opvang door de IKK-maatregelen verhoogd? De vraag is alleen gesteld aan de 66 procent van de houders die een verhoging van de kwaliteit zag als gevolg van de Wet IKK. Houders konden uit alle aspecten kiezen en noemden gemiddeld 2 tot 3 aspecten. De percentages in deze figuur zijn herberekend omdat alleen houders die een verhoging van de kwaliteit zagen als gevolg van de Wet IKK antwoord hebben gegeven. In de originele figuur uit de Monitor IKK Eindmeting (2021) zijn de percentages gebaseerd op 66 houders. In deze figuur zijn percentages omgerekend naar alle 100 houders.

Op een aantal punten onderschrijven de pedagogisch medewerkers de positieve effecten op de kwaliteit, die de houders al noemden. Zo zien ook de medewerkers dat er door de maatregelen meer aandacht is voor baby's, meer aandacht voor coaching van medewerkers en dat de ontwikkeling van de kinderen beter kan worden gevolgd, zie Figuur 3.13.

Figuur 3.13 PM'ers zien kwaliteitseffect IKK-maatregelen vooral op meer stabiliteit voor baby's en beter volgen ontwikkeling kinderen



Bron: Monitor IKK, eindmeting
Toelichting: De vraag luidde: In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?

De antwoorden van de houders en de pedagogisch medewerkers kunnen niet direct met elkaar vergeleken worden.[9] Wel is te zien dat houders de aandacht voor baby's en meer aandacht voor coaching van medewerkers het meest vinden toevoegen aan de kwaliteit, terwijl pedagogisch medewerkers juist de stabiliteit voor baby's en het volgen van de ontwikkeling van kinderen het meest vinden bijdragen aan de kwaliteit. Ook lijkt het erop dat pedagogisch medewerkers sterker wijzen op de effecten op de veiligheid en gezondheid op de locatie, zie Figuur 3.13.

3.3 Conclusie

Volgens de metingen van het onderzoek LKK (niveau 3 op de effectladder) is de kwaliteit van de kinderopvang toegenomen van 2017 op 2018/2019. De kwaliteit van de dagopvang en van de peuteropvang zijn naar elkaar toegegroeid. Dit wil nog niet zeggen dat de kwaliteitsverhoging door de Wet IKK komt. Een ruime meerderheid van de houders en de pedagogisch medewerkers geeft in de Monitor IKK (niveau 2 op de effectladder) aan dat de kwaliteit is toegenomen als gevolg van de Wet IKK. Dit leidt dit tot de conclusie dat de Wet IKK naar verwachting heeft geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 2 op de effectladder).

[9] De antwoorden van houders en pedagogisch medewerkers zijn niet goed te vergelijken omdat de vraagstelling verschillend is. Houders moesten uit een lijst met kwaliteitverhogende kenmerken kiezen welke ze vonden bijdragen aan de kwaliteit. Gemiddeld werden er 2 à 3 gekozen. De pedagogisch medewerkers is per kenmerk gevraagd of dit element was verbeterd of niet.

4 Toezicht en handhaving in de kinderopvang

Volgens houders toetst de toezichthouder te streng op de naleving van de middelvoorschriften, in plaats van op de geboden kwaliteit in de praktijk. De GGD heeft echter geen ruimte om tekortkomingen niet te rapporteren. Gemeenten hebben discretionaire ruimte om bij tekortkomingen wel of geen handhaving in te zetten.

Een van de doelen van de Wet IKK was om "zowel in toezicht als de praktijk van de kinderopvang focus meer te leggen op de geboden kwaliteit in de praktijk dan op de naleving van de middelvoorschriften" (Besluit IKK, blz. 29). In de interviews is naar voren gekomen dat een deel van de kinderopvangorganisaties vindt dat de toezichthouder te streng toetst op de naleving van de middelvoorschriften, in plaats van op de geboden kwaliteit in de praktijk. Dit komt mogelijk door de verwachtingen die zijn gewekt in het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang waarin staat: "In de komende periode zal de toezichtsystematiek verder worden verbeterd en zal in de praktijk ervaring worden opgedaan met nieuwe manieren van werken, zoals het ervaring opdoen met het door houder en toezichthouder gezamenlijk observeren van de pedagogische praktijk, het maken van verbeterafspraken en zelfevaluatie door houders." Deze paragraaf gaat in op de juridische context en de uitvoering van het toezicht.

Bij het toezicht en de handhaving van kinderopvangorganisaties zijn drie partijen betrokken: de gemeente, de GGD en de Inspectie voor het Onderwijs. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen die gelden voor de kinderopvang. De GGD is toezichthouder en voert de inspecties uit. De Inspectie voor het onderwijs (IvhO) houdt interbestuurlijk toezicht op het toezicht en de handhaving van gemeenten.

Aantal door de GGD geconstateerde tekortkomingen neemt toe sinds de invoering van de Wet IKK

Een toezichthouder van de GGD voert jaarlijks een inspectie uit bij elke individuele kinderopvanglocatie. De toezichthouder controleert in ieder geval de volgende verplichte items:

1. Er is een pedagogisch beleidsplan en er wordt conform het pedagogisch beleidsplan gehandeld.
2. Er wordt verantwoorde kinderopvang geboden.
3. De houder van de kinderopvangvoorziening en beroepskrachten zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag.
4. De houder van de kinderopvangvoorziening draagt zorg voor de koppeling in het PRK.
5. Beroepskrachten beschikken over een passende opleiding.
6. Pedagogisch beleidsmedewerkers beschikken over een passende opleiding.
7. De houder van een kindercentrum zet voldoende beroepskrachten in voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (beroepskracht-kindratio).
8. De opvang vindt plaats in stam-/basisgroepen.

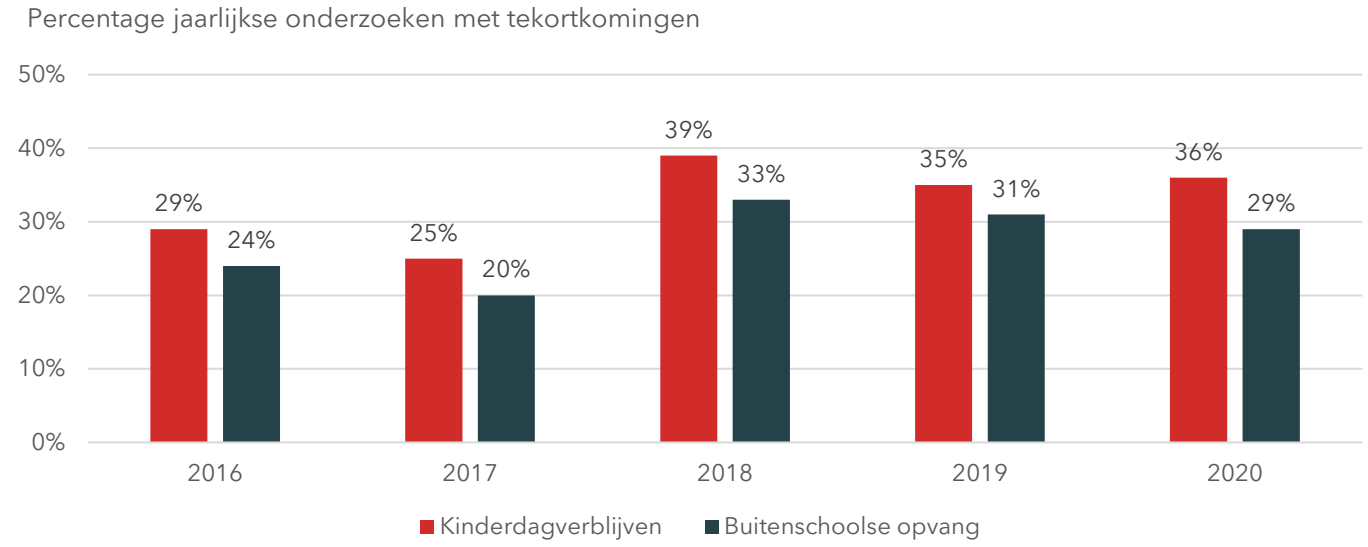
Afhankelijk van het risicoprofiel van de instelling controleert de inspecteur meer items. Naast de 8 verplichte items zijn er nog 19 items die de GGD kan inspecteren. Als de GGD een tekortkoming constateert dan adviseert de GGD de gemeente om wel of niet te handhaven of biedt herstelaanbod aan.[10] De gemeente kan dan besluiten tot het nemen van maatregelen.

[10] Herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder van een kinderopvangvoorziening om binnen de tijd van het opstellen van het concept-inspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen.

De toezichthouder heeft bij bepaalde maatregelen, zoals het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid de ruimte om een dialoog aan te gaan met de houder. De normen hiervoor in het Besluit IKK zijn immers open: in het Besluit IKK staat wel welke onderwerpen aan de orde moeten komen, maar niet exact hoe die onderwerpen worden ingevuld (zie Paragraaf 5.2.2). Organisaties kunnen hier zelf het beleid bepalen en de toezichthouder kan dit vervolgens toetsen. Voor de meeste andere maatregelen is die speelruimte er niet. Maatregelen zoals de BKR zijn gesloten normen waaraan houders wel of niet voldoen. De GGD-toezichthouders hebben op grond van de Wet Kinderopvang geen ruimte om tekortkomingen niet te rapporteren. Daarbij geven gesloten normen weinig ruimte voor een afweging door de toezichthouder. Zij kunnen niet een andere kant opkijken. Wel kunnen zij in het inspectierapport de omstandigheden waaronder de overtreding is geconstateerd schetsen. Alleen waar het gaat om de 3-uursregeling en het vastegezichtencriterium hebben zij sinds 2020 de mogelijkheid om een overtreding niet te rapporteren als er sprake is van overmacht (Artikel 8, Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang). De toezichthouder moet wel in het inspectierapport beschrijven hoe het oordeel dat sprake is van overmacht tot stand is gekomen.

Sinds de invoering van de Wet IKK in 2018 steeg het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij alle typen kinderopvang. Bij de dagopvang is het deel van de jaarlijkse onderzoeken waar tekortkomingen worden geconstateerd met bijna 40 procent het grootst. Volgens de Inspectie voor het Onderwijs komt dit doordat het toetsingskader naar aanleiding van de nieuwe wet is aangepast: enkele voorwaarden zijn aangescherpt en er zijn nieuwe voorwaarden aan het toetsingskader toegevoegd.

Figuur 4.1 Aantal onderzoeken met tekortkomingen gestegen na invoering Wet IKK



Bron: Jaarrapporten Inspectie voor het Onderwijs 2018 en 2021

De GGD-toezichthouder kan herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. Deze werkwijze is met ingang van 2019 landelijk ingevoerd met als doel om de houder van een kinderopvangvoorziening tekortkomingen nog voor het afsluiten van de inspectie te laten herstellen. In veel gevallen is handhaving door gemeenten niet meer nodig bij toepassing van herstelaanbod (IvhO, 2021).

Bij ongeveer de helft van de onderzoeken met tekortkomingen in 2019 en 2020 zette de GGD herstelaanbod in. Bij de dagopvang werd 90 procent van de tekortkomingen na herstelaanbod hersteld, en in de buitenschoolse opvang

94 procent (IvhO, 2021). Volgens de IvhO (2021) lijkt het herstelaanbod een effectief instrument voor herstel van tekortkomingen, nog voordat het inspectierapport wordt vastgesteld.

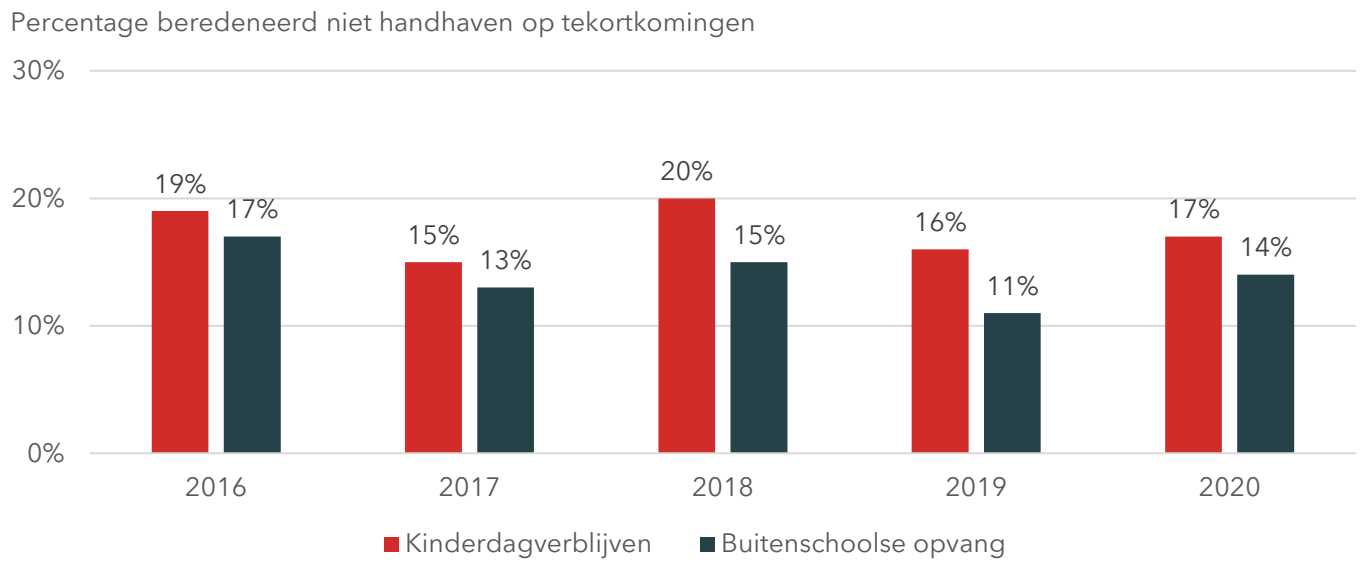
Als de tekortkoming na herstelaanbod is hersteld, geeft de GGD-toezichthouder meestal geen handhavingsadvies aan de gemeente. In 2019 en 2020 werd daardoor voor de dagopvang niet bij 35 procent en 36 procent (zie Figuur 4.1) een handhavingsadvies gegeven maar bij respectievelijk 22 procent en 20 procent. Voor de buitenschoolse opvang ging het in plaats van 36 procent en 29 procent om 19 procent en 16 procent (IvhO, 2021). Daarmee liggen de handhavingsadviezen weer op het niveau van voor de Wet IKK.

Bij 10 tot 20 procent van de tekortkomingen legt de gemeenten geen sanctie op

De gemeente kan op basis van het inspectierapport van de GGD besluiten tot het al dan niet nemen van maatregelen als een overtreding is geconstateerd. Daarbij heeft de gemeente een discretionaire bevoegdheid om geen sanctie op te leggen als voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond (artikel 5.5 van de Algemene wet bestuursrecht). Of die rechtvaardigingsgrond er is beoordeelt de gemeente mede op basis van het rapport van de GGD, waarin de omstandigheden van de overtreding staan. Gemeenten kunnen ook besluiten niet te handhaven als er sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals bijv. uitzicht op legalisatie of als handhaving strijdig zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De discretionaire bevoegdheid in de Algemene wet bestuursrecht betreft dus alleen de handhaving, niet het toezicht.

Uit de jaarverantwoordingsrapporten van gemeenten blijkt dat gemeenten gebruikmaken van hun discretionaire bevoegdheid om niet te handhaven. De IvhO constateert dat gemeenten in 2020 bij 17 procent van de tekortkomingen in kinderdagverblijven geen handhaving inzetten. In de buitenschoolse opvang ging het om 14 procent (IvhO, 2021). Ingeval geen herstelaanbod wordt gedaan of wanneer de tekortkomingen niet op tijd hersteld zijn dan wordt meestal een aanwijzing of waarschuwing gegeven. In de praktijk worden er nauwelijks boetes gegeven voor overtredingen.

Figuur 4.2 Op 10 tot 20 procent van de tekortkomingen vindt geen handhaving plaats



Bron: Jaarrapporten Inspectie voor het Onderwijs 2019 en 2021

5 Effecten per maatregel

De pedagogisch coach heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Het concretiseren van de pedagogische doelen in het beleidsplan, de nieuwe BKR voor baby's, het structureel volgen van het kind en de mentor voor elk kind zijn maatregelen die naar verwachting hebben bijdragen aan de kwaliteit. Maatregelen die naar verwachting leiden tot een negatief effect op de kwaliteit zijn de 3-uursregeling en de wijziging van de BKR in de buitenschoolse opvang. Van de verandering van het vastegezichtencriterium voor baby's kan het effect op de kwaliteit niet worden beoordeeld.

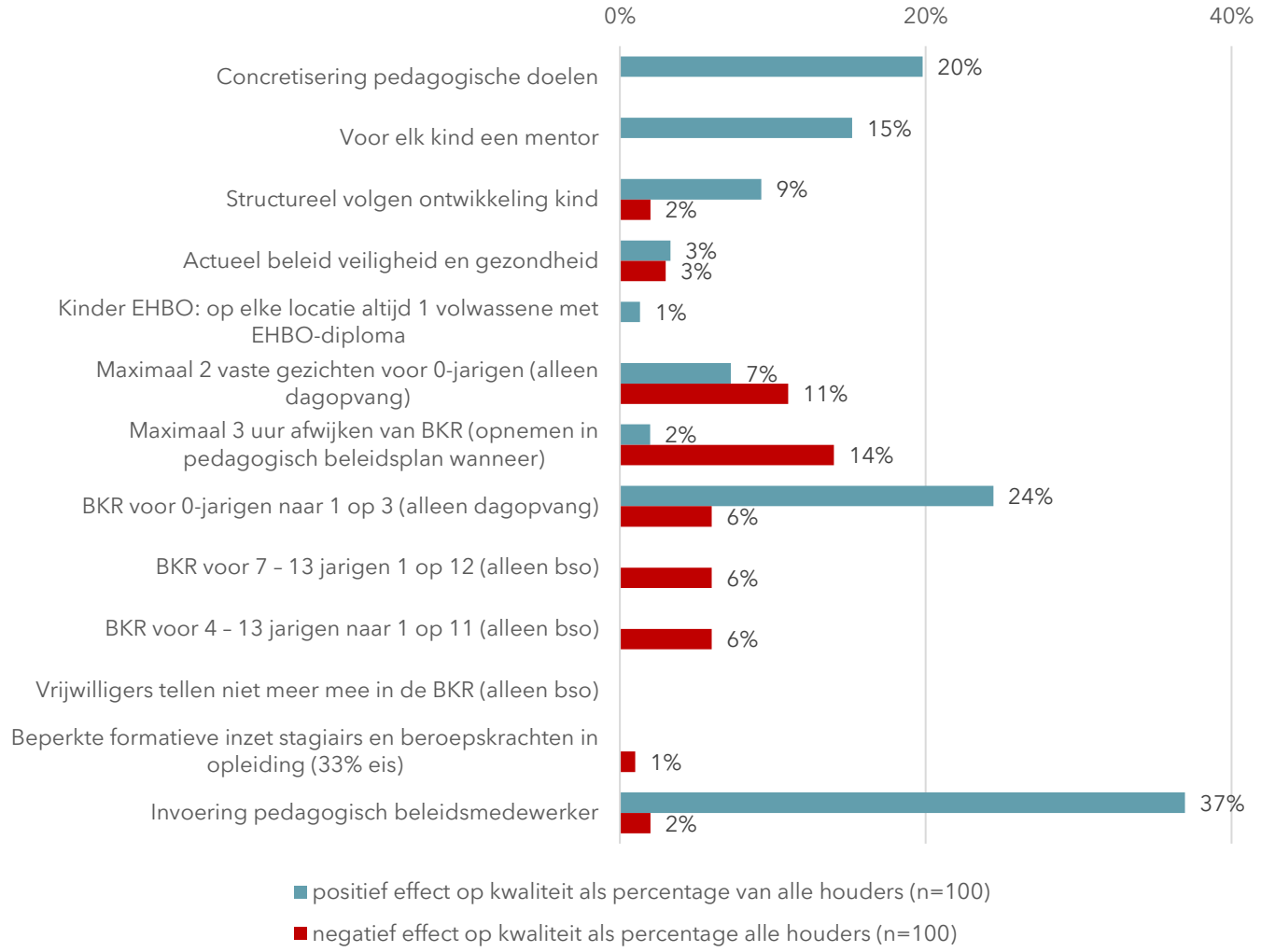
5.1 Totaalbeeld

Het merendeel van de voor de Monitor IKK ondervraagde houders en pedagogisch medewerkers ervaart een stijging van de kwaliteit als gevolg van de maatregelen van de Wet IKK, zie paragraaf 3.2. Aan de houders die een kwaliteitsverbetering zien is vervolgens gevraagd welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan die kwaliteitsverhoging. Als top 5 van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit noemen houders, zie Figuur 5.1:

1. De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker;
2. De nieuwe BKR voor baby's;
3. De concretisering van de pedagogische doelen in het beleidsplan;
4. De toewijzing van een mentor aan ieder kind;
5. Het structureel volgen van kinderen.

Gevraagd naar de maatregelen die een negatief effect hebben gehad op de kwaliteit noemen houders vooral de 3-uursregeling, het vastegezichtencriterium, en alle veranderingen in de BKR, ook die voor baby's. Voor de 3-uursregeling en het vastegezichtencriterium zijn er meer houders die negatieve effecten zien op de kwaliteit dan houders die positieve effecten zien op de kwaliteit. Houders zien van de veranderingen van de BKR in de buitenschoolse opvang uitsluitend negatieve effecten.

Figuur 5.1 Houders zien kwaliteitseffect IKK-maatregelen vooral als gevolg invoering pedagogisch medewerker en BKR voor baby's



Bron: Monitor IKK, eindmeting
Toelichting: De vragen luidden:

1. Welke IKK-maatregelen hebben volgens u met name bijgedragen aan die kwaliteitsverhoging? De vraag is alleen gesteld aan de 66 procent van de houders die een verhoging van de kwaliteit zag als gevolg van de Wet IKK. Houders noemden gemiddeld 2 tot 3 maatregelen. De percentages in deze figuur zijn herberekend naar alle respondenten door de percentages te vermenigvuldigen met 66 procent.
2. Zijn er (ook) maatregelen die een negatieve invloed hebben gehad op de toepassing van de pedagogische doelen in het beleid en/of de praktijk? Zo ja welke maatregelen?

De meningen van de achterban van BMK over de bijdrage van maatregelen aan de kwaliteit van de kinderopvang komen in grote lijnen overeen met die van de voor de Monitor IKK ondervraagde houders.[11] Ook zij noemen als maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit de coaching door de pedagogisch medewerker, de concretisering van de pedagogische doelen en het structureel volgen van het kind, zie Bijlage C. Ook de aanpassing van de BKR voor baby's vinden zij bijdragen aan de kwaliteit, maar zij zien ook negatieve effecten, net als de in de Monitor IKK geïnterviewde houders. Verder zien zij ook negatieve effecten van de mentor voor ieder

[11] De vraagstelling in de uitvraag onder leden van BMK is anders dan die in de enquête van de Monitor IKK. Voor de Monitor IKK moesten houders uit een lijst met maatregelen kiezen welke ze met name vonden bijdragen aan de kwaliteit. Gemiddeld werden er 1 à 2 gekozen. Voor de uitvraag onder leden van BMK is per maatregel gevraagd of de maatregel een positieve bijdrage had geleverd, waardoor deze percentages veel hoger uitvallen. Verder zijn in de uitvraag onder leden van BMK meer maatregelen uitgevraagd dan in de enquête voor de Monitor IKK.

kind. De achterban van BMK is zeer positief over de EHBO-eis en meer in het algemeen over de verplichting om een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid te hebben. Van die laatste maatregel zien ze echter ook negatieve effecten. De in de uitvraag onder leden van BMK meest genoemde neveneffecten betreffen de extra regeldruk die de maatregelen met zich meebrengen.

Negatieve neveneffecten kunnen invloed hebben op de kwaliteit. Door een hoge werkdruk zouden pedagogisch medewerkers mogelijk minder aandacht kunnen geven aan de kinderen. Dit effect is echter al meegenomen in de meting van de kwaliteit en de beoordeling van het effect van de maatregel op de kwaliteit door de respondenten op de verschillende enquêtes. Wel moeten bij de beoordeling van een maatregel de neveneffecten worden afgewogen tegen de kwaliteit. Deze afweging is op basis van de beschikbare bronnen niet altijd mogelijk. De beschikbare bronnen geven hooguit zwak bewijs over de richting van het effect op de kwaliteit, maar niet over de omvang van het effect. Ook de neveneffecten kunnen niet gekwantificeerd worden.

5.2 Ontwikkeling kind centraal

5.2.1 Pedagogische doelen opnemen in wet

In het Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (Besluit IKK) is opgenomen dat de houder er in ieder geval zorg voor draagt dat, rekening houdend met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden:

a. op een sensitieve en responsieve manier met kinderen wordt omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen;
a. kinderen spelenderwijs worden uitgedaagd in de ontwikkeling van hun motorische vaardigheden, cognitieve vaardigheden, taalvaardigheden en creatieve vaardigheden, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger te functioneren in een veranderende omgeving;
b. kinderen worden begeleid in hun interacties, waarbij hun spelenderwijs sociale kennis en vaardigheden worden bijgebracht, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger relaties met anderen op te bouwen en te onderhouden, en
c. kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

Deze pedagogische doelen zijn gebaseerd op het werk van Marianne Riksen-Walraven. Het doel van het opnemen van concrete pedagogische doelen in de regelgeving is om meer houvast aan de sector te bieden voor het handelen van de pedagogisch medewerker in de praktijk (MvT Wet IKK). "Het gaat hierbij om het bieden van handvatten voor de opvangpraktijk die tegelijkertijd voldoende ruimte aan houders en beroepskrachten bieden om in samenspraak met ouders voor een eigen aanpak te kiezen." (MvT Wet IKK). Daarnaast moet het opnemen van de pedagogische doelen in de regelgeving een steviger wettelijke basis bieden voor het toezicht (Besluit IKK).

Box 5.1 Overzicht effecten opnemen pedagogisch doelen in de wet



Implementatie: Volgens de helft van de ondervraagde houders heeft de maatregel geleid tot een betere vormgeving van de doelen in het pedagogisch beleid van hun locatie en/of een betere toepassing van de doelen in de praktijk. Voor vier op de tien waren de pedagogische doelen al voldoende duidelijk.



Houvast: Het opnemen van de pedagogische doelen in de wet heeft mogelijk geleid tot meer houvast voor het handelen van de pedagogisch medewerker in de praktijk, vooral voor minder professionele aanbieders.



Toezicht: De maatregel leidt daarnaast naar verwachting tot een steviger wettelijke basis voor het toezicht.



Kwaliteit: Het opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK leidt mogelijk tot meer houvast voor de sector (niveau 1 op de effectladder) en daardoor tot een hogere kwaliteit.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Meer houvast voor de sector

Een groot deel van de sector ziet de positieve kanten van het opnemen van de pedagogische doelen in de wet, maar vindt dat dit in de praktijk niet per se leidt tot meer houvast.

- Voor de Monitor IKK heeft Bureau Bartels aan houders (n=100) gevraagd of de IKK-maatregelen naar hun mening hebben geleid tot een betere vormgeving van de doelen in het pedagogisch beleid van hun locatie en/of een betere toepassing van de doelen in de praktijk. Ruim de helft van de ondervraagde houders ziet daadwerkelijk een dergelijk effect van de maatregelen. Vier op de tien houders ervaren een dergelijk effect van de IKK-maatregelen niet. Al deze houders merken daarbij op dat de pedagogische doelen voor hen al voldoende duidelijk waren, al goed in het beleid waren opgenomen en volgens het beleid werden toegepast in de praktijk. Degenen die wel effecten ervaren merken over het algemeen op dat ze bewuster zijn gaan kijken naar de doelen en hoe ze daar in het beleid en in de praktijk vorm aan moeten geven (Monitor IKK eindmeting, 2021). De vraag in de monitor gaat over het geheel aan maatregelen in de Wet IKK, niet alleen over het opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK.
- In de interviews is deze maatregel aan de orde gekomen, maar niet alle geïnterviewden hadden hier een mening over. Volgens enkele geïnterviewden leidt het opnemen van pedagogische doelen in de wet tot meer houvast. Dit geeft volgens hen duidelijkheid en is voorwaardenscheppend voor de rest van het werk. Wel plaatsen zij de kanttekening dat veel organisaties al uitgingen van deze doelen, en dat het voor hen dus geen verschil maakte. Voor de minder professionele aanbieders kan het wel leiden tot een kwaliteitsverbetering, omdat zij nu ook gehouden zijn uit te gaan van de pedagogische doelen in de wet. Eén van de geïnterviewde partijen vindt dat het opnemen van pedagogische doelen in de wet juist niet leidt tot meer houvast, maar beperkend is. Volgens deze partij willen ondernemers pedagogische vrijheid, net als in het onderwijs. Doelen opleggen en alles tot in detail vastleggen belemmert deze vrijheid.
- Uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders blijkt dat 53 procent van de toezichthouders aangeeft dat deze maatregel meer houvast biedt aan de praktijk en 21 procent dat de maatregel geen bijdrage heeft geleverd aan dit doel, zie Bijlage C.

Het beeld dat hieruit ontstaat is dat een groot deel van de sector de positieve kanten van het opnemen van de pedagogische doelen in de wet onderkent, maar dat dit in de praktijk niet per se leidt tot meer houvast of tot een verbetering van de kwaliteit, omdat veel organisaties al uitgingen van de pedagogische doelen. Wel kan het opnemen van de pedagogische doelen hebben geleid tot een kwaliteitsimpuls bij minder professionele aanbieders.

Een steviger wettelijke basis voor het toezicht

Het opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK biedt volgens GGD-toezichthouders een steviger wettelijke basis voor het toezicht. Uit de uitvraag onder GGD-toezichthouder blijkt dat zij het pedagogisch beleidsplan toetsen aan de voorwaarden in wet- en regelgeving, dus ook of het plan invulling geeft aan de pedagogische doelen die in het Besluit IKK staan. Van de responderende GGD-toezichthouders noemt 74 procent dat deze maatregel tot meer houvast leidt voor het toezicht.

Effect op de kwaliteit

Deze maatregel is niet uitgevraagd in de enquête voor de Monitor IKK, wel in de uitvraag onder de achterban van BMK. Uit de uitvraag onder de achterban van BMK blijkt dat ruim 80 procent vindt dat het opnemen van de pedagogische doelen in de wet een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van kinderopvang. Volgens een van de respondenten "*dragen de maatregelen in de wet bij aan de kwaliteit en het bewustzijn hiervan bij alle betrokkenen.*" Ook noemen ondervraagde houders dat het in de praktijk niet veel heeft veranderd: *"Ik wil dit niet negatief beoordelen, maar het heeft bij ons niet echt veel veranderd. In het pedagogisch beleid zijn dingen nu anders omschreven, maar verder heeft dit bij ons niet echt een kwaliteitsslag opgeleverd. Ik vind het echter zeer goed dat dit overal nu zo moet zijn, daar sta ik heel zeker achter."*

Conclusie

Het opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK leidt mogelijk tot meer houvast voor de sector en daardoor tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Zowel uit de interviews als uit de uitvraag van BMK blijkt dat veel organisaties al uitgingen van deze pedagogische doelen. Door de wet zijn die anders opgeschreven in het pedagogisch beleidsplan. Ze vinden het wel goed dat hiermee een basis is gelegd in de wet, die kan hebben geleid tot een kwaliteitsimpuls bij minder professionele aanbieders. De maatregel leidt daarnaast volgens toezichthouders tot een steviger wettelijke basis voor het toezicht. Aangezien deze maatregel geen negatieve neveneffecten heeft kan er in potentie een positief effect op de kwaliteit van uitgaan. Deze conclusie is vooral gebaseerd op descriptief bewijs (niveau 1 op de effectladder).

5.2.2 Uitwerken en toepassen pedagogisch beleidsplan

Volgens het Besluit IKK moet elk kindercentrum beschikken over een pedagogisch beleidsplan. In het plan moeten organisaties aangeven hoe zij invulling geven aan de pedagogische doelen. Het gaat onder andere om:

a. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de pedagogische doelen in de Wet IKK;
b. de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd;
c. de wijze waarop de mentor de verkregen informatie over de ontwikkeling van het kind periodiek met de ouders bespreekt;
d. de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de stamgroepen;
e. de wijze waarop kinderen kunnen wennen aan een nieuwe stamgroep;
f. de tijden waarop kan worden afgeweken van de BKR-regels en de tijden waarop in ieder geval niet daarvan wordt afgeweken;
g. de aard en de organisatie van de activiteiten waarbij kinderen de stamgroep of de stamgroepruimte kunnen verlaten;
h. het beleid ten aanzien van het gebruik kunnen maken van dagopvang gedurende extra dagdelen;
i. de taken die beroepskrachten in opleiding, stagiairs en vrijwilligers in de dagopvang kunnen uitvoeren en de wijze waarop zij hierbij worden begeleid.

Volgens het Besluit IKK moet de houder er ook voor zorgen dat er in de opvang conform het pedagogisch beleidsplan wordt gehandeld.

Doel van deze maatregel:
- Meer houvast bieden aan de sector voor het handelen van de pedagogisch medewerker in de praktijk.
- Meer maatwerk voor de organisaties en samenwerking richting ouders en kinderen.

Voorzien neveneffect:
- Wijziging toezichtsystematiek
- Eenmalig hogere regeldruk

Box 5.2 Overzicht effecten Uitwerken en toepassen pedagogisch beleidsplan



Implementatie: Toename aantal organisaties met uitgewerkt beleidsplan in peuteropvang en bso. In dagopvang geen toename van het aandeel met beleidsplan (Onderzoek LKK).

Houvast: 87% van de pm'ers vindt dat het pedagogisch beleid duidelijker is beschreven en vastgelegd en 29% snapt nu ook beter hoe ze de maatregelen kunnen toepassen in de praktijk. Vooral in bso. (Monitor IKK).

Maatwerk: Houders ervaren in de toepassing van het pedagogisch beleid minder beleidsvrijheid dan voor de wet IKK (Monitor IKK en interviews).

Toezicht: Deel GGD-inspecteurs merkt in de praktijk dat houders zich erg beperkt voelen in hun handelingsruimte, door de strikte maatregelen waaraan het beleidsplan moet voldoen (Monitor IKK).

Regeldruk: De maatregel heeft geleid tot structureel hogere administratieve lasten (Interviews).

Kwaliteit: Naar verwachting heeft deze maatregel geleid tot een stijging van de kwaliteit (Niveau 2 op de effectladder) en is nummer 3 op lijst van maatregelen die volgens houders het meest hebben bijgedragen aan stijging kwaliteit (Monitor IKK, uitvraag BMK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

Deze maatregel heeft geleid tot een toename van het aantal organisaties met een pedagogisch beleidsplan. De maatregel wordt over het algemeen goed nageleefd.

- Uit het onderzoek LKK blijkt dat het percentage organisaties in de peuteropvang en buitenschoolse opvang dat een uitgewerkt pedagogisch beleidsplan heeft sterk is gestegen tussen 2017 en de jaren 2018/2019. Dit is gebaseerd op gesprekken en een enquête onder leidinggevenden. In de peuteropvang gaat het om een stijging van 79 procent in 2017 naar 96 procent en in de buitenschoolse opvang om een stijging van 67 procent naar 90 procent. In de dagopvang is het patroon anders. Daar was het percentage in 2017 en 2018 al hoog, ruim 92 procent in beide jaren, maar zakt het naar 69 procent in 2019, waarvoor geen duidelijke verklaring is (Slot, 2021).
- Volgens de Monitor IKK heeft 90 procent van de geënquêteerde houders in 2020 de pedagogische doelen geconcretiseerd in het pedagogisch beleidsplan. Pedagogisch medewerkers hebben hier een ander beeld bij: volgens 50 procent van de medewerkers is in het pedagogisch beleidsplan altijd concreet uitgewerkt wat de vier pedagogische doelen uit de wet inhouden en hoe ze in de praktijk toegepast moeten worden. Mogelijk zijn de pedagogische doelen wel geconcretiseerd, maar is het voor de medewerkers toch nog niet voldoende duidelijk wat zij er in de praktijk mee moeten. 6 procent van de houders ervaart knelpunten bij het opstellen van het plan. Zij missen vooral een duidelijke richtlijn waar het pedagogisch beleid aan moet voldoen. Nu begrijpen ze niet altijd waarom de GGD tekortkomingen constateert en merken ze ook dat er tussen GGD'en verschillen bestaan in de manier waarop ze het beleid beoordelen.
- Uit het jaarrapport van de IvhO over 2020 blijkt dat in 3 procent van de organisaties geen beleidsplan aanwezig was. Als er wel een beleidsplan is, komen niet altijd alle voorgeschreven onderwerpen aan de orde. Vooral het

vastleggen van de tijden waarop kan worden afgeweken van de BKR-regels (3-uursregeling) gebeurt niet altijd: in 2019 en 2020 in respectievelijk 7 procent en 8 procent van de onderzochte organisaties.

Meer houvast bieden aan de sector

- Volgens houders heeft de verplichting om de pedagogische doelen te concretiseren in het beleidsplan bijgedragen aan meer houvast voor de pedagogisch medewerker. Van de houders zegt 50 procent in de enquête voor de Monitor IKK dat dit een van de maatregelen is die het meest hebben bijgedragen aan het bieden van meer houvast voor het vormgeven van het pedagogisch beleid en het toepassen daarvan in de praktijk. Deze verplichting heeft hen naar eigen mening aangezet om in het beleid gerichter aandacht te besteden aan deze doelen (Monitor IKK, 2021).
- Van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers stelt 87 procent dat het pedagogisch beleid – als gevolg van de invoering van de IKK-maatregelen – duidelijker is beschreven en vastgelegd. Op de vraag welke positieve effecten ze hebben ervaren als gevolg van de IKK-maatregelen noemen bijna vier op de tien medewerkers dat ze nu beter weten wat de pedagogische doelen inhouden en drie op de tien dat ze nu ook beter snappen hoe ze de maatregelen kunnen toepassen in de praktijk (Monitor IKK, 2021).
- Van de GGD-toezichthouders vindt 65 procent dat de maatregel heeft bijgedragen aan meer houvast voor de sector.
- Van de oudercommissies geeft 43 procent aan dat zij meer zicht hebben gekregen op het pedagogisch beleid. Daarnaast is 74 procent het (deels) eens met de stelling dat het pedagogisch beleid beter is beschreven (Monitor IKK).

Meer maatwerk voor de organisaties en samenwerking richting ouders en kinderen

Uit de interviews met brancheorganisaties en houders blijkt dat houders zich beperkt voelen door de strikte controle op de naleving van het pedagogisch beleidsplan. Houders hebben wel vrijheid in het opstellen van het beleidsplan (hoewel de wet nauwkeurig voorschrijft welke onderwerpen aan de orde moeten komen), maar zij worden vervolgens streng gecontroleerd of ze in de praktijk ook precies doen wat er in het beleidsplan staat. Dit staat naar hun idee maatwerk in de pedagogische praktijk in de weg. De praktijk is vaak weerbarstiger dan je van tevoren in het pedagogisch werkplan of pedagogisch beleid opschrijft (concrete voorbeelden: 'Je moet omschrijven hoe je mentorschap, opendeurenbeleid of een uitje vormgeeft'). Het probleem met het pedagogisch werkplan en het beleid is dat het volgens de wet letterlijk opgevolgd moet worden, terwijl je in de praktijk soms andere keuzes moet kunnen maken die op dat moment recht doen aan de situatie: *"Het voelt als een keurslijf"*. Een van de brancheorganisaties stelt dat daardoor houders soms het beleidsplan vager houden om niet het risico te lopen dat de toezichthouder een tekortkoming constateert.

Een deel van de in het kader van de Monitor IKK geïnterviewde GGD-inspecteurs zegt dat de toegenomen ruimte voor maatwerk niet door de houders wordt herkend. Zij merken in de praktijk dat houders zich erg beperkt voelen in hun handelingsruimte, door de strikte maatregelen die er met de invoering van de Wet IKK zijn gekomen. Zij merken dat houders het idee hebben dat ze niet voldoende goed kunnen inspringen op de behoeften van de kinderen. Een ander deel van de inspecteurs ziet geen duidelijke invloed van de IKK-maatregelen. Zij stellen dat het al voor de invoering van de Wet IKK erg verschilde tussen houders in hoeverre zij zich vrij voelden om in de praktijk maatwerk toe te passen. Ook uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders blijkt dat toezichthouders verdeeld zijn: 42 procent vindt dat de maatregel leidt tot meer maatwerk, de rest ziet zowel positieve als negatieve effecten, alleen negatieve effecten, ziet geen bijdrage van de maatregel of weet het niet.

Neveneffecten

De maatregel leidt niet tot een wijziging van de toezichtsystematiek. Het idee was dat met deze maatregel een open norm werd gesteld waarover de toezichthouder in gesprek kan gaan met de houder over het beleidsplan. Uit de interviews met brancheorganisaties blijkt dat houders dat in de praktijk niet zo ervaren, vanwege de strenge controle van de toepassing van het beleidsplan. Ook vinden sommige houders dat de toezichthouder op de stoel van de houder gaat zitten bij het beoordelen van het beleidsplan. Een deel van de toezichthouders ziet niet veel verschil met vroeger, toen moesten houders ook een beleidsplan hebben en ernaar handelen. Een aantal ziet wel dat de pedagogisch medewerkers meer betrokken zijn bij het beleidsplan en het daardoor beter kennen en toepassen.

De maatregel heeft geleid tot hogere administratieve lasten. Die zijn niet eenmalig. De houder moet het plan regelmatig aanpassen aan de situatie. De praktijk wijzigt door de vraag, bijvoorbeeld toename van baby's, of door de inzet van een stagiaire. Deze aanpassingen in het beleid moeten ook steeds voor advies naar de oudercommissie. Ook moet de houder iedere ouder informeren over de wijziging van het beleidsplan. Daarnaast vraagt de GGD-inspecteur volgens de geïnterviewde houders steeds meer gedetailleerde beschrijvingen in het pedagogisch beleidsplan.

Effect op de kwaliteit

Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders is dit nummer 3 op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie Paragraaf 5.1). Ook een groot deel van de houders die hebben gereageerd op de uitvraag van BMK vindt dat het concretiseren van de pedagogische doelen in het beleidsplan positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit, zie Bijlage C.

Conclusie

Naar verwachting heeft de verplichting tot het uitwerken van de pedagogische doelen in het beleidsplan bijgedragen aan meer houvast voor de pedagogisch medewerkers en daarmee aan een hogere kwaliteit van de opvang (niveau 2 op de effectladder). Het uitwerken van de pedagogische doelen in het beleidsplan is volgens de in de Monitor IKK geënquêteerde houders de derde maatregel die het meest heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang. Ook in de uitvraag onder de achterban van BMK scoort deze maatregel hoog. Wel noemen houders dat ook voor de Wet IKK houders al het pedagogische beleid uitwerkten in het pedagogisch beleidsplan. Volgens het onderzoek LKK is er van 2017 op 2018/2019 alleen een toename van het aandeel locaties met een pedagogisch beleidsplan in de peuteropvang en de buitenschoolse opvang, niet in de dagopvang. Wel zal de inhoud van het beleidsplan in de dagopvang veranderd zijn door de nieuwe eisen in de wet. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de enquête van houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK. Deze conclusie wordt ondersteund door de uitvraag onder de BMK-achterban. Houders ervaren wel minder maatwerk doordat de toezichthouder controleert of alle regels in het beleidsplan worden nageleefd. Ook ervaren houders meer regeldruk. Deze is niet eenmalig, zoals was voorzien, maar structureel.

5.2.3 Structureel volgen ontwikkeling kind

Volgens het Besluit IKK zijn houders verplicht om in hun pedagogisch beleidsplan op te nemen hoe kinderen gevolgd worden in hun ontwikkeling en hoe daarbij naar een doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang wordt gestreefd. Voor de dagopvang, de peuteropvang en de buitenschoolse opvang wordt specifieke aandacht gevraagd voor het signaleren van bijzonderheden in de ontwikkeling van het kind of problemen en het doorverwijzen van ouders naar passende instanties voor verdere ondersteuning.

Doelen van deze maatregel zijn:
- Belangrijke ontwikkelstappen maar ook mogelijke achterstanden worden tijdig gesignaleerd;
- Kennis over de ontwikkeling van het kind gaat gedurende de opvang niet verloren bij de overgang naar school en buitenschoolse opvang. Dit doel heeft niet direct invloed op de kwaliteit, maar komt tegemoet aan de motie Yücel/Tellegen die verzoekt om waar mogelijk de kwaliteitseisen en daarbij behorende toezichtkaders van voorschoolse voorzieningen, de buitenschoolse opvang en het basisonderwijs beter op elkaar aan te laten sluiten, zodat brede scholen en integrale kindcentra bevorderd kunnen worden.[12]

Voorziene neveneffecten zijn:
- Hogere kosten kinderopvang (buiten de scope van dit onderzoek)
- Stijging regeldruk

Box 5.3 Box 5.1 Overzicht effecten Structureel volgen ontwikkeling kind



Implementatie: Knelpunten: Het kindvolgsysteem is soms te rigide. Te weinig tijd beschikbaar voor de registratie.

Signaleren ontwikkelstappen: 86% van de pm'ers vindt dat de ontwikkeling van kinderen beter wordt gevolgd (Monitor IKK).

Kennisoverdracht naar school en buitenschoolse opvang: Dit doel wordt niet behaald. De overdracht richting school is beperkt (interviews).

Regeldruk: De maatregel heeft geleid tot structureel hogere administratieve lasten (Monitor IKK en Interviews).

De maatregel leidt tot een hogere werkdruk voor pm'ers. (interviews).

Kwaliteit: Naar verwachting heeft deze maatregel geleid tot een stijging van de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder). Nummer 5 op lijst van maatregelen die volgens houders het meest hebben bijgedragen aan stijging kwaliteit (Monitor IKK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

Uit het onderzoek LKK blijkt dat het gebruik van kindvolgsystemen niet statistisch significant is toegenomen met de invoering van de Wet IKK. In de peuterspeelzalen is het gebruik gelijk gebleven op 96 procent. In de kinderdagverblijven is het gestegen van 81 procent in 2017 naar 87 procent in 2019 en in de buitenschoolse opvang van 70 procent in 2017 tot 72 procent in 2019 (beide stijgingen zijn statistisch niet significant) (Slot, 2021). Een kindvolgsysteem is behulpzaam bij het structureel volgen van het kind en het signaleren van bijzonderheden in de ontwikkeling van het kind.

Volgens de Monitor IKK zegt ruim een vijfde van de houders (21 procent) knelpunten te ervaren bij het naleven van de maatregel rond het structureel volgen van de ontwikkeling van de kinderen. Net als in eerdere metingen wordt door houders genoemd dat het voor hun medewerkers lastig blijkt om voldoende tijd te vinden om de kinderen te observeren en de uitkomsten vast te leggen in het registratiesysteem, tijdens het werken op de groep. Er zijn volgens houders te weinig niet-groepsgebonden uren om deze taak op te pakken. Daarnaast wordt er door houders vaak op gewezen dat medewerkers moeilijk uit de voeten kunnen met het kindvolgsysteem dat zij hanteren. Het systeem is in hun ogen te 'rigide' en houdt onvoldoende rekening met het feit dat kinderen – zeker baby's – zich

[12] Kamerstukken II 2013/2014, 31 322, nr. 287

op geheel eigen manier en in hun eigen tempo ontwikkelen. De informatie uit de observaties kunnen de medewerkers dan moeilijk kwijt in het volgsysteem. Enkele houders geven aan dat de 'last' van het observeren en registeren in hun ogen niet opweegt tegen de opbrengst en meerwaarde ervan. De meeste kinderen ontwikkelen zich prima en ouders hebben lang niet altijd behoefte aan informatie en een gesprek hierover.

De interviews bevestigen het beeld dat de maatregel leidt tot extra administratieve lasten. Een van de brancheorganisaties noemt dat het structureel volgen van het kind in de buitenschoolse opvang beter te regelen is omdat veel werk voor de buitenschoolse opvang buiten de openingsuren van de buitenschoolse opvang gebeurt. Daarvoor zouden houders wel meer niet-gebonden uren in rekening moeten mogen brengen. Geïnterviewde pedagogisch medewerkers geven aan dat deze maatregel voor de buitenschoolse opvang overbodig voelt, omdat de basisschool al veel informatie verzamelt.

Tijdig signaleren ontwikkelstappen en mogelijke achterstanden

Volgens de houders is deze maatregel een van de vier maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan een betere toepassing van de pedagogische doelen in het beleid en/of de praktijk, na de pedagogisch coach, het concretiseren van de pedagogische doelen in het beleidsplan en de mentor voor ieder kind (Monitor IKK, 2021). Voor individuele kinderen werd hierdoor beter bekeken hoe ze zich ontwikkelden, uitgaande van de pedagogische doelen. Pedagogisch medewerkers geven in de interviews aan dat deze maatregel op zich goed is voor de kwaliteit van de kinderopvang: je kunt hierdoor signalen van kinderen beter oppakken en bespreken met het team. In de enquête voor de Monitor IKK noemt 86 procent van de pedagogisch medewerkers dat de ontwikkeling van kinderen door de maatregel beter wordt gevolgd (Monitor IKK). Van de ondervraagde GGD-toezichthouders vindt 60 procent deze maatregel een positieve bijdrage leveren aan het tijdig signaleren van ontwikkelstappen. Een van de respondenten die de maatregel positief beoordelen, zegt wel dat hij/zij het niet goed kan beoordelen: *"Een positieve bijdrage omdat dit onderdeel nu een onderwerp van gesprek wordt en houders er beleid op moeten maken. Voor de toezichthouder wel zichtbaar of er beleid op is gemaakt, maar niet of dit in de praktijk goed wordt toegepast. Het opstellen van ontwikkelstappen wil nog niet zeggen dat er goed gesignaleerd wordt en dat de juiste stappen worden gezet. Dus beetje positieve bijdrage maar ook geen bijdrage."*

Kennisoverdracht school en buitenschoolse opvang

Uit de interviews blijkt dat de maatregel niet leidt tot meer kennisoverdracht met school en de buitenschoolse opvang. Mede vanuit privacyoverwegingen geven houders de informatie over het kind soms aan de ouders en laten het aan de ouders over om deze informatie door te geven aan school of de buitenschoolse opvang. Ouders doen dat niet altijd. Als de basisschool wel informatie ontvangt dan doen ze daar niet altijd iets mee. Er zijn ook basisscholen die vinden dat het kind een 'nieuwe' kans verdient. Die scholen kiezen er bewust voor om geen gebruik te maken van deze informatie. Andersom vindt er ook geen informatieoverdracht plaats vanuit de basisschool naar de buitenschoolse opvang. Volgens een van de geïnterviewden *"zou een gezonde interesse in het kind en in elkaar moeten zijn, die is er momenteel niet"*. Uit de Monitor IKK blijkt dan ook dat maar 9 procent van de oudercommissies aangeeft dat er een betere overdracht is van opvang naar school (n=65). Van de respondenten op de uitvraag onder GGD-toezichthouders vindt 53 procent dat deze maatregel een positieve bijdrage levert aan een betere kennisoverdracht naar school en de buitenschoolse opvang. Ook hier geven GGD-toezichthouders aan dat ze alleen het beleid kunnen beoordelen, maar niet of het in de praktijk ook zo werkt. Verschillende toezichthouders geven aan dat in zijn algemeenheid de samenwerking met school beperkt is: "*In de praktijk zien we nog steeds dat basisonderwijs zijn eigen koers vaart. Zij nemen het vaak op hun eigen manier van de kinderopvang over en koppelen niets meer terug en halen niets (meer) op.*"

Neveneffecten

Deze maatregel leidt volgens alle geïnterviewde partijen tot een sterke stijging van de regeldruk en de werkdruk van de pedagogisch medewerker. Uit de interviews blijkt dat de maatregel voor heel veel administratieve last zorgt. De brancheorganisaties bevestigen dat pedagogisch medewerkers het moeilijk vinden om tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die vaak mee naar huis genomen wordt. Volgens de brancheorganisaties en de pedagogisch medewerkers zijn er te weinig niet-kindgebonden uren ingebed in de dagelijkse werkdag.[13] Er zijn steeds minder mogelijkheid om gesprekken te voeren, vooral in de dagopvang. Medewerkers werken al lange dagen door de ruime openingsuren, ze zijn vaak te moe om 's avonds ook nog te vergaderen. Vanwege weinig regelruimte overdag, zijn de overleggen niet tussendoor te plannen. Dit leidt ertoe dat andere zaken in de verdrukking komen en dat leidt tot stress bij de pedagogisch medewerkers. Meer niet-gebonden uren betalen helpt onvoldoende, omdat pedagogisch medewerkers in de dagopvang niet méér uren willen werken.

Effect op de kwaliteit

Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders is dit nummer 5 op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie paragraaf 5.1). Uit de uitvraag onder leden van BMK blijkt ook dat een groot deel van de houders vindt dat het structureel volgen van het kind positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit, zie Bijlage C.

Conclusie

Het structureel volgen van het kind draagt naar verwachting bij aan de kwaliteit van de kinderopvang (niveau 2 op de effectladder). Houders vinden het structureel volgen van het kind de vijfde van de maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit, volgens de Monitor IKK. Ook de achterban van BMK en de GGD-toezichthouders zijn positief. De conclusie over de hardheid van het bewijs voor het effect op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de resultaten van de Monitor IKK, die worden ondersteund door de uitvragen onder de achterban van BMK en de GGD-toezichthouders. De maatregel heeft volgens de brancheorganisaties niet geleid tot een betere overdracht van informatie over het kind naar de basisschool of de buitenschoolse opvang (wat wel een nevendoel was van deze maatregelen met het oog op het bevorderen van brede scholen en integrale kindcentra). Houders ervaren een toename van de regeldruk door deze maatregelen omdat er meer moet worden vastgelegd. Pedagogisch medewerkers ervaren meer werkdruk door de maatregelen. Zij vinden het moeilijk om tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die vaak mee naar huis genomen wordt.

5.2.4 Elk kind krijgt een mentor toegewezen

Volgens het Besluit IKK moet aan elk kind een mentor worden toegewezen. De mentor is een beroepskracht en bespreekt de ontwikkeling van het kind periodiek met de ouders. Tevens is de mentor voor de ouders aanspreekpunt bij vragen over de ontwikkeling en het welbevinden van het kind.

Doel van deze maatregel is:

- Belangrijke ontwikkelstappen maar ook mogelijke achterstanden worden tijdig gesignaleerd

[13] Volgens de cao Kinderopvang moet de werkgever ervoor zorgen dat er vanaf 1 januari 2022 voor niet-groepsgebonden werk minimaal 50 uur beschikbaar is per fte pedagogisch medewerker, per jaar, per vestiging.

Voorziene neveneffecten zijn:

- Hogere kosten kinderopvang (buiten de scope van dit onderzoek)
- Stijging regeldruk

Box 5.4 Box 5.1 Overzicht effecten Elk kind een mentor



Implementatie: Knelpunten: Het aanwijzen van een mentor wordt als belastend ervaren omdat er in de praktijk veel wisselingen zijn, vooral in de buitenschoolse opvang (Monitor IKK).



Signaleren ontwikkelstappen: Volgens pedagogisch medewerkers is het goed dat er iemand is die zich altijd verantwoordelijk voelt voor het kind (Monitor IKK).



Regeldruk: De maatregel heeft geleid tot structureel hogere administratieve lasten (Monitor IKK en Interviews).



De maatregel leidt tot een hogere werkdruk voor pm'ers. (interviews).



Kwaliteit: Naar verwachting heeft deze maatregel geleid tot een stijging van de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder). Nummer 4 op lijst van maatregelen die volgens houders het meest hebben bijgedragen aan stijging kwaliteit (Monitor IKK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

Bij het toewijzen van een mentor aan elk kind ervaart 10 procent van de houders knelpunten. Vrijwel allemaal wijzen de houders op het punt dat ze het als belastend ervaren omdat er in de praktijk veel wisselingen zijn. Wisselingen zijn nodig omdat kinderen wisselen van dagen, door het personeelsverloop, personeelswisseling (van dagen/van locaties) en door bijvoorbeeld langdurige uitval van een medewerker. In enkele kleine organisaties wordt het nut van een dergelijke mentor ook niet gezien. Het aantal medewerkers op de locatie is er beperkt en het is in hun ogen juist goed voor medewerkers (en ouders) dat ze alle kinderen en hun ouders kennen. Voor de peuteropvang was deze maatregel nieuw. Door de harmonisatie is deze maatregel ook gaan gelden voor de peuteropvang. Uit een interview met Sociaal Werk Nederland blijkt dat deze maatregel als positief wordt ervaren.

Uit de interviews blijkt dat het mentorschap nauw verweven is met de maatregel dat kinderen structureel moeten worden gevolgd. De uitvoeringsproblemen die daar genoemd zijn, gelden ook voor het mentorschap (zie paragraaf 5.2.3).

Tijdig signaleren ontwikkelstappen en mogelijke achterstanden

Volgens de houders zijn de invoering van de mentor in combinatie met het structureel volgen van elk kind twee van de vier maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan een betere toepassing van de pedagogische doelen in het beleid en/of de praktijk (Monitor IKK).

Volgens geïnterviewde pedagogisch medewerkers is het goed dat er iemand is die zich altijd verantwoordelijk voelt voor het kind. Daarnaast geeft het meer duidelijkheid voor de ouders. Bij de buitenschoolse opvang is het volgens hen echter lastiger om deze maatregel in de praktijk uit te voeren. Kinderen op de buitenschoolse opvang doen allerlei activiteiten en verdwijnen al snel uit het zicht van de mentor. Volgens de Monitor IKK geeft ongeveer de helft van de oudercommissies aan het (deels) eens te zijn met de stelling dat er meer/beter contact is tussen ouders en pedagogisch medewerkers over de ontwikkeling van het kind. Van de ondervraagde GGD-toezichthouders vindt 67 procent dat deze maatregel heeft geleid tot het tijdig signaleren van belangrijke ontwikkelstappen. Een van hen zegt: *"Door het observeren te koppelen aan het mentorschap zien we dat ieder kind geobserveerd wordt en dat er aan de hand van de observatie met de ouders een gesprek is. Hierdoor kan er op tijd iets gesignaleerd worden.*

Men is zich er meer bewust van." Ook bij deze vraag geven toezichthouders aan dat ze de uitvoering in de praktijk niet altijd kunnen beoordelen.

Neveneffecten

Deze maatregel leidt tot een stijging van de regeldruk. Het regelen, vastleggen en communiceren (naar de ouders) van wisselingen als gevolg van personeelsverloop, personeelswisseling en langdurige uitval van personeel kost veel tijd

Effect op de kwaliteit

Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders is dit nummer 4 op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie paragraaf 5.1). Uit de uitvraag onder leden van BMK blijkt ook dat een groot deel van de ondervraagde houders vindt dat het aanwijzen van een mentor voor elk kind positief heeft bijgedragen aan de kwaliteit, zie Bijlage C.

Conclusie

Elk kind een mentor draagt naar verwachting bij aan de kwaliteit van de kinderopvang (niveau 2 op de effectladder). Houders vinden het toewijzen van een mentor aan elk kind de vierde van de maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit, volgens de Monitor IKK. Ook de achterban van BMK en de respondenten op de uitvraag onder GGD-toezichthouders zijn positief. De conclusie over de hardheid van het bewijs voor het effect op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de resultaten van de Monitor IKK, die worden ondersteund door de uitvragen onder de achterban van BMK en de GGD-toezichthouders. Houders ervaren een toename van de regeldruk door deze maatregelen omdat er meer moet worden vastgelegd.

5.2.5 Verruiming eisen aan buitenspeelruimtes

Voor de peuteropvang, de dagopvang en de buitenschoolse opvang gaat gelden dat de buitenspeelruimte gedurende de gehele opvang beschikbaar en exclusief toegankelijk is voor de in het kindercentrum of in de peuteropvang aanwezige kinderen. In afwijking van deze regel kan een houder met een andere instantie afspraken maken over gedeeld gebruik van een buitenspeelruimte. Deze afspraken kunnen worden gemaakt over de tijden waarop de buitenspeelruimte beschikbaar is en over het gelijktijdig gebruik van de buitenspeelruimte door de andere instantie. De afspraken moeten worden vastgelegd in het pedagogisch beleidsplan (Besluit IKK, blz. 38).

Voor deze maatregel is gekozen omdat uit de internetconsultatie van het Besluit IKK is gebleken dat de huidige eisen aan de buitenspeelruimte onvoldoende duidelijk zijn voor situaties waarin door kindercentra de samenwerking wordt gezocht met andere instanties (Besluit IKK, blz. 36). Voorbeelden van dergelijke situaties betreffen kindercentra die voor hun buitenspeelruimte gebruikmaken van het terrein van een school, een sportvereniging of een buurtvereniging. De regering vindt het wenselijk dat dergelijke samenwerkingsverbanden de mogelijkheid hebben om de buitenspeelruimte te delen.

Doel

- Verduidelijken regels in situaties waarin kindcentra samenwerken met instanties die zich richten op de ontwikkeling van kinderen.

Deze maatregel is uiteindelijk niet in werking getreden, zie de Verzamelbrief kinderopvang van 8 maart 2018.[14] De maatregel is daarom niet geëvalueerd.

5.3 Veiligheid en gezondheid

5.3.1 Actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogenbeleid binnen het veiligheidsbeleid

Organisaties in de kinderopvang moesten voor de Wet IKK jaarlijks een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) uitvoeren op het gebied van veiligheid (RIV) en gezondheid (RIG). Aan de hand van deze RIE, moet men een plan van aanpak schrijven hoe er met deze risico's wordt omgegaan. Organisaties ergerden zich aan het feit dat de hele inventarisatie, evaluatie en het plan van aanpak elk jaar opnieuw uitgevoerd/opgesteld moest worden, ook als er niets aan de situatie veranderd was (Panteia, 2014).

Met de invoering van de Wet IKK kunnen organisaties per januari 2018 zelf bepalen welke risico's zijn opgenomen in het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Daarnaast moet de organisatie het beleid actueel houden. Dit betekent dat er bij wijzigingen, bijvoorbeeld aan het pand, de organisatie het beleid moet aanpassen. Het veiligheids- en gezondheidsbeleid omvat in ieder geval volgens het Besluit IKK:

a. een concrete beschrijving van de wijze waarop de houder er zorg voor draagt dat het veiligheids- en gezondheidsbeleid samen met de beroepskrachten een continu proces is van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren;
b. een concrete beschrijving van de risico's die de opvang van kinderen van het desbetreffende kindercentrum met zich meebrengt;
c. een plan van aanpak waarin in concrete termen is aangegeven welke maatregelen binnen welke termijn zijn respectievelijk worden genomen teneinde de onder b. genoemde risico's in te perken (waaronder het vierogenprincipe);
d. een beschrijving in algemene zin van de wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met risico's waarvan de gevolgen voor de veiligheid en gezondheid van kinderen beperkt zijn en die daarom geen risico's vormen als bedoeld onder b.;
e. een concrete beschrijving van de wijze waarop de houder er zorg voor draagt dat het actuele veiligheids- en gezondheidsbeleid en de evaluaties daarvan inzichtelijk zijn voor de beroepskrachten

Doelen:

- Betere weging tussen de grote en de kleine risico's voor de veiligheid en de gezondheid van kinderen.
- Aandacht verleggen van een uitgebreid beleid op papier naar een cyclisch veiligheidsbeleid in de praktijk.
- Meer maatwerk voor de organisaties en samenwerking richting ouders en kinderen.

Voorzien neveneffect:

- Wijziging toezichtsystematiek.

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 322, nr. 346

Box 5.5 Overzicht effecten Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid



Implementatie: Houders met knelpunten vinden het actueel houden van het beleid lastig. Het is in hun ogen erg tijdrovend en administratief belastend (interviews).



Betere weging grote en kleine risico's: 24 procent van de pedagogisch medewerkers geeft aan meer zicht te hebben op grote en kleine risico's. Daarnaast geeft 17 procent aan beter om te kunnen gaan met de risico's (Monitor IKK).



Het verleggen naar een cyclisch veiligheidsbeleid lijkt niet gerealiseerd te zijn, houders vinden dat dit veel extra inspanning en papierwerk met zich meebrengt.



De maatregel leidt tot meer maatwerk (interviews).



Toezicht: Er is meer dialoog tussen houders en de GGD over het veiligheidsbeleid (interviews).



Kwaliteit: Mogelijk enig effect op de kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). 85 procent van de pedagogische medewerkers vindt de opvang veiliger en gezonder geworden (Monitor IKK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **Volgens de Monitor IKK zegt 85 procent van de houders dat er een actueel plan is voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid**. Dit percentage is groter voor grote organisaties (90 procent) dan voor kleine organisaties (82 procent). Volgens pedagogisch medewerkers ligt dit percentage op 69 procent. Van de in 2019 geraadpleegde houders in de dagopvang heeft het overgrote deel naar eigen zeggen het vierogenprincipe verplaatst van het pedagogisch beleidsplan naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid.
- **Bijna een vijfde van de houders (18 procent) ervaart knelpunten bij het naleven van deze maatregel**. De meeste houders met knelpunten vinden het actueel houden van het beleid lastig. Het is in hun ogen erg tijdrovend en administratief belastend. Kleine veranderingen kunnen al direct invloed hebben op de veiligheidssituatie (interviews).
- **Uit het jaarrapport van de IvhO over 2020 blijkt dat er bij 8 procent van de onderzochte organisaties geen veiligheids- en gezondheidsbeleid was, of niet werd nageleefd**. De GGD kijkt ook naar de onderdelen die aanwezig moeten zijn in het beleidsplan. De meeste overtredingen zag de GGD ten aanzien van het beschrijven van de risico's: in 2018 had 14 procent geen duidelijk plan van aanpak voor de grote risico's en had 12 procent de risico's niet goed beschreven in het beleidsplan, in 2020 was dit respectievelijk 8 en 4 procent. Bij het continu beschrijven van het proces en het inzichtelijk maken van het beleid aan de beroepskrachten kwamen in 2018 relatief veel overtredingen voor, namelijk respectievelijk 7 en 10 procent. Deze overtredingen zijn ook flink gedaald naar respectievelijk 1 en 3 procent in 2020.
- **Geïnterviewde pedagogisch medewerkers geven aan dat er een groot verschil is tussen het veiligheidsbeleid van scholen en de kinderopvang**. De regels voor de kinderopvang zijn veel strenger dan voor de basisschool. Dit maakt het lastig als de kinderopvang bij een basisschool is gevestigd.

Betere weging tussen de grote en de kleine risico's

Een kwart van de pedagogisch medewerkers noemt als positief effect van de IKK-maatregelen dat zij meer zicht hebben op grote en kleine risico's (Monitor IKK). Op de vraag welke positieve effecten ze hebben ervaren als gevolg van de IKK-maatregelen, geeft daarnaast 17 procent van de pedagogisch medewerkers aan kinderen beter te kunnen helpen met het omgaan met kleine risico's.

Van de GGD-toezichthouders vindt 44 procent dat dit een positieve bijdrage levert aan het beter wegen van grote en kleine risico's en 32 procent dat het zowel positieve als negatieve effecten heeft.

Aandacht verleggen naar een cyclisch veiligheidsbeleid in de praktijk

Houders hebben moeite met het actueel houden van het veiligheidsbeleid. Vanuit geïnterviewde pedagogisch medewerkers komt het signaal dat deze maatregel in sommige gevallen een papieren tijger is, zeker als het beleid eigenlijk jaar op jaar ongewijzigd blijft (interviews). De in het kader van de Monitor IKK geïnterviewde GGD-inspecteurs zien over het algemeen een positieve ontwikkeling op het gebied van het veiligheids- en gezondheidsbeleid, maar zij gaven wel aan dat het actueel houden van het beleid niet bij alle houders vanzelf gaat. GGD-inspecteurs moeten de houders soms nog wel 'bij de les houden' en herinneren aan het belang om het beleid een levend document te laten zijn (Monitor IKK). Wat betreft het vierogenbeleid denkt 11 procent van de geraadpleegde houders in de dagopvang dat het door de verplaatsing van het vierogenprincipe naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid nu vaker wordt besproken dan vroeger (Monitor IKK, 2019).

Van de GGD-toezichthouders vindt 37 procent dat dit positief bijdraagt aan het beter wegen van grote en kleine risico's. Daarnaast vindt 33 procent dat het zowel positieve als negatieve effecten heeft.

Meer maatwerk voor de organisaties en samenwerking richting ouders en kinderen

De brancheorganisaties en BOinK vinden dat deze maatregel tot meer maatwerk leidt. Zij vinden het goed dat de GGD niet meer toezicht houdt op basis van een lange lijst met items die de houder moet afvinken. Nu moeten houders aan de slag met actuele zaken. Het is goed dat hier niet alleen een veiligheidsgedachte achter zit, maar ook een pedagogische gedachte. Het gaat ook om de ontwikkeling van kinderen en wat zij nodig hebben, bijvoorbeeld aan grenzen stellen versus exploreren.

Een deel van de houders is blij dat ze meer vrijheid hebben om zelf het veiligheids- en gezondheidsbeleid in te vullen. Een geïnterviewde partij geeft aan dat deze vrijheid voor een deel van de organisaties juist lastig is. Ze moeten zelf veel meer de regie nemen in het opstellen van het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is niet voor alle organisaties gemakkelijk. Ook geven branchepartijen aan dat kinderopvangorganisaties onduidelijkheid ervaren over de interpretatie omtrent kleine en grotere risico's en over wanneer het beleid nog actueel is. Ook de toezichthouder en BOinK geven aan dat organisaties het soms moeilijk vinden om zelf risico's te identificeren en in te schatten. Zij horen regelmatig dat er vraag bestaat naar lijstjes, wat weer een stap terug zou zijn.

Wijziging toezichtsystematiek

Een van de brancheorganisaties vindt het niet bevorderlijk dat de toezichthouder een eigen visie heeft op wat een 'klein' en wat een 'groot' risico is. Dit beperkt de beleidsvrijheid van houders. Volgens de GGD-toezichthouders zien houders echter soms grote risico's over het hoofd. De dialoog kan volgens hen leiden tot een veiliger omgeving (rondetafelgesprekken). Enkele GGD-toezichthouders vinden het lastig te beoordelen wat grote en kleine risico's zijn: *"Vaak ontstaat nog een discussie wat een groot en klein risico is voor de kinderen. Dit is heel open gelaten in de wetgeving, dat maakt het soms erg lastig voor de houder, maar ook voor de toezichthouder."* Een andere toezichthouder zegt: *"De wet is zo complex geformuleerd en geeft zoveel ruimte voor interpretatie dat V&G door iedere toezichthouder en regio anders beoordeeld kan worden. Wat zijn grote en kleine risico's?"* (Bron: GGD-toezichthouders-uitvraag).

Neveneffecten

Houders zijn ambivalent over het effect van deze maatregel op de regeldruk. Uit de interviews met de Inspectie van het Onderwijs en branchepartijen blijkt dat een deel van de houders vindt dat deze maatregel leidt tot meer

regeldruk omdat ze nu elke keer als er iets verandert het veiligheidsplan moeten aanpassen. Andere organisaties zijn juist blij dat ze af zijn van de lange lijst met risico's die ze moesten afvinken voor de toezichthouder. Pedagogisch medewerkers geven aan dat ze geen extra administratieve last ervaren, omdat het veiligheids- en gezondheidsbeleid vaak door de pedagogisch beleidsmedewerker wordt geactualiseerd.

Effect op de kwaliteit

Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders scoort deze maatregel laag op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie paragraaf 5.1). Dit wil niet zeggen dat ze vinden dat het geen effect heeft op de kwaliteit, maar dat het effect kleiner is dan van andere maatregelen. Leden van BMK lijken de verplichting om een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid te hebben wat positiever te beoordelen dan de in de Monitor IKK bevraagde houders, zie Bijlage C. Uit de Monitor IKK blijkt dat 85 procent van de pedagogisch medewerkers vindt dat de opvang gezonder en veiliger is geworden. Niet duidelijk is in hoeverre deze uitkomst specifiek is toe te schrijven aan deze maatregel.

Conclusie

Het actuele veiligheids- en gezondheidsbeleid heeft mogelijk bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (niveau 1 op de effectladder). Deze conclusie is vooral gebaseerd op de waarneming in de Monitor IKK dat een deel van de pedagogisch medewerkers meer zicht heeft op grote en kleine risico's. Volgens de beleidstheorie leidt dit tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Ook ervaren houders meer maatwerk doordat zij nu zelf grote en kleine risico's kunnen afwegen. Het verleggen naar een cyclisch veiligheidsbeleid lijkt niet gerealiseerd te zijn; houders vinden dat het actueel houden van het veiligheidsbeleid veel extra inspanning en papierwerk met zich meebrengt.

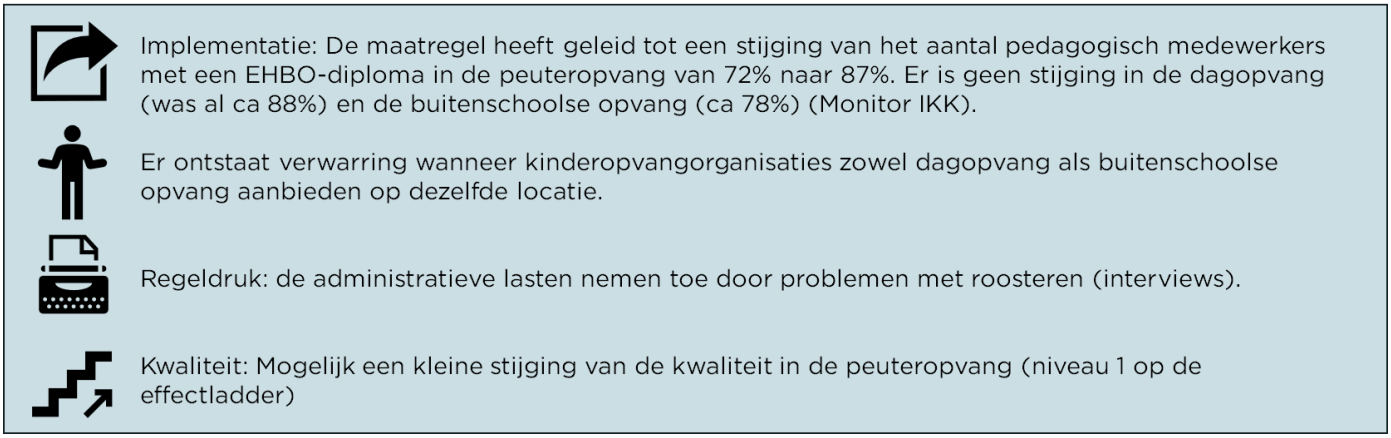
5.3.2 EHBO-eis per LRK-locatie

Met de invoering van de Wet IKK geldt per januari 2018 dat per LRK-locatie altijd iemand aanwezig moet zijn die in het bezit is van een door het ministerie goedgekeurd EHBO-certificaat. Het register voor gastouderopvang vervalt hierdoor en wordt vervangen door het register EHBO-certificaten voor de gehele kinderopvang.

Doel:

- Bij incidenten adequaat handelen.

Box 5.6 Overzicht effecten EHBO-eis per LRK-locatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **Uit het onderzoek LKK blijkt dat deze maatregel in de peuterspeelzalen heeft geleid tot een (niet significante) stijging van het percentage van de pedagogisch medewerkers dat een EHBO-cursus heeft gevolgd van 72 procent naar 87 procent**. Daardoor lag het in 2019 op hetzelfde niveau als in de kinderdagverblijven (Slot, 2021). In de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang is er geen stijgende trend. Het aandeel pedagogisch medewerkers in de buitenschoolse opvang met een EHBO-diploma voor kinderen lag lager dan in de dagopvang, rond de 78 procent over de periode 2017-2019, en fluctueerde over de jaren.
- **Volgens de Monitor IKK geeft 93 procent van de houders aan dat er altijd een volwassene met een kinder-EHBO-diploma op locatie is**. Volgens de pedagogisch medewerkers is dit percentage 85 procent. Volgens de Monitor IKK zeggen vrijwel alle houders dat zij deze maatregel goed kunnen naleven. Slechts enkelen (7 procent) ervaren knelpunten. Net als in de vorige meting zit het probleem vooral in het feit dat niet alle medewerkers een passend EHBO-diploma hebben. Dat maakt de roostering lastig en beperkt de flexibiliteit rond de inzet van personeel.
- **Brancheverenigingen en pedagogisch medewerkers geven in de interviews aan dat er verwarring ontstaat wanneer kinderopvangorganisaties zowel dagopvang als buitenschoolse opvang aanbieden**. In dit geval is er officieel gezien sprake van twee LRK-registraties. Dit betekent dat er ook twee EHBO-gecertificeerde medewerkers aanwezig moeten zijn, terwijl het feitelijk gaat om één locatie. Organisaties vinden het voldoende als er één persoon aanwezig is met een geldig EHBO-certificaat.
- **Uit het jaarrapport van de IvhO over 2020 blijkt dat de GGD in 6 procent van de onderzochte gevallen een overtreding heeft geconstateerd**.

Ingeval van incidenten adequaat handelen

Er is geen informatie over de mate waarin deze maatregel heeft geleid tot vaker adequaat handelen ingeval van incidenten. Dit komt niet aan de orde in de Monitor IKK. De in het kader van onderhavig onderzoek geïnterviewde personen hadden hier geen inzicht in. Van de GGD-toezichthouders geeft 57 procent aan dat er ingeval van incidenten vaker adequaat gehandeld wordt. In de open antwoorden geven ze echter aan dit moeilijk te kunnen beoordelen omdat ze niet aanwezig zijn als er incidenten zijn. De antwoorden van de toezichthouders geven wel aan dat ze het een goede maatregel vinden, al vindt een deel ook dat het voorheen in de meeste gevallen ook al goed geregeld was.

Neveneffecten

Branchepartijen en pedagogisch medewerkers geven aan dat deze maatregel voor meer administratieve last zorgt. Beroepskrachten die net zijn afgestudeerd beschikken niet gelijk over een EHBO-certificaat. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het roosteren. Dit pleit ervoor om de EHBO-cursus al aan te bieden bij de opleiding tot pedagogisch medewerker. Daarnaast is het voornamelijk in de eerste jaren na invoering van de maatregel onduidelijk geweest welke certificaten voldeden aan de gestelde eisen.

Effect op de kwaliteit

Deze maatregel draagt mogelijk bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Hoewel het aantal pedagogisch medewerkers met een EHBO-certificaat niet statistisch significant is toegenomen, kan er wel een positief effect op de kwaliteit zijn, omdat er door deze maatregel bij de roostering voor moet worden gezorgd dat er ook minimaal één pedagogisch medewerker met een EHBO-certificaat aanwezig is. Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders scoort deze maatregel laag op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie paragraaf 5.1), mogelijk omdat ze er al aan voldeden. Leden van BMK lijken de EHBO-eis wat positiever te beoordelen dan de in de Monitor IKK bevraagde houders, zie Bijlage C. Zij geven in de open antwoorden aan dat zij er zelf al aan voldeden, maar dat ze het goed vinden dat alle houders nu verplicht zijn

om minimaal één persoon met een EHBO-certificaat op locatie te hebben. Meerdere houders geven in de interviews aan dat alle pedagogisch medewerkers bij hen een EHBO-certificaat hebben omdat dat het roosteren vergemakkelijkt.

Conclusie

De EHBO-eis draagt mogelijk bij aan de kwaliteit van de kinderopvang (niveau 1 op de effectladder). Hoewel het aantal pedagogisch medewerkers met een EHBO-certificaat niet statistisch significant is toegenomen, kan er wel een positief effect op de kwaliteit zijn, omdat er door deze maatregel bij de roostering voor moet worden gezorgd dat er ook minimaal één pedagogisch medewerker met een EHBO-certificaat aanwezig is. Er zijn geen negatieve effecten op de kwaliteit. Volgens de beleidstheorie leidt dit tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Houders ervaren wel meer administratieve lasten door deze maatregel doordat het inroosteren lastiger is geworden.

5.4 Stabiliteit en pedagogisch maatwerk

5.4.1 Aanpassen vastegezichtencriterium voor baby's

Voor baby's geldt dat sinds de invoering van de Wet IKK er maximaal twee vaste gezichten zijn in plaats van drie.[15] Daarvan staat altijd één gezicht op de groep van de baby op het moment dat het kind aanwezig is. Naast één van de vaste gezichten kunnen er ook andere pedagogisch medewerkers op de groep werken. Voor baby's (nul-jarigen) geldt een ander aantal vaste gezichten dan voor oudere kinderen. Zijn er één of twee pedagogisch medewerkers vereist bij een groep volgens de BKR, dan zijn er maximaal twee vaste gezichten per baby en drie voor kinderen van één jaar en ouder. Bij drie of meer vereiste pedagogisch medewerkers zijn er maximaal drie vaste gezichten per baby en vier voor kinderen van één jaar of ouder.

Doel:

- Creëren van een situatie waarin het kind zich emotioneel veilig voelt en voorkomen van overprikkeling en stress bij baby's
- Een vaste beroepskracht kent het kind goed en is daardoor in staat om te herkennen waar een kind behoefte aan heeft en hier vervolgens naar te handelen

Neveneffecten:

- Hogere kosten kinderopvang (buiten de scope van dit onderzoek)
- Stijging regeldruk

[15] Dit geldt bij één of twee vereiste pedagogisch medewerkers op de groep volgens de BKR.

Box 5.7 Overzicht effecten Aanpassen vastegezichtencriterium voor baby's



Implementatie: De helft van de houders in de dagopvang (48 procent) ervaart in de praktijk knelpunten met deze maatregel (Monitor IKK en interviews).



Emotionele veiligheid en sensitiviteit: Stabiliteit van groepen is toegenomen in de dagopvang. (Onderzoek LKK). 80% van de pm'ers vinden de stabiliteit van groepen verbeterd (Monitor IKK). Sensitieve responsiviteit opvang is toegenomen. Onduidelijk wat de oorzaak is.



Regeldruk: de administratieve lasten nemen toe door problemen met roosteren.



Hogere werkdruk voor pedagogisch medewerkers. 25% van de pedagogisch medewerkers is fulltime gaan werken uit solidariteit met de organisatie en de kinderen, terwijl dat niet hun voorkeur heeft (interview PPINK). De maatregel zorgt ervoor dat medewerkers moeilijk ziek kunnen zijn en nauwelijks op vakantie kunnen. Daardoor leidt de maatregel tot meer uitstroom tot uitstroom pedagogisch medewerkers (interviews).



Kwaliteit: Het effect op de kwaliteit is niet te beoordelen. Er zijn geen aanwijzingen in de wetenschappelijke literatuur. Houders geven zowel positieve als negatieve effecten aan. De maatregel leidt mogelijk tot meer onbekende gezichten op de groep, ten opzichte van de drie vastegezichtenregel (interviews).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **Uit de Monitor IKK blijkt dat naleving van het vastegezichtencriterium nog lastig is**. Volgens de helft van de houders en 36 procent van de pedagogisch medewerkers in de dagopvang lukt het altijd aan het criterium te voldoen. Een belangrijke reden voor deze moeizame naleving is dat de meeste medewerkers parttime werken, soms met heel kleine contracten. De coronacrisis heeft de problemen vergroot. Echter, ook zonder corona zegt bijna de helft van de houders in de dagopvang (48 procent) in de praktijk nog steeds knelpunten te ervaren met deze maatregel. Vooral het omgaan met onverwachte situaties (ziekte, plotselinge uitval/verlof van medewerkers) en veranderingen (kinderen die wisselen van dagen, veranderde bezetting kindplaatsen en het vertrek van medewerkers) blijft in de praktijk erg lastig.
- **Uit interviews met brancheorganisaties en pedagogisch medewerkers is ook gebleken dat de aanpassing van het vastegezichtencriterium naar twee vaste gezichten voor baby's voor veel problemen zorgt**. Veel van de medewerkers in de kinderopvang werken parttime, meestal drie dagen per week. Wanneer een van de twee vaste gezichten niet beschikbaar is door bijvoorbeeld ziekte of verlof zit de organisatie al met een probleem. Er kan dan niet worden voldaan aan het vastegezichtencriterium. De problemen worden versterkt omdat BBL'ers die formatief mogen worden ingezet niet als vast gezicht mee mogen tellen.
- **Uit het jaarrapport van de IvhO over 2018 en 2020 blijkt dat kinderopvangorganisaties over het algemeen deze maatregel goed naleven**. In 2018 is er bij 5 procent van de onderzochte gevallen een overtreding geconstateerd. In 2020 was dit nog maar 3 procent (IvhO, 2021). Deze daling komt mogelijk doordat de GGD vanaf 2020 een overtreding van deze maatregel niet hoeft te rapporteren als er sprake is van overmacht.

Creëren van een situatie waarin het kind zich emotioneel veilig voelt

Wetenschappelijke literatuur bevestigt dat volgens de gehechtheidstheorie een baby zich hecht aan bepaalde individuen. Naast ouders en grootouders kunnen dit ook opvoeders bij de dagverblijven zijn. Wanneer een baby zich hecht aan personen is dit bevorderlijk voor de ontwikkeling. Vermeer en Groeneveld (2017) geven aan dat kinderen profijt kunnen hebben van een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat een veilige gehechtheid met een professionele opvoeder in de kinderopvang kan compenseren voor een onveilige gehechtheid met de moeder. Ook geven zij aan dat het van belang is dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende

opvoeders ziet, zie Box 5.8. Het is echter onduidelijk wat 'te veel' is. Er zijn geen aanwijzingen in de theoretische of empirische literatuur dat twee vaste gezichten beter is voor de ontwikkeling van het kind dan drie vaste gezichten.

Box 5.8 De hechtingstheorie

De gehechtheidstheorie gaat uit van de veronderstelling dat elk kind de aangeboren neiging heeft om een vertrouwd persoon op te zoeken in tijden van angst of stress.

Kinderen kunnen gehecht raken aan meer dan één persoon, dus ook aan een pedagogisch medewerker of gastouder. Het is evident dat ook sensitieve reacties van een vertrouwde opvoeder in de kinderopvang kunnen bijdragen aan een gevoel van veiligheid bij kinderen. In Nederlandse studies is naar voren gekomen dat kinderen niet vaker een onveilige gehechtheidsrelatie met hun opvoeder in de kinderopvang hebben dan met hun ouders. Ook bleek dat kinderen die de opvang langer bezochten, vaker een veilige gehechtheidsrelatie met de pedagogisch medewerker ontwikkelden. Er zijn aanwijzingen dat kinderen profijt kunnen hebben van een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat een veilige gehechtheid met een professionele opvoeder in de kinderopvang kan compenseren voor een onveilige gehechtheid met de moeder. In een studie waarin 40 internationale studies naar gehechtheid aan opvoeders in de kinderopvang samen werden geanalyseerd in een zogenaamde meta-analyse kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de kinderen (42 procent) veilig gehecht was aan een professionele opvoeder. Deze veilige gehechtheid kwam vaker voor in de gastouderopvang dan in kinderdagverblijven en stemde niet noodzakelijkerwijs overeen met de gehechtheidsrelatie met de moeder of vader. Dus een kind met een onveilige relatie met de eigen ouder kan tegelijk veilig gehecht zijn aan de opvoeder in de kinderopvang en vice versa. Dat onderstreept het belang van een pedagogisch medewerker of gastouder in de rol van gehechtheidspersoon of veilige basis voor het kind.

Herhaaldelijk is dus naar voren gekomen dat de sensitiviteit van opvoeders een belangrijke voorspeller is van een veilige gehechtheidsrelatie. Dit geldt niet alleen voor ouders, maar ook voor opvoeders in de kinderopvang. Vertaald naar de kinderopvang rijst de vraag wat de voorwaarden zijn waaronder professionele opvoeders sensitief op baby's reageren. Een van deze voorwaarden van sensitieve opvoeding is dat baby's regelmatig een-op-een-contact nodig hebben met opvoeders. Daarnaast is het van belang dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende opvoeders ziet. Opvoeders die het kind regelmatig zien zullen beter in staat zijn sensitieve opvoeding te bieden omdat zij het kind beter kennen en kinderen zullen zich veiliger voelen bij een vertrouwd persoon dan een onbekende. Stabiliteit van sensitieve opvoeders is dus heel belangrijk.

Bron: Citaten uit Vermeer en Groeneveld (2017)

Uit het onderzoek LKK blijkt dat – op basis van informatie van pedagogisch medewerkers - in de kinderopvang het beleid tussen 2017-2018 en 2019 significant meer gericht wordt op stabiliteit van de groepen. Het gaat dan om de mate waarin kinderen de hele dag in een vaste groep verblijven en, negatief gescoord, de mate waarin op bepaalde momenten van de dag of voor bepaalde activiteiten groepen tijdelijk worden samengevoegd. De hogere stabiliteit kan dus niet worden toegerekend aan het aangescherpte vastegezichtencriterium. Uit het onderzoek LKK blijkt ook dat van 2017 op 2018/2019 er een significante stijging is van de sensitieve responsiviteit, zie Figuur 3.4. Deze indicator draagt bij aan de emotionele kwaliteit van de opvang (Slot et al., 20121). Dit kan samenhangen met de aanpassing van het vastegezichtencriterium, maar ook met de grotere stabiliteit van de groepen of met de verandering van de BKR voor baby's.

Uit de Monitor IKK blijkt dat 17 procent van de houders in de dagopvang vindt dat de hogere kwaliteit van de opvang zich vooral uit in meer stabiliteit voor baby's, zie Figuur 3.12. Uit de Monitor IKK blijkt dat 80 procent van de pedagogisch medewerkers vindt dat er meer stabiliteit is voor baby's (zie Figuur 3.13).[16] Ook oudercommissies

[16] De antwoorden van houders en pedagogisch medewerkers zijn niet goed te vergelijken omdat de vraagstelling verschillend is. Houders moesten uit een lijst met kwaliteitverhogende kenmerken kiezen welke ze vonden bijdragen aan de kwaliteit. Gemiddeld werden er 2 à 3 gekozen. De pedagogisch medewerkers is per kenmerk gevraagd of dit element was verbeterd of niet.

bevestigen dit beeld. Ongeveer 65 procent geeft aan dat er meer stabiliteit en meer aandacht en tijd is voor baby's. Daarnaast geeft ongeveer een derde van de oudercommissies aan dit niet te kunnen beoordelen. Van de oudercommissies die aangeven dit wel te kunnen beoordelen geeft dus het overgrote deel aan het (deels) eens te zijn met de stelling. Deze uitkomsten sporen met de resultaten van het onderzoek LKK, waarin deze uitkomsten gelinkt zijn aan het beleid om de groepen stabiel te houden, niet aan de verandering van het vastegezichten-criterium.

Houders noemen in de interviews dat er ten opzichte van het drie vastegezichtencriterium soms juist meer onbekenden op de groep staan. Een van de leden van BMK verwoordt dit als volgt: "*In de praktijk mag een baby ook naar een tweede stamgroep. Dat betekent meteen vier vaste gezichten. Naast deze vier, mogen er elke dag andere mensen naast het vaste gezicht komen werken. Een baby kan dus wel erg veel gezichten voor zich krijgen. Beter is het als je gewoon een team van drie of maximaal vier medewerkers op een babygroep hebt, waarmee je het weekrooster rond krijgt.*" (Uitvraag onder achterban BMK).

De toezichthouders vinden het moeilijk om te beoordelen of deze maatregel een positieve bijdrage levert aan een emotioneel veilige situatie. Van de toezichthouders geeft 54 procent aan dat deze maatregel positief bijdraagt aan een emotioneel veilige situatie voor de baby, 33 procent vindt deze maatregel zowel positief als negatief bijdragen en 4 procent vindt dat de maatregel alleen een negatief effect heeft. Bij de open antwoorden geven degenen die vinden dat deze maatregel een positieve bijdrage levert echter aan dat ze het moeilijk kunnen beoordelen:

- *"Lijkt mij wel, maar is natuurlijk niet echt te bewijzen."*
- *"Dat is moeilijk te zeggen. De voorwaarde is geregeld, maar je zou dit moeten onderzoeken vanuit het kind gezien.*"
- *"Altijd een vast gezicht aanwezig kan een positieve bijdrage leveren als dit vaste gezicht ook beschikbaar is voor het kind. Als er naast het vaste gezicht veel wisselende beroepskrachten worden ingezet kan het positieve effect ook minimaal zijn of er helemaal niet zijn."*
- "*Moeilijk te bepalen of een baby zich hierdoor veiliger voelt, maar ik denk het wel.*"

De toezichthouders die deels positieve en deels negatieve effecten zien van de maatregel op de emotionele veiligheid, noemen net als de houders de onuitvoerbaarheid van de maatregel:

- "*Mijns inziens ligt het niet zo zwart-wit dat een situatie wordt gecreëerd waar een kind zich emotioneel veilig voelt door de invoering van maximaal twee vaste gezichten voor baby's. Hier zijn meer zaken op van invloed. Het kan hier wel een bijdrage in leveren, aangezien de vaste gezichten het kind goed zullen kennen en signalen kunnen herkennen. In de praktijk zie ik terug dat dit voor kinderopvanglocaties wel een uitdaging kan zijn om dit te allen tijde vorm te kunnen geven.*"
- "*De bedoeling is heel goed maar blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar voor houder en moeilijk toetsbaar voor de toezichthouder.*"
- "*Dit is in de praktijk niet mogelijk en dus niet werkbaar. Wat mij betreft wordt dit of afgeschaft of uitgebreid naar drie vaste gezichten!*"
- "*Deze regel is volstrekt voorbij het doel geschoten. De formulering is zo dat de stabiliteit achteruit is gegaan, omdat veel meer extra personeel aanwezig is. Bovendien is er geen stelselwijziging ingezet waarbij je de opvang echt anders organiseert. Ook is de regel onuitvoerbaar, zeker onder bepaalde omstandigheden zoals vakantie en verlof of intensief gebruik. Dit maakt dat de nalevingsbereidheid voor het creëren van een meer stabiele situatie juist is verminderd. Ook zijn er perverse prikkels ontstaan om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Zo is het wel een overtreding als je besluit een kind op de eigen groep te laten waar een derde vertrouwd gezicht is, terwijl als je het kind schuift naar een andere groep, waar noch de kinderen, noch de ruimte bekend is, dan voldoe je wel. Dit is niet te motiveren.*"

- *"Door twee vaste gezichten is het voor kinderen emotioneel meer veilig. Het is echter een maatregel die niet haalbaar is als er een beroepskracht op vakantie is en de ander niet fulltime werkt/ziek is. Ook wordt er soms (om maar te voldoen) vaak gewisseld in gezichten. Er kan ook op andere manieren voor worden gezorgd dat er situaties worden gecreëerd waarin het kind zich emotioneel veilig voelt: het hoeft niet strikt twee gezichten te zijn."*

Beroepskrachten zijn beter in staat om te herkennen waar een kind behoefte aan heeft

De toezichthouders vinden het ook moeilijk om te beoordelen of deze maatregel positief bijdraagt aan het beter herkennen van de behoefte van een baby door de beroepskracht. Van de toezichthouders geeft 58 procent aan dat deze maatregel positief bijdraagt aan het beter herkennen van de behoefte van een baby door de beroepskracht en 19 procent vindt de maatregel zowel positief als negatief bijdragen. Het commentaar bij de antwoorden is ongeveer gelijk aan het commentaar bij de vraag of deze maatregel leidt tot een emotioneel veiliger situatie. Ook hier noemen toezichthouders de onuitvoerbaarheid van de maatregel. Enkele toezichthouders die aangeven dat de maatregel een positieve bijdrage levert, vinden het logisch dat een vaste beroepskracht het kind beter kent: "*Tuurlijk is het voor de emotionele veiligheid en hechting van groot belang en herkent de pedagogisch medewerker hierdoor beter de behoefte van het kind. Ziekte, vakantie en inzet op andere groepen maakt het vaak niet uitvoerbaar.*"

Neveneffecten

De houders geven in de interviews aan veel extra administratieve lasten te ervaren door de maatregel en dat de roostering onwerkbaar is geworden. Met het oude vastegezichtencriterium was de roostering wel goed te doen doordat er drie vaste gezichten mochten worden ingezet, waardoor meer variëteit in contractomvang mogelijk was.

Zowel houders als pedagogisch medewerkers geven in de interviews aan dat de maatregel leidt tot meer werkdruk. Pedagogisch medewerkers kunnen eigenlijk niet ziek worden of op vakantie gaan. Ze moeten altijd stand-by zijn voor het geval het andere vaste gezicht uitvalt. Houders hebben de indruk dat door de hogere werkdruk de maatregel leidt tot uitstroom van pedagogisch medewerkers. Dat komt doordat pedagogisch medewerkers niet vier dagen 9,5 uur willen werken. Deze omvang is nodig vanwege het vastegezichtencriterium. Uit een uitvraag onder de leden van PPINK geeft ongeveer 25 procent van de ondervraagde medewerkers aan fulltime te zijn gaan werken, terwijl dit niet de voorkeur heeft. Pedagogisch medewerkers gaan toch overstag omdat ze weten dat het om kinderen gaat en als ze nee zeggen dit gevolgen heeft voor de kinderen waar ze mee werken. Daarnaast kunnen oudere pedagogisch medewerkers niet korter gaan werken als zij het fysiek niet meer volhouden. Daardoor stromen zij mogelijk eerder helemaal uit.

Effect op kwaliteit

In de wetenschappelijke literatuur zijn er geen aanwijzingen dat twee vaste gezichten beter is dan drie vaste gezichten. De literatuur wijst uit dat kinderen baat hebben bij een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat het van belang is dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende opvoeders ziet, maar niet dat twee vaste gezichten beter is dan drie vaste gezichten.

De geënquêteerde houders, toezichthouders en pedagogisch medewerkers zien zowel positieve als negatieve effecten van de maatregel op de kwaliteit. Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging, noemt 7 procent van de houders de vastegezichtenregel (Monitor IKK, eindmeting). Anderzijds noemt 11 procent van de houders de maatregel kwaliteitverlagend, zie Figuur 5.1. Uit de uitvraag onder leden van BMK blijkt ook dat bijna de helft van de houders vindt dat het vastegezichtencriterium zowel positief als negatief bijdraagt aan de kwaliteit. Zij constateren dat er door de maatregel soms juist meer onbekende gezichten

op de groep staan. De toezichthouders zijn positiever over deze maatregel, maar geven aan dat ze de effecten in de praktijk niet goed kunnen beoordelen. Zij zien net als de houders de problemen met de uitvoerbaarheid van de maatregel. Pedagogisch medewerkers aangesloten bij de FNV of bij PPINK vinden dat het vastegezichtencriterium een positief effect heeft op de kwaliteit doordat er meer aandacht is voor baby's. Daarnaast ontvangen zij ook signalen dat deze maatregel een negatief effect heeft op de kwaliteit door de hoge werkdruk.

Uit het onderzoek LKK en de Monitor IKK blijkt dat de babyopvang stabieler is geworden. Het onderzoek LKK baseert dit op de mate waarin kinderen de hele dag in een vaste groep verblijven en de mate waarin zij op bepaalde momenten van de dag of voor bepaalde activiteiten tijdelijk worden samengevoegd. Volgens het LKK-onderzoek is de responsiviteit van de pedagogisch medewerkers verbeterd (niet alleen voor baby's). Deze observatie kan ook samenhangen met andere beleidsmaatregelen, zoals de verandering van de BKR voor baby's.

Conclusie

Het effect van het vastegezichtencriterium kan niet beoordeeld worden. Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging, noemt 7 procent van de houders de vastegezichtenregel (Monitor IKK). Anderzijds noemt 11 procent van de houders de maatregel kwaliteitverlagend. Uit de uitvraag onder de achterban van BMK blijkt ook dat een deel van de houders vindt dat het vastegezichtencriterium positief bijdraagt aan de kwaliteit, maar een groter deel vindt dat de maatregel (ook) negatieve effecten heeft op de kwaliteit. Zij constateren dat er door de maatregel soms juist meer onbekende gezichten op de groep staan. De geïnterviewde pedagogisch medewerkers zijn ambivalent over de maatregel. Ze vinden het goed dat deze maatregel er is, deze kan bijdragen aan de kwaliteit van de opvang voor baby's. De uitvoering van de maatregel is volgens hen echter onwerkbaar. De wetenschappelijke literatuur wijst uit dat kinderen baat hebben bij een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat het van belang is dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende opvoeders ziet. Er zijn echter geen aanwijzingen in de wetenschappelijke literatuur dat twee vaste gezichten beter is dan drie vaste gezichten. In de praktijk kan de maatregel zowel positieve als negatieve effecten hebben. Welke daarvan sterker is, is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen. De maatregel heeft wel negatieve neveneffecten. Uit de interviews en de Monitor IKK blijkt dat volgens houders de roostering van pedagogisch medewerkers onwerkbaar is geworden en dat zij fors hogere administratieve lasten ervaren. Pedagogisch medewerkers ervaren een stijgende werkdruk doordat het voor parttime medewerkers bijna niet mogelijk is om ziek te zijn of op vakantie te gaan.

5.4.2 Opnemen afwijkingen 3-uursregeling in beleidsplan

Sinds de invoering van de Wet IKK is het voor kinderopvangorganisaties verplicht om in het beleidsplan op te nemen op welke momenten specifiek wordt afgeweken van de 3-uursregeling. In het verleden mocht een ondernemer niet meer dan drie uur per dag afwijken van de BKR, maar dat mocht niet tussen 9.30 uur en 12.30 uur en tussen 15.00 uur en 16.30 uur. Nu moeten de exacte tijdstippen voor de 3-uursregeling in het beleidsplan worden vastgelegd. Organisaties moeten aan de ouders mededelen wanneer er op een dag wordt afgeweken van de 3-uursregeling. Het gaat om momenten aan het begin en eind van de dag wanneer kinderen langzaam binnenkomen of vertrekken, maar ook om het moment waarop beroepskrachten met pauze gaan. Het afwijken van de BKR mag maximaal drie uur op een dag en alleen bij organisaties die minimaal aaneengesloten tien uur op een dag open zijn.

Doel van de maatregel:

- De maatregel beoogt meer maatwerk voor de organisaties en samenwerking richting ouders en kinderen. Houders mogen nu zelf bepalen op welke momenten ze afwijken van de BKR.

Voorziene neveneffecten:

- Hogere kosten kinderopvang (buiten de scope van dit onderzoek)
- Stijging regeldruk
- Wijziging toezichtsystematiek

Box 5.9 Overzicht effecten Opnemen afwijkingen 3-uursregeling in beleidsplan



Implementatie: Houders en pm'ers vinden deze maatregel onwerkbaar omdat deze geen rekening houdt met de praktijk van de kinderopvang.



Maatwerk: De maatregel leidt tot minder maatwerk. Door de maatregel kan minder worden ingespeeld op behoeften van kinderen.



Regeldruk: Het vastleggen van de tijden waarop wordt afgeweken vinden houders lastig. Er moeten voortdurend aanpassingen in worden gedaan en deze moeten vervolgens schriftelijk worden vastgelegd en gecommuniceerd aan de oudercommissie.



De toezichthouder controleert of de maatregel wordt uitgevoerd conform het beleidsplan. Sinds 2020 mag als sprake is van overmacht worden afgeweken van de regel.



Kwaliteit: Deze maatregel heeft naar verwachting een negatief effect gehad op de kwaliteit van kinderopvang (niveau 2 op de effectladder) (Monitor IKK en uitvraag BMK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **De Monitor IKK laat zien dat het volgens 76 procent van de houders en 58 procent van de pedagogisch medewerkers altijd lukt de maatregel rond het maximaal drie uur afwijken van de BKR na te leven**.
- **Van de houders ervaart 30 procent naar eigen zeggen nog steeds problemen met het naleven van deze maatregel**. Het is in hun ogen een maatregel die geen rekening houdt met de praktijk van de kinderopvang. Houders stellen dat het gedrag van de kinderen niet te plannen is aan de hand van een klok. Ze hebben op onverwachte momenten extra ondersteuning nodig, bijvoorbeeld op het moment dat er een medewerker met pauze zou moeten. Ook zijn ze naar eigen zeggen erg afhankelijk van de ouders en het moment waarop zij hun kinderen halen en brengen. Ook het vastleggen van de tijden waarop wordt afgeweken vinden houders lastig. Er moeten voortdurend aanpassingen in worden gedaan en deze moeten vervolgens schriftelijk worden vastgelegd en gecommuniceerd aan de oudercommissie. Dat is in de ervaring van de houders een grote administratieve belasting (Monitor IKK, eindmeting).
- **Uit signalen van de sector blijkt dat kinderopvangorganisaties deze regel als streng ervaren (groslijsten en interviews).** De toezichthouders controleren heel strak of er alleen binnen de afgesproken termijn wordt afgeweken van de BKR; als dit ook buiten de afgesproken termijn gebeurt wordt vaak een overtreding geconstateerd. Uit de Monitor IKK blijkt dat ook verschillende GGD-inspecteurs vinden dat de 3-uurs maatregel leidt tot een onnodige inperking van de flexibiliteit en regelruimte van de houders (Monitor IKK, eindmeting). In 2020 is wel een discretionaire bevoegdheid ingevoerd voor de toezichthouder om een overtreding op deze maatregel niet meer te rapporteren als er sprake is van overmacht (zie hoofdstuk 4).
- **Uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders blijkt dat deze maatregel vaak goed is opgenomen in het pedagogisch beleidsplan, maar dat het voor houders moeilijk is zich hieraan te houden.** Een van de toezichthouders zegt: "*Ik zie dat dit meer een belemmering oplevert. Een houder dient de tijden in zijn pedagogisch beleidsplan beschreven te hebben waarop afgeweken kan worden van de BKR. Echter zie ik terug dat in de praktijk regelmatig niet altijd aan de tijden gehouden kan worden. Bijv. tussen de middag voor een pauze-moment. Iedere dag is anders. Door verschillende redenen of omstandigheden kan een dag anders*

verlopen, wat in de praktijk vaak voorkomt. Hierdoor gaat een beroepskracht een half uur later met pauze, omdat nog niet alle kinderen in bed liggen."

Maatwerk

Het precies vastleggen wanneer er wordt afgeweken van de BKR leidt volgens houders tot minder maatwerk. De maatregel is bedacht om meer maatwerk te bieden voor organisaties, maar werkt in de praktijk anders uit dan gehoopt. Volgens geïnterviewde houders spoort het precies vastleggen van het afwijken van de BKR niet met de praktijk. Wanneer er precies is vastgelegd op welk moment een beroepskracht met pauze moet, is er geen flexibiliteit meer voor het geval dat er toevallig een kind valt, huilt of er een andere ad-hoc-situatie zich voordoet. Het kind dat een fles nodig heeft, kan niet wachten tot na de pauze. De dichtgetimmerde formulering haalt de flexibiliteit weg die nodig is om mee te bewegen in de dagelijkse praktijk en doet geen recht aan de professionaliteit van de medewerker. In de praktijk blijkt dat beroepskrachten hun collega's bijstaan wanneer dit nodig is en hierdoor vaak afwijken van de in het beleidsplan opgenomen tijden. Een beroepskracht zegt in een interview: "*Ik laat mijn collega's niet zitten met een aantal huilende kinderen. Dan help ik ze liever en ga ik wat later met pauze. Volgens de toezichthouder ben ik dan in overtreding, dit lijkt mij niet de bedoeling van de maatregel*." Uit interviews blijkt dat de eerdere 3-uursregeling voor minder problemen zorgde. Zowel houders als pedagogisch medewerkers zien de oude regel graag terug.

GGD-toezichthouders geven aan even vaak positieve effecten als negatieve effecten van deze maatregel op maatwerk te zien. Als positieve effecten wordt soms genoemd dat er meer over wordt nagedacht en dat het nu voor ouders en de toezichthouder duidelijk is. Als negatieve effecten zien houders dat dit niet aansluit bij de opvangpraktijk: "*Deze regel is onuitvoerbaar, geeft veel minder maatwerk dan eerder en sluit volstrekt niet aan bij de kinderopvangpraktijk, waar stabiliteit in wisselende omstandigheden de norm is. Houders kunnen niet meer inspelen op variërende breng- en haaltijden. Bovendien is een dergelijke dichtgetimmerde regel zonder registratieplicht een wassen neus. Daar bovenop komt nog dat de regel als onmogelijke juridische cirkelredenering is geformuleerd. Deze regel heeft ook nog eens geleid tot ondermijning van het draagvlak voor toezicht en gebrek aan vertrouwen in de normstelling uit de Wet kinderopvang.*"

Kwaliteit

De 3-uursregeling heeft naar verwachting een negatief effect gehad op de kwaliteit van kinderopvang. Zowel in de enquête van de Monitor IKK als in de uitvraag onder de achterban van BMK geven houders bij deze maatregel (samen met het vastegezichtencriterium) het vaakst aan dat deze een negatieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit, zie Figuur 5.1 en Bijlage C. In de uitvraag onder leden van BMK zijn er meer houders die alleen negatieve effecten zien dan alleen positieve effecten. Ook in de enquête van de Monitor IKK zijn er weinig houders die vooral een positieve bijdrage zien van deze maatregel.

Conclusie

De 3-uursregeling heeft naar verwachting geleid tot een negatief effect op de kwaliteit van kinderopvang (niveau 2 op de effectladder). Het precies vastleggen wanneer er wordt afgeweken van de 3-uursregeling heeft voor veel organisaties nadelige neveneffecten. Zo blijkt uit interviews en signalen uit de sector dat een groot deel van de partijen deze maatregel onwerkbaar vindt. De maatregel is bedacht om meer maatwerk te bieden voor organisaties, maar werkt in de praktijk anders uit dan gehoopt. Het precies vastleggen van het afwijken van de BKR spoort niet met de praktijk. Wanneer er precies is vastgelegd op welk moment een beroepskracht met pauze moet, is er geen flexibiliteit meer voor het geval dat er toevallig een kind valt, huilt of er een andere ad-hoc-situatie zich voordoet. Er kan daardoor minder worden ingespeeld op de behoeften van kinderen, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de resultaten

van de enquête van houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK, die worden ondersteund door de uitvraag onder de BMK-achterban.

5.4.3 BKR baby's naar 1 op 3

De beroepskracht-kindratio (BKR) geeft aan hoeveel kinderen één beroepskracht mag opvangen. Met de invoering van de Wet IKK is per januari 2019 de BKR voor baby's (nul-jarigen) van één pedagogisch medewerker op vier baby's naar één op drie gegaan. Dit heeft invloed op de groepssamenstelling en de maximale groepsgrootte van groepen waar baby's in zitten. Dat geldt voor zowel babygroepen als groepen waar naast baby's ook oudere kinderen in zitten.

Doel van de maatregel:

- Meer tijd en rust om in te spelen op individuele behoeften van een baby en voorkomen van overprikkeling en stress bij baby's.

Voorziene neveneffecten:

- Hogere kosten kinderopvang (buiten de scope van dit onderzoek)
- Stijging regeldruk

Box 5.10 Overzicht effecten BKR baby's naar 1 op 3

Implementatie: De maatregel leidt tot kleinere babygroepen ten opzicht van 2017 (Onderzoek LKK).

75 procent van de pedagogisch medewerkers geeft aan dat er meer aandacht is voor baby's (Monitor IKK). Anderzijds geven houders en pm'ers aan dat er meer onrust is doordat er meer volwassenen op de groep staan (interviews).

Neveneffecten:

- Mogelijk minder maatwerk doordat overgang op andere groepen lastig is
- Zorgt voor een stijging van de personeelsproblemen

Kwaliteit: Naar verwachting heeft deze maatregel per saldo tot een hogere kwaliteit van de opvang geleid (niveau 2 op de effectladder). Er zijn aanwijzingen, maar geen hard bewijs, in wetenschappelijk onderzoek dat deze maatregel een positief effect op de kwaliteit heeft. Houders en pedagogisch medewerkers geven aan dat deze maatregel de kwaliteit verbeterd heeft (Monitor IKK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- Volgens het onderzoek LKK is er een sterke statistisch significante daling van de BKR in de baby-groepen van gemiddeld 4,7 kinderen op één medewerker in 2017-2018 naar 3,5 in 2019. Het gemiddelde ligt boven de 3 omdat in sommige groepen ook nog dreumesen worden opgevangen; de leeftijdsgrenzen die kinderopvang-organisaties hanteren zijn niet uniform. In de verticale baby-peutergroepen is er statistisch significante daling van gemiddelde 5,1 kinderen op één medewerker in 2017-2018 naar 4,6 om 2019.
- De Monitor IKK laat zien dat (ruim) 90 procent van de houders en 73 procent van de pedagogisch medewerkers naar eigen zeggen in staat is altijd aan deze IKK-maatregel te voldoen.
- Als knelpunt is in de interviews genoemd dat de BKR niet consistent rekening houdt met het uitgangspunt dat een ouder kind minder toezicht nodig heeft. Als in een babygroep van 12 baby's één kind 1 jaar oud wordt moet het aantal baby's van 0 tot 1 jaar worden teruggebracht naar maximaal 8 baby's.

- Uit het jaarrapport van de IvhO over 2020 blijkt dat in 4 procent van de organisaties een tekortkoming is geconstateerd met betrekking tot de BKR (niet noodzakelijk bij baby's).

Meer tijd en rust om in te spelen op individuele behoeften van een baby

Volgens de Monitor IKK vindt 75 procent van de pedagogisch medewerkers dat er meer aandacht is voor baby's, zie Figuur 3.13 (Monitor IKK, 2021). Deze uitkomsten kunnen deels toe te schrijven zijn aan de wijziging van de BKR voor baby's. Daarnaast kunnen ook andere IKK-maatregelen invloed hebben. Houders noemen naast de BKR voor baby's ook het structureel volgen van het kind en het invoeren van de mentor, waardoor er meer tijd en meer specifieke aandacht is voor individuele kinderen in de opvang.

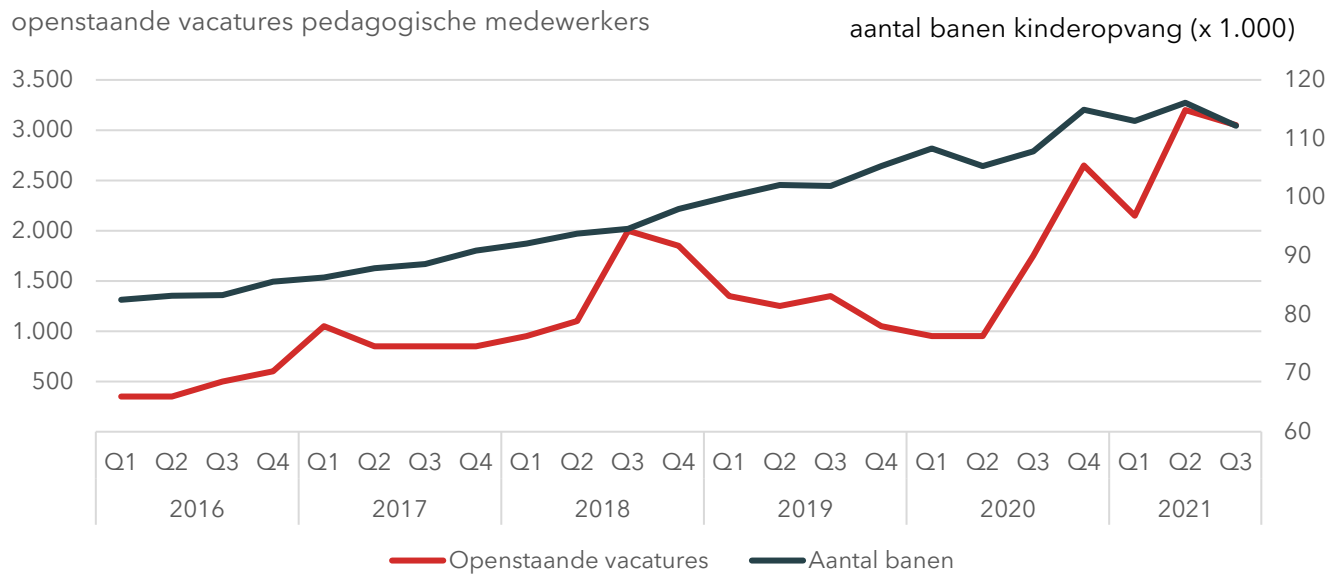
Van de toezichthouders vindt 74 procent dat deze maatregel tot meer tijd en rust leidt voor de pedagogisch medewerkers. Een van deze toezichthouders zegt daarover: *"Door bewuster om te gaan met de opvang op de babygroepen merk je als toezichthouder dat er meer rust is op de groep."* Daarnaast vindt 12 procent dat de maatregel zowel positieve als negatieve effecten heeft. Een van hen zegt: *In veel gevallen is om dit te kunnen bekostigen de ondersteunende staf weggehaald op de babygroepen. Bijvoorbeeld groepshulpen, schoonmaak, administratie. Beroepskrachten moeten dit nu zelf uitvoeren, waardoor er nauwelijks extra tijd en rust is. Ook zijn de groepen vergroot. Daar waar deze wijziging is doorgevoerd met gelijk blijven van andere omstandigheden, heeft dit wel geleid tot verbetering."*

Verder geven de brancheverenigingen en pedagogisch medewerkers in de interviews aan dat het verlagen van de BKR ook zorgt voor minder rust doordat het nu drukker is geworden op de groep. Een deel van de houders kiest ervoor de groepen groter te maken. De groepsruimtes veranderen niet, waardoor het aantal baby's per groep gelijk blijft, maar het aantal pedagogisch medewerkers toeneemt. Waar eerst drie pedagogisch medewerkers op maximaal twaalf baby's werkzaam waren, zijn dat er nu vier geworden. Soms komt hier ook nog een stagiair bij als vijfde persoon. Dit kan leiden tot meer rondlopen van volwassenen in de ruimte en meer onderling gepraat tussen medewerkers over de hoofden van kinderen. Volgens de geïnterviewden zorgt dit voor meer onrust op de groep. Dit leidt tot meer prikkels voor baby's (en hiermee mogelijk ook meer stress voor baby's).

Neveneffecten

Het verlagen van de BKR voor baby's heeft volgens houders geleid tot een stijging van de personeelsproblemen, zo blijkt uit interviews met branchepartijen en pedagogisch medewerkers. In de kinderopvang was volgens branchepartijen al sprake van een personeelsprobleem, maar doordat er nu minder baby's worden opgevangen per beroepskracht zijn de problemen vergroot. Figuur 5.2 laat zien dat het aantal banen in de kinderopvang en het aantal openstaande vacatures voor pedagogisch medewerkers trendmatig stijgt vanaf 2016. Het aantal openstaande vacatures piekt in het derde kwartaal van 2018, mogelijk anticiperend op de nieuwe BKR voor baby's. Daarna daalt het aantal openstaande vacatures weer, om vervolgens weer sterk toe te nemen vanaf het tweede kwartaal van 2020. De toename van de personeelsproblemen vanaf het tweede kwartaal van 2020 hangen vermoedelijk samen met de coronacrisis en niet met de verandering van de BKR voor baby's per 1 januari 2019.

Figuur 5.2 Aantal banen en openstaande vacatures voor pedagogisch medewerkers neemt toe



Bron: Openstaande vacatures pedagogisch medewerkers: UWV. Aantal banen kinderopvang: CBS/AZW

Een bijkomend probleem is dat door een groeiend tekort aan opvangcapaciteit soms broertjes en zusjes niet op dezelfde opvang geplaatst kunnen worden. Enkele houders geven in de enquête van de Monitor IKK aan nu geen of minder baby's dan voorheen op te vangen (6 procent). Daardoor is er mogelijk een verschuiving van de opvang van baby's naar gastouders of de informele sector (signaal vanuit de sector).

Als neveneffect noemen de brancheorganisaties in de interviews ook dat de maatregel de mogelijkheid voor maatwerk voor het kind vermindert. Dit komt doordat het beleid minder kan worden afgestemd op de ontwikkeling van het kind. De ontwikkeling van kinderen loopt namelijk niet gelijk. In de praktijk zorgt deze maatregel voor een minder goede doorstroom en vaak grotere babygroepen (anderhalve groep bij elkaar). Verder willen kinderen spelen of meedoen met activiteiten in verschillende ruimtes. Dit kan in de praktijk eigenlijk niet. Met deze regel belemmer je dus de keuze van kinderen.

Kwaliteit

Volgens de voor de Monitor IKK ondervraagde houders is dit nummer 2 op de lijst van maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (zie paragraaf 5.1). Wel ziet zes procent (ook) negatieve effecten van de maatregel. Uit de uitvraag onder leden van BMK blijkt ook dat zij overwegend positieve effecten zien van de maatregel op de kwaliteit, maar een aanzienlijk deel ziet (ook) negatieve effecten, zie Bijlage C. Als negatieve effecten noemen verschillende leden van BMK dat het drukker is geworden op de groep, wat zorgt voor meer onrust voor baby's.

In de wetenschappelijke literatuur zijn er aanwijzingen dat de maatregel leidt tot een hogere kwaliteit, maar er is geen hard bewijs.

- **Er is één wetenschappelijk studie die aantoont dat er een positief effect is van het verlagen van de BKR voor jonge kinderen van 10 tot 47 maanden**. De Schipper et al. (2017) voerden een experiment uit waarbij groepen met één leidster op vijf kinderen werden vergeleken met groepen met dezelfde leidster op drie kinderen. Zij maakten video-opnamen van de pedagogisch medewerker tijdens twee opeenvolgende sessies van gestructureerd spel van tien minuten: één keer met een groep van drie kinderen en één keer met een groep

van vijf kinderen, willekeurig genomen uit de gebruikelijke groep van de verzorger. Het gestructureerde spel bestond uit spel met boeken en speldeeg of spel met een legpuzzel en tekenmateriaal. De leeftijd van de kinderen was 10 tot 47 maanden, met een gemiddelde van 34 maanden. Zij vonden een positief effect op de emotionele en educatieve kwaliteit van de opvang van het verlagen van één op vijf naar één op drie, vooral voor de jongste kinderen. Het experiment meet echter niet de effecten op baby's jonger 10 maanden, en ook niet het effect van het verlagen van de BKR van één op vier naar één op drie. De auteurs waarschuwen dat de resultaten niet zonder meer doorgetrokken kunnen worden naar kinderen in andere leeftijdsroepen of naar andere beroepskracht-kindratio's. Deze studie vormt daarom wel een aanwijzing dat een BKR van 1 op 3 tot een kwaliteitsverhoging kan leiden, maar vormt geen hard bewijs.

- **Vermeer en Groeneveld (2017) noemen een studie uit 2005 van het Amerikaanse NICHD[17] waaruit zou blijken dat minder opvoeders per baby de kans vergroot op een sensitieve opvoeding**. Zij zetten daarbij de kanttekening dat *"in de NICHD-studie ook kleinschalige opvang door verwanten (ook vaders!) onder de noemer van kinderopvang viel. Hoe dichter de ratio bij 1:1 lag, hoe groter de waarschijnlijkheid dat het om een voor de baby vertrouwde (misschien zelfs verwante) opvoeder ging. Daarnaast is de NICHD-studie een correlationeel onderzoek en moeten we voorzichtig zijn met conclusies betreffende oorzaak en gevolg."* (Vermeer en Groeneveld, 2017). Ook deze studie geeft dus geen hard bewijs.
- **Bowne et al. (2017) vinden een effect tussen de BKR en de kwaliteit in de kinderopvang voor kinderen tot vijf jaar bij een BKR van minder dan een op zeven: elk kind minder per medewerker leidt tot betere cognitieve en emotionele uitkomsten**. Ook vinden zij een effect van kleinere groepen: in groepen met minder dan 15 kinderen leidt elk kind minder in de groep tot betere cognitieve en emotionele uitkomsten. Dit zou betekenen dat als het verhogen van de BKR leidt tot grotere groepen, dit een negatief effect heeft op de kwaliteit. Beide signalen komen overeen met de ervaringen van houders en pedagogisch medewerkers: enerzijds is er een positief effect van de wijziging van de BKR, anderzijds een negatief effect doordat de verandering van de BKR leidt tot grotere groepen. De studie van Bowne et al. is echter niet specifiek gericht op baby's, waardoor ook deze studie geen hard bewijs levert.

Conclusie

De verlaging van de BKR van één pedagogisch medewerker op vier baby's naar één op drie baby's heeft naar verwachting per saldo geleid tot een hogere kwaliteit van de opvang (niveau 2 op de effectladder). De verlaagde BKR voor baby's is volgens de in het kader van de Monitor IKK geënquêteerde houders de tweede maatregel die het meest heeft geleid tot een kwaliteitsverhoging, na de coaching. Wel ziet 6 procent (ook) negatieve effecten van de maatregel. Ook voor de Monitor IKK ondervraagde pedagogisch medewerkers zijn positief: 75 procent vindt dat er nu meer aandacht is voor baby's. Uit de uitvraag onder de achterban van BMK blijkt ook dat zij overwegend positieve effecten zien van de maatregel op de kwaliteit, maar een aanzienlijk deel ziet (ook) negatieve effecten. Ook de geïnterviewden zien positieve effecten, maar ook negatieve effecten op de kwaliteit. Zij wijzen op het grote aantal pedagogisch medewerkers op de groep, waardoor het onrustig wordt en baby's meer prikkels krijgen. In de wetenschappelijke literatuur zijn er wel aanwijzingen dat een verandering van de BKR van 1 op 4 naar 1 op 3 voor baby's tot een kwaliteitsverhoging leidt, maar er is geen hard bewijs voor. Ook zijn er aanwijzingen, maar is er geen hard bewijs, dat een grotere groep leidt tot een lagere kwaliteit. De wetenschappelijke literatuur geeft geen uitsluitsel over het potentieel effect van deze maatregel. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is daarom vooral gebaseerd op de enquête van houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK, in combinatie met de uitkomsten van de uitvraag onder de achterban van BMK en de toezichthouders.

[17] National Institute of Child Health and Human Development

5.4.4 BKR op de buitenschoolse opvang naar 1 op 12

Met invoering van de Wet IKK is de BKR voor kinderen van 7 jaar en ouder aangepast. In plaats van één pedagogisch medewerker op tien kinderen is dat per 1 januari 2019 één op twaalf kinderen. Voor groepen met kinderen van 4 tot 13 jaar gaat het maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker naar 11.

Doel van de maatregel:

- Lagere kosten (buiten de scope van dit onderzoek).

Box 5.11 Overzicht effecten BKR op de buitenschoolse opvang naar 1 op 12



Implementatie: De BKR is toegenomen van gemiddeld 8,1 in 2017-2018 naar 8,9 in 2019 (Onderzoek LKK). Volgens houders is het niet altijd mogelijk om een grotere groep op te vangen vanwege ruimtegebrek.



Neveneffecten: Hogere werkdruk pm'ers: er zijn meer kinderen per medewerker waarvoor extra administratieve werkzaamheden moeten worden verricht (interviews).



Kwaliteit: Deze maatregel heeft naar verwachting geleid tot een negatief effect op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder). Wetenschappelijk onderzoek wijst niet op een negatief effect van de verandering van de BKR, wel op een negatief effect van grotere groepen. Medewerkers ervaren het grotere aantal kinderen per medewerker als lastig (Monitor IKK).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **Uit het onderzoek LKK blijkt dat in de buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 13 jaar de BKR statistisch significant is toegenomen van gemiddeld 8,1 kinderen per leidster in 2017-2018 naar 8,9 in 2019**. Gemiddeld is de beroepskracht-kindratio in 2019 overigens nog onder de wettelijke norm. Ook de verschillen in de BKR voor deze leeftijdsgroep zijn toegenomen in de periode 2017-2019. Dit suggereert dat organisaties sterk verschillen in de mate waarin zij de nieuwe wettelijke normen voor de verschillende leeftijdsgroepen al hebben doorgevoerd (Slot, 2021).
- **De Monitor IKK laat zien dat (ruim) 90 procent van de houders en 66 procent van de pedagogisch medewerkers naar eigen zeggen in staat zijn altijd aan deze IKK-maatregel te voldoen.**
- **Volgens de Monitor IKK ervaart iets minder dan een kwart van de geraadpleegde houders in de buitenschoolse opvang (23 procent) knelpunten als gevolg van de verruiming van de BKR voor de buitenschoolse opvang.** Ze wijzen erop dat zij en hun medewerkers het grotere aantal kinderen per medewerker als lastig ervaren. Ook wordt het knelpunt rondom de doorstroom van 7-jarigen genoemd. Het niet tijdig kunnen of willen laten doorstromen van een 7-jarige naar een hogere groep (bijvoorbeeld omdat het kind er nog niet aan toe is) kan er (uitgaande van de rekentool) voor zorgen dat dan nog maar 18 kinderen mogen worden opgevangen door twee beroepskrachten (in plaats van 22).
- **De maatregel wordt over het algemeen goed nageleefd.** De toezichthouder heeft in 2019 bij 4 procent van de inspecties overtredingen geconstateerd en in 2021 was dit in 3 procent van de gevallen.

Neveneffecten

Branchepartijen geven aan dat in sommige gevallen het niet mogelijk is om een grotere groep op te vangen vanwege ruimtegebrek. Hierdoor lukt het niet om de kosten te verlagen. Ook blijkt uit interviews met pedagogisch medewerkers dat het verhogen van de BKR zorgt voor een hogere administratieve last: er zijn meer kinderen per

medewerker waarvoor extra administratieve werkzaamheden moeten worden verricht. Dit leidt tot een hogere werkdruk.

Kwaliteit

Zes procent van de houders vindt dat deze maatregel kwaliteitverlagend is, zie Figuur 5.1. Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteit noemt geen enkele houder deze maatregel (Monitor IKK, eindmeting). De leden van BMK zijn verdeeld. Een derde ziet positieve effecten, maar uit de open antwoorden blijkt niet welke dat zijn. Meerdere houders geven aan dat de nieuwe BKR goed te doen is. Een van de respondenten vindt de nieuwe norm te belastend voor de pedagogisch medewerkers, vooral omdat steeds meer kinderen extra aandacht vragen. Deze kinderen vertonen gedrag binnen de buitenschoolse opvang dat voor lastige situaties zorgt.

Van de toezichthouders vindt het grootste deel (37 procent) dat deze maatregel geen bijdrage levert aan de kwaliteit. 19 procent van de houders vindt dat de maatregel leidt tot een hogere kwaliteit en 21 procent vindt dat het leidt tot (ook) negatieve effecten op de kwaliteit. Een van deze GGD-toezichthouders zegt:"*Voor houders wordt het nu nog lastiger om basisgroepen samen te stellen. In de praktijk zijn er vaak meer kinderen van vier tot zeven jaar aanwezig dan van zeven jaar en ouder. Vaak wordt nu gekozen voor een groep van vier tot twaalf omdat het dan 1 op 11 mag zijn. In de praktijk zie ik dat het vormen van basisgroepen ongunstig kan zijn voor de inzet van het aantal beroepskrachten, waardoor er kinderen verplaatst worden naar een andere groep om aan de BKR te voldoen. Dit is vaak niet in het belang van het kind. Voor de buitenschoolse opvang zou een BKR op locatieniveau passender zijn. Vooral omdat kinderen vaak maar kort in hun basisgroep zijn. Activiteiten zijn vaak niet aan een basisgroep gekoppeld maar beschikbaar voor alle kinderen.*"

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er geen significant verband is tussen de BKR en de kwaliteit in de kinderopvang bij een BKR van groter dan een op zeven (Perlman et al., 2017; Browne et al., 2017). Beide studies zijn meta-analyses die de resultaten van meerdere studies meenemen in de analyses. Perlman et al. (2017) vinden helemaal geen statistisch significant effect van de BKR op kinderen. Dit betekent volgens hen niet dat er geen verband is, maar dat binnen de toegestane BKR-normen in verschillende landen er te weinig variatie is om een verschil te meten. Bowne et al. (2017) vinden wel een effect tussen de BKR en de kwaliteit in de kinderopvang bij een BKR van minder dan een op zeven: elk kind minder per medewerker leidt tot betere cognitieve en emotionele uitkomsten. Zij vinden geen effect van een verandering van de BKR zolang deze hoger is dan een op zeven. Wel vinden zij een effect van kleinere groepen: in groepen met minder dan 15 kinderen leidt elk kind minder in de groep tot betere cognitieve en emotionele uitkomsten. Bij groepen met meer dan 15 kinderen vinden ze geen effect van meer of minder kinderen. Dit zou betekenen dat als het verhogen van de BKR in de buitenschoolse opvang leidt tot grotere groepen, dit waarschijnlijk een negatief effect heeft op de kwaliteit.

Conclusie

De verandering van de BKR voor de buitenschoolse opvang heeft naar verwachting geleid tot een negatief effect op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder). Geen van de houders noemt deze maatregel op de vraag welke maatregelen met name een bijdrage leveren aan een hogere kwaliteit. Wel noemt een deel van de houders dat deze maatregel de kwaliteit verlaagt (Monitor IKK en uitvraag BMK). Uit interviews met pedagogisch medewerkers blijkt dat ze de groepen te groot vinden, wat tot meer werkdruk leidt op de groep en minder aandacht voor het kind. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een verhoging van de BKR voor deze groep op zich niet leidt tot een vermindering van de kwaliteit, maar grotere groepen wel. Aangezien de groepen door de maatregel groter zijn geworden, kan het zijn dat de kwaliteit omlaag is gegaan. De conclusie over de hardheid van het bewijs (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de enquête van houders voor de Monitor IKK, waarbij is meegewogen dat deze conclusie niet strijdig is met de wetenschappelijke literatuur. Pedagogisch medewerkers ervaren meer werkdruk

door de maatregel, doordat de groepen groter zijn en doordat de maatregel, in combinatie met het structureel volgen van het kind, tot extra administratieve werkzaamheden leidt.

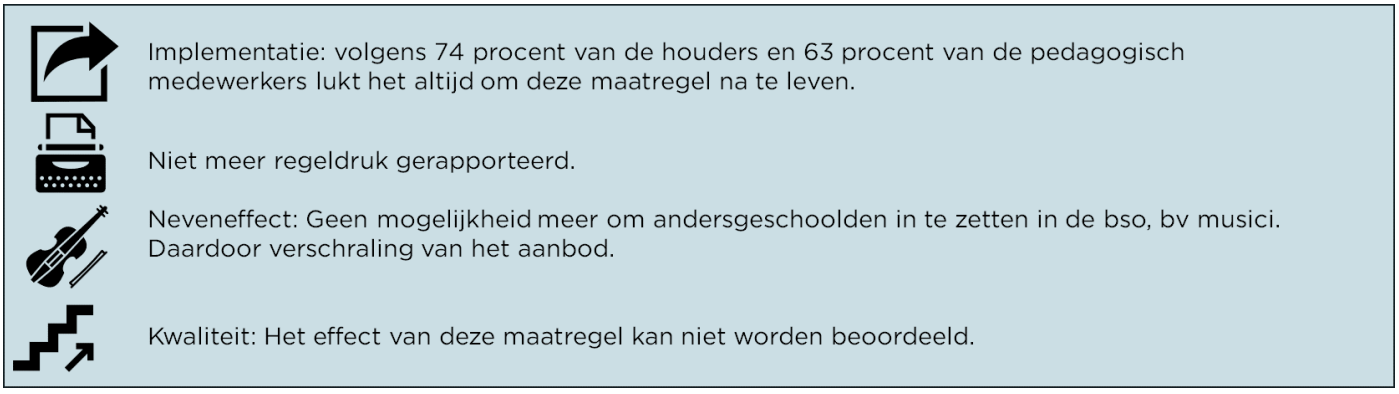
5.5 Kinderopvang is een vak

Alle maatregelen in deze pijler beogen een direct effect op de kwaliteit door het verbeteren van de kwalificaties van de pedagogisch medewerkers.

5.5.1 Vrijwilligers niet formatief inzetten

Per 1 januari 2018 mogen in de buitenschoolse opvang vrijwilligers niet langer meegeteld worden in de BKR. De oude regelgeving bood de mogelijkheid om in grote groepen kinderen in de leeftijd van 8 tot 13 jaar (30 of meer) naast twee gekwalificeerde medewerkers één andere volwassene in te zetten.

Box 5.12 Overzicht effecten vrijwilligers niet formatief inzetten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

De Monitor IKK laat zien dat het volgens 74 procent van de houders en 63 procent van de pedagogisch medewerkers altijd lukt om deze maatregel na te leven. Houders rapporteren volgens de Monitor IKK geen knelpunten met deze regel.

Neveneffecten

De maatregel leidt volgens geïnterviewde houders en brancheorganisaties tot verschraling van het aanbod in de buitenschoolse opvang. Vrijwilligers mochten voorheen in de buitenschoolse opvang op grote groepen met meer dan 30 kinderen van 8 jaar en ouder formatief worden ingezet. Zij telden dan mee voor de BKR. Uit de interviews met de brancheorganisaties blijkt dat er op deze plek ook vaak vakkrachten werden ingezet, bijvoorbeeld een musicus, bakker of boswachter. Dat zijn geen vrijwilligers, maar ook deze anders-geschoolden mogen niet meer worden ingezet, behalve als ze aanvullende scholingsmodules volgen. Vakkrachten die voor een aantal weken een project willen doen op de buitenschoolse opvang willen deze investering niet doen. Zij zijn wel van meerwaarde voor het activiteitenaanbod voor de oudste buitenschoolse opvangkinderen. Het niet meer formatief mogen inzetten van de anders-geschoolden betekent dat de anders-geschoolde en de kosten daarvoor boven op de reguliere personeelsbezetting en -kosten komen. Dat gebeurt hierdoor minder. Dat is slecht voor de talentontwikkeling van kinderen en dus voor de kwaliteit. In het streven naar brede talentontwikkeling zouden houders juist medewerkers met andere talenten willen aantrekken, bijvoorbeeld musici, een dansleraar, kunstenaar

of fotograaf. Hiermee kan de buitenschoolse opvang ook tekorten aanvullen. Het personeelskort is groot, vooral in de buitenschoolse opvang.

Effect op de kwaliteit

Van de voor de Monitor IKK geënquêteerde houders in de buitenschoolse opvang noemt geen enkele houder deze maatregel kwaliteitverhogend of -verlagend, zie paragraaf 5.1. Dit wil niet zeggen dat ze vinden dat het geen effect heeft op de kwaliteit, maar dat het effect kleiner is dan van andere maatregelen. Van de leden van BMK die hebben gereageerd is 60 procent positief over deze maatregel. Van de GGD-toezichthouders vindt 51 procent dat de maatregel een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit. Een van de respondenten zegt:"*Dat er nu twee gekwalificeerde beroepskrachten in plaats van één gekwalificeerde beroepskracht plus een vrijwilliger moet worden ingezet is zeker positief. Vrijwilligers waren wel extra handen op de groep maar niet altijd voldoende 'bekwaam'.*" Veel houders en toezichthouders melden dat deze maatregel geen gevolgen had omdat er toch al geen vrijwilligers werden ingezet. Zij vinden het wel goed dat dat formeel geregeld wordt. Het lijkt erop dat de GGD-toezichthouders en de BMK-achterban het effect op de inzet van anders-geschoolden niet hebben meegenomen in hun beoordeling van de maatregel. In de open antwoorden staat hier niets over, terwijl in de interviews dit duidelijk naar voren is gekomen dat minder inzet van anders-geschoolden leidt tot een verlaging van de kwaliteit.

Conclusie

De regel dat houders geen vrijwilligers meer formatief mogen inzetten in de buitenschoolse opvang kan niet beoordeeld worden. Veel houders zien geen effect omdat er toch al geen vrijwilligers werden ingezet. Volgens de uitvraag van de GGD-toezichthouders ziet een deel van de toezichthouders positieve effecten. Zij constateren dat vrijwilligers niet altijd bekwaam waren. Anderzijds is er in de interviews op gewezen dat de maatregel er ook toe leidt dat er ook geen anders-geschoolden meer formatief mogen worden ingezet. Dit heeft mogelijk geleid tot een verschraling van het aanbod in de buitenschoolse opvang en daardoor mogelijk een daling van de kwaliteit. De maatregel kan dus zowel positieve als negatieve effecten hebben op de kwaliteit. Op basis van de bronnen is niet te beoordelen welk effect sterker is.

5.5.2 Begrenzing stagiairs/ personeel in opleiding

Deze maatregel stelt dat maximaal 33 procent van de benodigde beroepskrachten mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding. Vanwege corona en een krappe arbeidsmarkt is de maatregel tijdelijk verruimd naar 50 procent van de beroepskrachten.

Box 5.13 Overzicht effecten Begrenzing stagiairs/ personeel in opleiding



Implementatie: Geen duidelijk trend in het aandeel stagiairs in de periode 2017-2019 (Onderzoek LKK). Vanwege personeelstekorten is het momenteel lastig deze maatregel na te leven.



Deze maatregel is soms onduidelijk



Kwaliteit: Mogelijk heeft deze maatregel geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Beroepskrachten vinden het belangrijk dat het formatief inzetten van stagairs beperkt blijft.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

Het onderzoek LKK ziet geen duidelijke statistisch significante trends over de jaren in de inzet van stagiairs. Het aandeel stagiairs per locatie was 13 procent in 2017 en 12 procent in 2019. Het percentage organisaties met meer dan 33 procent stagiairs nam af van 9 procent in 2017 naar 7 procent in 2019. Er zijn fluctuaties over de jaren in deze percentages, maar geen duidelijke, statistisch significante trends (Slot, 2021).

De Monitor IKK laat zien dat het volgens 85 procent van de houders en 53 procent van de pedagogisch medewerkers altijd lukt om deze maatregel na te leven. 13 procent van de houders merkt dat het in de praktijk soms best lastig is dat je niet meer stagiairs mag inzetten (meer dan 33 procent). Dit geldt zeker voor kleine locaties. Zij hebben weinig medewerkers en dan kom je al snel aan de genoemde 33 procent. Ook in de vakantieperiode, door de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt en de grotere uitval van medewerkers door corona missen ze de mogelijkheid om deze groep (breder) in te zetten.

In de interviews is genoemd dat de maatregel soms onduidelijk is: in hoeverre mogen bijvoorbeeld BBL'ers meegeteld worden.[18] Ook een van de ondervraagde GGD-toezichthouders noemt dat de maatregel onduidelijk is: "*Soms is de regeling wel ingewikkeld voor houders te begrijpen. Het verschil tussen 100% uitvoeren van werkzaamheden en 33% inzet per kindcentrum.*"

Effect op de kwaliteit

Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging noemt geen enkele in het kader van de Monitor IKK ondervraagde houder de begrenzing van het aantal beroepskrachten in opleiding kwaliteitverhogend. Dit wil niet zeggen dat ze vinden dat de maatregel geen effect heeft op de kwaliteit, maar dat het effect kleiner is dan van andere maatregelen. In de interviews geven de brancheorganisaties aan dat de maatregel tot problemen leidt door de personeelstekorten als gevolg van de coronacrisis. Van de GGD-toezichthouders vindt een derde dat deze maatregel een positief effect heeft op de kwaliteit en vier procent dat het een negatief effect heeft. De rest vindt dat de maatregel zowel positieve als negatieve effecten heeft, geen bijdrage of weet het niet. Een van de respondenten die het goed vindt dat er een maximum is gesteld, licht dit als volgt toe: "*BBL'ers zijn vaak onvoldoende ingewerkt en niet goed op de hoogte van beleid en voeren dit vaak niet 100 procent uit. Er wordt een te grote verantwoordelijkheid bij de BBL'er gelegd. BBL'ers worden heel snel op 100 procent gezet in verband met arbeidskrapte. Vanuit de opleiding is hier te weinig toezicht/advies op. Inzet van BBL'ers op kleine locaties geeft de meeste problemen*."

Uit interviews blijkt dat beroepskrachten het belangrijk vinden dat het formatief inzetten van stagairs beperkt blijft. Volgens hen is het beter voor de kwaliteit als stagairs de tijd krijgen om te leren en dat ze pas als volwaardig beroepskracht worden ingezet als ze zijn afgestudeerd.

Conclusie

De begrenzing van het aantal stagiairs heeft mogelijk een positief effect op de kwaliteit van de opvang (niveau 1 op de effectladder). Uit het onderzoek LKK blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de inzet van stagiairs en personeel in opleiding ten opzichte van 2017. Van de in het kader van de Monitor IKK ondervraagde houders weten we dat ze het niet een van de belangrijkste maatregelen vinden die een positieve bijdrage hebben gehad op de kwaliteit. In de interviews geven de brancheorganisaties aan dat de maatregel tot problemen leidt door de personeelstekorten als gevolg van de coronacrisis. Daarom is deze maatregel tijdelijk verruimd. De toezichthouders

[18] BBL staat voor Beroepsbegeleidende Leerweg. BBL'ers werken vier dagen in de week en zijn in dienst.

zien vaker positieve effecten dan negatieve effecten. De conclusie is vooral gebaseerd op de uitvraag onder de GGD-toezichthouders (effectladder 1/2).

5.5.3 Coaching on the Job door een pedagogisch beleidsmedewerker

Deze maatregel houdt in dat iedere pedagogisch medewerker jaarlijks wordt gecoacht door een pedagogisch beleidsmedewerker. Per fulltime formatieplaats wordt minimaal tien uur coaching per jaar berekend. De verdeling van het totaal aantal uren over de medewerkers is maatwerk. Daarnaast houdt de pedagogisch beleidsmedewerker zich bezig met de ontwikkeling van het pedagogisch beleid. Per kindercentrum wordt minimaal 50 uur per jaar berekend.

Box 5.14 Overzicht effecten Coaching on the Job door een pedagogisch beleidsmedewerker



Implementatie: Stijging coaching door een eigen pedagogische coach vanaf 2017 geleidelijk en in 2019 tamelijk sterk en statistisch significant, vooral in de peuteropvang. Niet altijd duidelijk is hoe houders de inzet van de coach moeten beschrijven/verantwoorden richting de GGD.

De regeldruk is toegenomen doordat meer moet worden vastgelegd.

Kwaliteit: Deze maatregel heeft waarschijnlijk een positief effect op de kwaliteit (niveau 3 op de effectladder). Hiervoor is onderbouwing in de wetenschappelijke literatuur. Houders noemen dit als maatregel die het meest heeft bijgedragen aan de kwaliteit (Monitor IKK, enquête BMK en GGD-GHOR).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Implementatie

- **Volgens het onderzoek LKK neemt coaching door een eigen pedagogisch coach (voorloper van de pedagogisch beleidsmedewerker) vanaf 2017 geleidelijk en in 2019 tamelijk sterk en statistisch significant toe.** Dit effect is het grootst in de peuteropvang. Andere vormen van coaching (door ervaren collega, door leidinggevende of door externe deskundige) laten geen trendmatige veranderingen zien.
- **De Monitor IKK laat zien dat het volgens 97 procent van de houders en 47 procent van de pedagogisch medewerkers altijd lukt om deze maatregel na te leven**.
- **De implementatie van de pedagogisch beleidsmedewerker (invoering per 1 januari 2019) heeft volgens de Monitor IKK voor veel locaties de nodige voeten in de aarde gehad**. Meer dan 80 procent van de houders moest hiervoor aanpassingen doorvoeren. Het in de dagelijkse praktijk naleven van de maatregel ging – zo bleek uit de vorige meting – in bijna twee derde van de organisaties goed. Bij andere (37 procent) liep het minder soepel. Daarbij werd gewezen op de belasting in tijd, geld en administratieve rompslomp. Mensen die voorheen al coaching gaven, moeten nu opeens aan bepaalde voorwaarden voldoen en zaken moeten nu officieel worden vastgelegd. De kwaliteit wordt daardoor niet per definitie beter (coaching en beleidsontwikkeling vond al plaats), de administratieve belasting wordt wel groter. Ook wijzen houders erop dat niet altijd duidelijk is hoe ze de inzet van de coach goed moeten beschrijven/verantwoorden richting de GGD. Duidelijke en eenduidige richtlijnen hiervoor ontbreken volgens houders. Ook vinden enkelen van hen dat er door de GGD te veel gekeken wordt naar de kwantiteit/frequentie van de inzet van de coach in plaats van naar de kwaliteit/inhoud van de coaching. Deze knelpunten worden door verschillende GGD-inspecteurs herkend (Monitor IKK, eindmeting).
- **Houders hebben moeite met de naleving van deze maatregel**. In 2020 werd bij 7 tot 10 procent van de beoordelingen een tekortkoming op deze voorwaarden geconstateerd. In 2019 ging het nog om 2 tot 3 procent van de beoordelingen. Volgens GGD-toezichthouders zijn de voorwaarden voor de pedagogisch beleidsmedewerker niet duidelijk geformuleerd, dit geldt voor zowel houders van kinderopvangvoorzieningen

als voor henzelf. De voorwaarden zijn onduidelijk voor houders wat betreft de coaching die zij moeten vormgeven en hoe zij de inzet van de pedagogisch coach moeten verantwoorden. Daarnaast is het voor GGD-toezichthouders lastig te bepalen welke vormen van coaching goedgekeurd mogen worden. Zij mogen alleen een oordeel geven over de vormgeving van het coachen zoals dit op papier staat, en niet over hoe dit in de praktijk gebeurt.

- **Uit interviews met onder andere pedagogisch medewerkers van de FNV en Sociaal Werk Nederland blijkt dat professionals graag zouden zien dat er meer uren beschikbaar zijn voor coaching**. Uit meerdere interviews blijkt dat de urennorm voor bepaalde organisaties te hoog is, vaak voor kleine organisaties. Voor andere organisaties is er vaker juist behoefte aan meer uren coaching.

Effect op pedagogische doelen

Volgens de Monitor IKK vinden de houders dat de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker de maatregel is die het meeste heeft bijgedragen aan een betere toepassing van de pedagogische doelen: 71 procent van de houders noemt deze maatregel. Juist door deze maatregel kon het bewustzijn – zowel op locatie- of organisatieniveau als op het niveau van de individuele medewerkers – worden versterkt (Monitor IKK, eindmeting).

In de interviews waren zowel houders als pedagogisch medewerkers positief over de coaching door de pedagogisch coach.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat coaching on the job een positief effect heeft op de pedagogische doelen (Fukkink & Tavecchio, 2010, Moreno et al., 2015).

Regeldruk

Door de maatregel ervaren houders meer regeldruk. De 'administratieve rompslomp' die houders volgens de Monitor IKK noemen bestaat eruit dat mensen die voorheen al coaching gaven, nu opeens aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen en zaken moeten nu officieel worden vastgelegd. De kwaliteit wordt daardoor volgens de houders niet per definitie beter (coaching en beleidsontwikkeling vond al plaats), de administratieve belasting wordt wel groter. Ook wijzen houders erop dat niet altijd duidelijk is hoe ze de inzet van de coach goed moeten beschrijven/verantwoorden richting de GGD. Duidelijke en eenduidige richtlijnen hiervoor ontbreken volgens houders. Ook vinden enkelen van hen dat er door de GGD te veel gekeken wordt naar de kwantiteit/frequentie van de inzet van de coach in plaats van de kwaliteit/inhoud van de coaching. Deze knelpunten worden door verschillende GGD-inspecteurs herkend (Monitor IKK, eindmeting).

Effect op kwaliteit

Volgens de in het kader van de Monitor IKK ondervraagde houders is de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker de maatregel die het meest heeft bijgedragen aan een betere kwaliteit. Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging noemt 37 procent van de houders de pedagogisch coach, zie paragraaf 5.1 (Monitor IKK, eindmeting). Ook in de uitvraag van BMK en GGD-toezichthouders kwam deze maatregel als het meest effectief uit de bus. Pedagogisch medewerkers waren in de interviews ook positief over deze maatregel. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat deze maatregel een positief effect heeft op de pedagogische doelen.

De invoering van coaching on the job door een pedagogisch coach heeft waarschijnlijk een positief effect op de kwaliteit van de opvang. Zowel houders en toezichthouders als pedagogisch medewerkers zien positieve effecten

van de maatregel. In de wetenschappelijke literatuur is het positieve effect van de maatregel op de pedagogische doelen goed onderbouwd. Daardoor scoort deze maatregel niveau 3 (waarschijnlijk effectief) op de effectladder.

Conclusie

Coaching on the job door een pedagogisch coach heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang (niveau 3 op de effectladder). Gevraagd naar welke maatregelen het meest hebben bijgedragen aan de toegenomen kwaliteit noemen houders en pedagogisch medewerkers de coaching van pedagogisch medewerkers het vaakst. Dit bleek zowel uit de interviews met brancheorganisaties, houders en pedagogisch medewerkers als uit de enquêtes onder houders in het kader van de Monitor IKK en door een uitvraag onder leden van BMK. Ook uit de uitvraag onder de GGD-toezichthouders kwam deze maatregel als meest effectief uit de bus. Het positieve effect van deze maatregel is goed onderbouwd in de wetenschappelijk literatuur. Daardoor scoort deze maatregel niveau 3 op de effectladder. Houders ervaren door deze maatregel wel meer regeldruk, doordat het aantal uren coaching moet worden vastgelegd.

5.5.4 Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerkers in cao-kinderopvang en cao-welzijn

Per 1 januari 2019 is de functie van pedagogisch beleidsmedewerker ingevoerd. De pedagogisch beleidsmedewerker coacht de pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden. In het Besluit IKK is opgenomen dat beroepskrachten beschikken over een voor de werkzaamheden passende opleiding en dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de opleidingseisen waaraan beroepskrachten moeten voldoen. Dit is verder uitgewerkt in de Regeling IKK. In de cao-kinderopvang en de cao-welzijn en maatschappelijke dienstverlening worden de eisen voor beroepskrachten vastgelegd en worden lijsten met kwalificerende opleidingen opgenomen.

Implementatie

In beide genoemde cao's zijn de eisen en de lijsten met kwalificerende opleidingen opgenomen.

Effecten op de kwaliteit

Het effect van het opnemen van de opleidingseis van de pedagogisch coach in de cao op de kwaliteit kan niet beoordeeld worden. In de Monitor IKK is deze maatregel niet uitgevraagd. Er is geen wetenschappelijke literatuur over het effect van aanvullende opleidingseisen voor de pedagogisch coach.

5.5.5 Minimale taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers (2025)

In 2025 wordt een nieuwe minimale taaleis van kracht voor pedagogisch medewerkers op het niveau van 3F voor mondelinge taalvaardigheid, bestaande uit de deelvaardigheden spreken, luisteren en gesprekken voeren. Dit betekent dat alle pedagogisch medewerkers een toets moeten halen die aantoont dat ze minimaal voldoen aan deze taaleis. Voor de medewerkers op een VVE-groep geldt vanaf 2019 al een hogere taaleis: naast 3F voor Mondelinge taalvaardigheid geldt deze eis ook voor Lezen.

Doel van de maatregel:

- Het verbeteren van de pedagogische kwaliteit van kinderopvang.

Voorziene neveneffecten:

- Hogere kosten

- Stijging regeldruk

Box 5.15 Overzicht effecten Minimale taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers



Implementatie:
- Aantal pedagogisch medewerkers dat een cursus heeft gevolgd is significant gestegen van zeventien procent in 2017, naar 32 procent in 2019 (Onderzoek LKK).
- Toets van de taaleis te moeilijk voor sommige beroepskrachten.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De meeste branchepartijen geven in de interviews aan dat de maatregel op zich bijdraagt aan de pedagogische kwaliteit. Er is geen wetenschappelijke literatuur over het effect van een taaleis op de kwaliteit.

Doordat de minimale taaleis nog niet officieel is doorgevoerd is deze maatregel nog niet geëvalueerd. Wel hebben brancheorganisaties tijdens interviews aangegeven dat de toets voor de taaleis te hoog is. De spreek- en luistervaardigheid van pedagogisch medewerkers is voor de ontwikkelingen van kinderen belangrijk, maar de toets voor begrijpend luisteren is te moeilijk. Een deel van de pedagogisch medewerkers haalt deze toets niet, terwijl het wel goede medewerkers zijn.

Het effect van de minimale taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers kan niet beoordeeld worden omdat deze maatregel nog niet is ingevoerd.

5.5.6 Beroepskrachten die werken met baby's hebben een apart certificaat (2025)

Vanaf 2025 moet iedereen die bij kinderopvangorganisaties met baby's werkt in het bezit zijn van een erkend babycertificaat.

Doel van de maatregel:
- Het verhogen van de pedagogische kwaliteit specifiek gericht op baby's.

Voorziene neveneffecten:
- Bij invoering van de wet was voorzien dat dit een stijging in de kosten voor kinderopvang teweeg zou brengen.

Box 5.16 Overzicht effecten Beroepskrachten die werken met baby's hebben een apart certificaat



Implementatie:
- De maatregel heeft in potentie een positief effect op de kwaliteit van de kinderopvang.
- Onduidelijk welke opleidingen voor het baby-certificaat van goede kwaliteit zijn.
- In opleiding moeten studenten kiezen voor vve-certificaat of baby-certificaat. Daardoor zijn pm'ers niet breed inzetbaar.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Ondanks dat deze maatregel pas vanaf 2025 ingaat is het voor organisaties op voorhand zaak om hun personeel tijdig bij te scholen. Sinds de invoering van de Wet IKK in 2018 is het aantal pedagogisch medewerkers dat een cursus heeft gevolgd significant gestegen van 17 procent in 2017, naar 32 procent in 2019.

De maatregel heeft in potentie een positief effect, maar het effect hangt af van de kwaliteit van de opleidingen. Pedagogisch medewerkers aangesloten bij de FNV geven in een interview aan erg blij te zijn met het babycertificaat en zeggen dat het goed is dat er bijscholing plaatsvindt voor specifieke doelgroepen. Zo wordt voorgesteld om de bijscholing ook aan te bieden voor bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang. Het Kennisnetwerk voor de kinderopvang bevestigt daarnaast dat het goed is dat pedagogisch medewerkers zich specifiek voor baby's kunnen bijscholen omdat de opleiding heel breed wordt ingezet op de leeftijd van 0 – 12. In de wetenschappelijke literatuur zijn er aanwijzingen dat een specifieke baby-opleiding een positief effect heeft op de kwaliteit (Campbell et al., 2005). Volgens het Kennisnetwerk van de Kinderopvang is het probleem dat de opleidingen voor een babycertificaat commercieel zijn en dat het niet duidelijk is welke van voldoende kwaliteit zijn.

In de interviews is aangegeven dat in de opleiding studenten moeten kiezen tussen een baby-certificaat of een vve-certificaat. Dat betekent dat degenen die straks van de opleiding komen niet meer breed kunnen worden ingezet. Beide groepen zouden moeten worden bijgeschoold om breder ingezet te kunnen worden.

Het effect van het verplichte baby-certificaat voor beroepskrachten die werken met baby's kan niet beoordeeld worden omdat deze maatregel nog niet is ingevoerd.

6 Synthese en witte vlekken

De Wet IKK heeft naar verwachting geleid tot een hogere kwaliteit van de opvang. Vooral de invoering van de pedagogisch coach die de medewerkers coacht heeft daaraan bijgedragen. De Wet IKK heeft ook geleid tot een sterke stijging van de regeldruk, minder ruimte voor maatwerk, meer werkdruk voor de pedagogisch medewerkers en meer personeelsproblemen.

De Wet IKK beoogt de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Daarnaast beoogt de wet de harmonisatie van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuteropvang en om meer ruimte te bieden voor maatwerk in de sector. Om deze doelen te bereiken zet de wet maatregelen in die zijn geclusterd in vier pijlers:

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

De maatregelen moeten leiden tot meer houvast voor de sector, meer maatwerk, meer focus op de kwaliteit in plaats van naleving van regels. Via die route moet de Wet IKK leiden tot meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen, een betere weging van grote en kleine veiligheidsrisico's en meer aandacht voor een vertrouwde omgeving en behoeften van het kind, vooral voor baby's. Het uiteindelijke doel is een hogere kwaliteit van de opvang, uitgewerkt in de vier pedagogische doelen in de wet:

a. Er wordt op een sensitieve en responsieve manier met kinderen omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen;
b. Kinderen worden spelenderwijs uitgedaagd in de ontwikkeling van hun motorische vaardigheden, cognitieve vaardigheden, taalvaardigheden en creatieve vaardigheden, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger te functioneren in een veranderende omgeving;
c. Kinderen worden begeleid in hun interacties, waarbij hun spelenderwijs sociale kennis en vaardigheden worden bijgebracht, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger relaties met anderen op te bouwen en te onderhouden, en
d. Kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

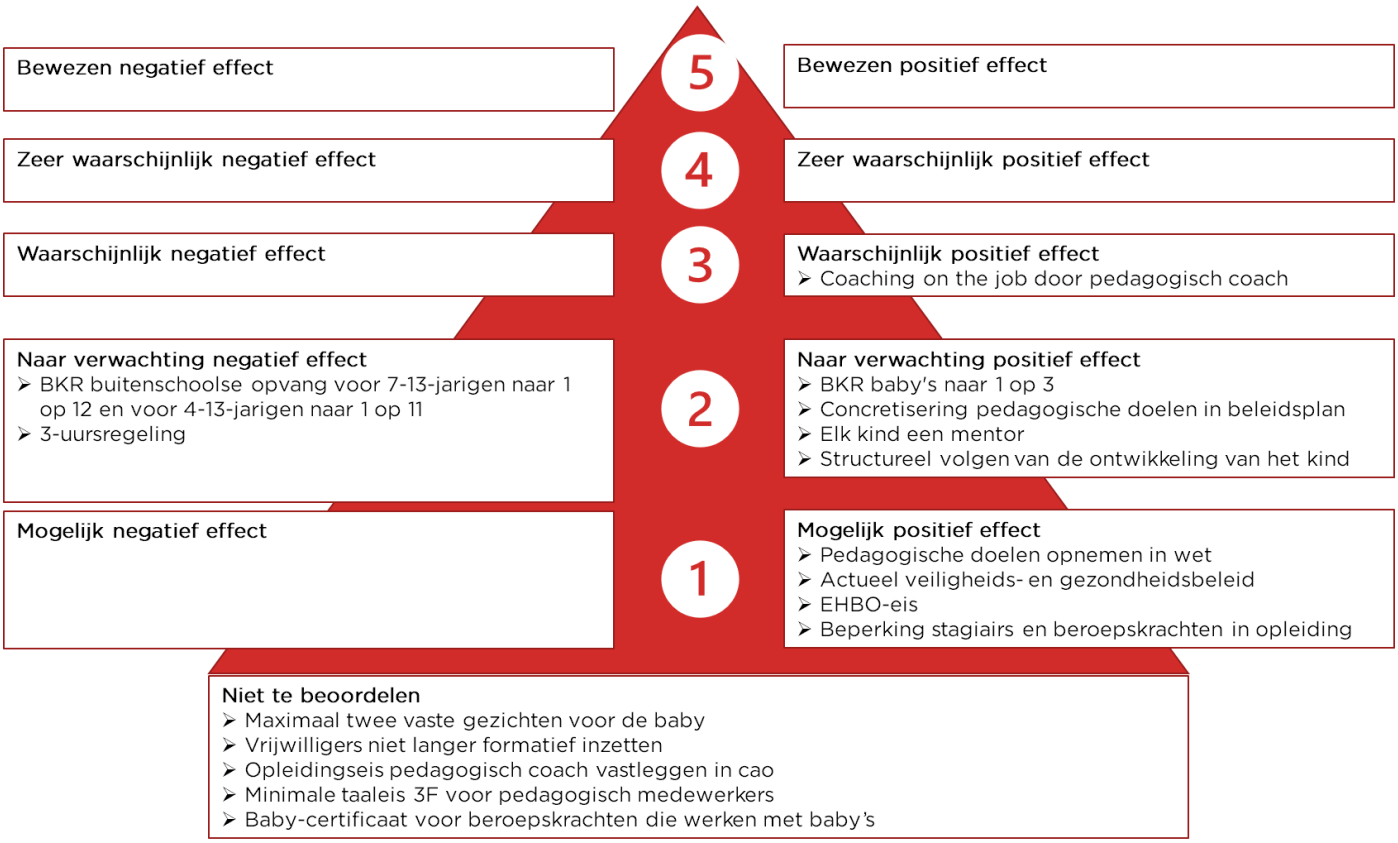
Daarnaast is het doel om de kwaliteit van de peuteropvang en de kinderopvang te harmoniseren.

De Wet IKK heeft naar verwachting geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 2 op de effectladder)

Volgens de metingen van het onderzoek LKK (niveau 3 op de effectladder) is de kwaliteit van de kinderopvang toegenomen van 2017 op 2018/2019. De kwaliteit van de dagopvang en van de peuteropvang zijn naar elkaar toegegroeid. Dit wil nog niet zeggen dat de kwaliteitsverhoging door de Wet IKK komt. Een ruime meerderheid van de houders en de pedagogisch medewerkers geeft echter in de Monitor IKK (niveau 2 op de effectladder) aan dat de kwaliteit is toegenomen als gevolg van de Wet IKK. Dit leidt dit tot de conclusie dat de Wet IKK naar verwachting heeft geleid tot een hogere kwaliteit (niveau 2 op de effectladder).

Onderstaande figuur bevat de maatregelen die mogelijk, naar verwachting of waarschijnlijk een positief of negatief effect hebben gehad op de kwaliteit. De cijfers in de figuur laten het niveau op de effectladder zien. Ook is aangegeven van welke maatregelen het effect op de kwaliteit niet beoordeeld kan worden.

Tabel 6.1 Coaching on the job heeft waarschijnlijk het meest bijgedragen aan de hogere kwaliteit



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De pedagogisch coach heeft waarschijnlijk het meest bijgedragen aan de hogere kwaliteit (niveau 3 op de effectladder)

Gevraagd naar welke maatregelen het meest hebben bijgedragen aan de toegenomen kwaliteit noemen houders en pedagogisch medewerkers de coaching van pedagogisch medewerkers het vaakst. Dit bleek zowel uit de interviews met brancheorganisaties, houders en pedagogisch medewerkers als uit de enquêtes onder houders in het kader van de Monitor IKK en de uitvraag onder leden van BMK. Ook uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders kwam deze maatregel als meest effectief uit de bus. Het positieve effect van deze maatregel is goed onderbouwd in de wetenschappelijk literatuur. Daardoor scoort deze maatregel niveau 3 op de effectladder. Houders ervaren door deze maatregel wel meer regeldruk, doordat het aantal uren coaching moet worden vastgelegd.

Vier maatregelen hebben naar verwachting een positief effect op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder)

De verlaagde BKR voor baby's is volgens de in het kader van de Monitor IKK geënquêteerde houders de tweede maatregel die het meest heeft geleid tot een kwaliteitsverhoging, na de coaching. Wel ziet 6 procent (ook) negatieve effecten van de maatregel. Ook de voor de Monitor IKK ondervraagde pedagogisch medewerkers zijn positief: 75 procent vindt dat er nu meer aandacht is voor baby's. Uit de uitvraag onder de achterban van BMK blijkt ook dat zij overwegend positieve effecten zien van de maatregel op de kwaliteit, maar een aanzienlijk deel ziet (ook) negatieve effecten. Ook de geïnterviewden zien positieve effecten, maar ook negatieve effecten op de kwaliteit. Zij

wijzen erop dat door beperkingen in de groepsruimtes de maatregel vaak leidt tot grotere groepen. Daardoor staat er een groter aantal pedagogisch medewerkers op de groep, waardoor het onrustig wordt en baby's meer prikkels krijgen. In de wetenschappelijke literatuur zijn er wel aanwijzingen dat een verandering van de BKR van 1 op 4 naar 1 op 3 voor baby's tot een kwaliteitsverhoging leidt, maar er is geen hard bewijs voor. Ook zijn er aanwijzingen, maar geen hard bewijs, dat een grotere groep leidt tot een lagere kwaliteit. De wetenschappelijke literatuur geeft geen uitsluitsel over het potentieel effect van deze maatregel. De conclusie dat deze maatregel naar verwachting een positief effect heeft gehad op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder), is daarom vooral gebaseerd op de enquête van houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK.

Het uitwerken van de pedagogische doelen in het beleidsplan is volgens de in de Monitor IKK geënquêteerde houders de derde maatregel die het meest heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang. Ook in de uitvraag onder de achterban van BMK scoort deze maatregel hoog. Wel noemen houders dat ook voor de Wet IKK houders al het pedagogisch beleid uitwerkten in het pedagogisch beleidsplan. Volgens het onderzoek LKK is er van 2017 op 2018/2019 alleen een toename van het aandeel locaties met een pedagogisch beleidsplan in de peuteropvang en de buitenschoolse opvang, niet in de dagopvang. Wel zal de inhoud van het beleidsplan in de dagopvang veranderd zijn door de nieuwe eisen in de wet. De conclusie dat deze maatregel naar verwachting een positief effect heeft gehad op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de enquête van houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK. Deze conclusie wordt ondersteund door de uitvraag onder de BMK-achterban. Houders ervaren wel minder maatwerk doordat de toezichthouder controleert of alle regels in het beleidsplan worden nageleefd.

Houders vinden het toewijzen van een mentor aan elk kind en het structureel volgen van het kind de vierde en vijfde maatregel die het meest hebben bijgedragen aan de kwaliteit, volgens de Monitor IKK. Ook de achterban van BMK en de GGD-toezichthouders zijn positief. De conclusie dat deze maatregel naar verwachting een positief effect heeft gehad op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de resultaten van de Monitor IKK, die worden ondersteund door de uitvragen onder de achterban van BMK en de GGD-toezichthouders. De maatregelen hebben volgens de brancheorganisaties niet geleid tot een betere overdracht van informatie over het kind naar de basisschool of de buitenschoolse opvang (wat wel een nevendoel was van deze maatregelen met het oog op het bevorderen van brede scholen en integrale kindcentra). Houders ervaren een toename van de regeldruk door deze maatregelen omdat er meer moet worden vastgelegd. Pedagogisch medewerkers ervaren meer werkdruk door de maatregelen. Zij vinden het moeilijk om tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die vaak mee naar huis genomen wordt.

Vier maatregelen hebben mogelijk een positief effect op de kwaliteit (niveau 1 op de effectladder)

Het opnemen van de pedagogische doelen in de Wet IKK leidt mogelijk tot een hogere kwaliteit. Uit de Monitor IKK blijkt dat deze maatregel volgens houders en pedagogisch medewerkers heeft bijgedragen aan meer houvast voor de pedagogisch medewerker. Zowel uit de interviews als uit de uitvraag van BMK blijkt dat veel organisaties al uitgingen van deze pedagogische doelen. Door de wet zijn die anders opgeschreven in het pedagogisch beleidsplan. Houders vinden het wel goed dat hiermee een basis is gelegd in de wet, die kan hebben geleid tot een kwaliteitsimpuls bij minder professionele aanbieders. De maatregel leidt daarnaast volgens de uitvraag onder GGD-toezichthouders tot een steviger wettelijke basis voor het toezicht. Volgens de beleidstheorie leiden deze effecten tot een hogere kwaliteit van de opvang (niveau 1 op de effectladder).

Het invoeren van de verplichting tot een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid heeft mogelijk bijgedragen aan de kwaliteit van de opvang. Deze conclusie is vooral gebaseerd op de waarneming in de Monitor IKK dat een deel van de pedagogisch medewerkers meer zicht heeft op grote en kleine risico's. Volgens de beleidstheorie leidt

dit tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Ook heeft de maatregel bijgedragen aan meer maatwerk. Uit de interviews blijkt dat het verleggen naar een cyclisch veiligheidsbeleid niet gerealiseerd lijkt te zijn. Houders vinden dat dit veel extra inspanning en papierwerk met zich meebrengt.

De EHBO-eis draagt mogelijk bij aan de kwaliteit van de kinderopvang. Hoewel het aantal pedagogisch medewerkers met een EHBO-certificaat niet statistisch significant is toegenomen kan er wel een positief effect op de kwaliteit zijn, omdat er door deze maatregel bij de roostering voor moet worden gezorgd dat er ook minimaal één pedagogisch medewerker met een EHBO-certificaat aanwezig is. Er zijn geen negatieve effecten op de kwaliteit. Volgens de beleidstheorie leidt dit tot een hogere kwaliteit (niveau 1 op de effectladder). Houders ervaren wel meer administratieve lasten door deze maatregel doordat de roostering lastiger is geworden.

De begrenzing van het aantal stagiairs heeft mogelijk een positief effect op de kwaliteit van de opvang. Uit het onderzoek LKK blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de inzet van stagiairs en personeel in opleiding ten opzichte van 2017. Van de in het kader van de Monitor IKK ondervraagde houders weten we alleen dat ze het niet een van de belangrijkste maatregelen vinden die een positieve bijdrage hebben gehad op de kwaliteit. In de interviews geven de brancheorganisaties aan dat de maatregel tot problemen leidt door de personeelstekorten als gevolg van de coronacrisis. Daarom is deze maatregel tijdelijk verruimd. De toezichthouders zien vaker positieve effecten dan negatieve effecten. De conclusie is vooral gebaseerd op de uitvraag onder de GGD-toezichthouders (effectladder 1/2).

Twee maatregelen hebben naar verwachting geleid tot een daling van de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder)

Over de 3-uursregeling zijn houders en pedagogisch medewerkers erg negatief, zowel in de enquête voor de Monitor IKK als in de uitvraag onder de BMK-achterban. Het precies vastleggen wanneer er wordt afgeweken van de 3-uursregeling heeft voor veel organisaties nadelige neveneffecten. Zo blijkt uit interviews en signalen uit de sector dat een groot deel van de partijen deze maatregel onwerkbaar vindt. De maatregel is bedacht om meer maatwerk te bieden voor organisaties, maar werkt in de praktijk anders uit dan gehoopt. Het precies vastleggen van het afwijken van de BKR spoort niet met de praktijk. Wanneer er precies is vastgelegd op welk moment een beroepskracht met pauze moet, is er geen flexibiliteit meer voor het geval dat er toevallig een kind valt, huilt of er een andere ad-hoc-situatie zich voordoet. Er kan daardoor minder worden ingespeeld op de behoeften van kinderen, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit. Uit de uitvraag onder GGD-toezichthouders blijkt dat zij dat beeld herkennen. De conclusie dat deze maatregel naar verwachting een negatief effect heeft gehad op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de resultaten van de enquête onder houders en pedagogisch medewerkers voor de Monitor IKK, die worden ondersteund door de uitvraag onder de BMK-achterban.

Houders en pedagogisch medewerkers zijn ook overwegend negatief over de verandering van de BKR in de buitenschoolse opvang. De maatregel is bedoeld om de kosten te verlagen, omdat andere maatregelen leidden tot een kostenverhoging. Geen van de houders noemt deze maatregel op de vraag welke maatregelen met name een bijdrage leveren aan een hogere kwaliteit. Wel noemt een deel van de houders dat deze maatregel de kwaliteit verlaagt (Monitor IKK en uitvraag BMK). Uit interviews met pedagogisch medewerkers blijkt dat ze de groepen te groot vinden, wat tot meer werkdruk leidt op de groep en minder aandacht voor het kind. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat een verhoging van de BKR voor deze groep op zich niet leidt tot een vermindering van de kwaliteit, maar grotere groepen wel. Aangezien de groepen door de maatregel groter zijn geworden kan het zijn dat de kwaliteit omlaag is gegaan. De conclusie dat deze maatregel naar verwachting een negatief effect heeft gehad op de kwaliteit (niveau 2 op de effectladder) is gebaseerd op de enquête van houders voor de Monitor IKK, waarbij is meegewogen dat deze conclusie niet strijdig is met de wetenschappelijke literatuur. Pedagogisch

medewerkers ervaren meer werkdruk door de maatregel, doordat de groepen groter zijn en doordat de maatregel, in combinatie met het structureel volgen van het kind, tot extra administratieve werkzaamheden leidt.

Vijf maatregelen konden niet beoordeeld worden

Het effect van het vastegezichtencriterium kan niet beoordeeld worden. Op de vraag welke IKK-maatregelen met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging, noemt 7 procent van de houders de vastegezichtenregel (Monitor IKK). Anderzijds noemt 11 procent van de houders de maatregel kwaliteitverlagend. Uit de uitvraag onder de achterban van BMK blijkt ook dat een deel van de houders vindt dat het vastegezichtencriterium positief bijdraagt aan de kwaliteit, maar een groot deel vindt dat de maatregel (ook) negatieve effecten heeft op de kwaliteit. Zij constateren dat er door de maatregel soms juist meer onbekende gezichten op de groep staan, wat een negatief effect heeft op de kwaliteit. Dit komt doordat er elke dag andere mensen naast het vaste gezicht mogen werken. De geïnterviewde pedagogisch medewerkers zijn ambivalent over de maatregel. Ze vinden het goed dat deze maatregel er is, deze kan bijdragen aan de kwaliteit van de opvang voor baby's. De uitvoering van de maatregel is volgens hen echter onwerkbaar. De wetenschappelijke literatuur wijst uit dat kinderen baat hebben bij een netwerk aan veilige gehechtheidsrelaties en dat het van belang is dat een baby gedurende de week niet te veel verschillende opvoeders ziet. Er zijn echter geen aanwijzingen in de wetenschappelijke literatuur dat twee vaste gezichten beter is dan drie vaste gezichten. In de praktijk kan de maatregel zowel positieve als negatieve effecten op de kwaliteit hebben. Welke daarvan sterker is, is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen. De maatregel heeft wel negatieve neveneffecten. Uit de interviews en de Monitor IKK blijkt dat volgens houders de roostering van pedagogische medewerkers onwerkbaar is geworden en zij daardoor fors hogere administratieve lasten ervaren. Pedagogisch medewerkers ervaren een stijgende werkdruk doordat het bijna niet mogelijk is om ziek te zijn of op vakantie te gaan.

De regel dat houders geen vrijwilligers meer formatief mogen inzetten in de buitenschoolse opvang kan niet beoordeeld worden. Veel houders zien geen effect omdat er toch al geen vrijwilligers werden ingezet (interviews en BMK uitvraag). Volgens de uitvraag onder GGD-toezichthouders ziet een deel van de toezichthouders positieve effecten. Zij constateren dat vrijwilligers niet altijd bekwaam waren. Houders noemen als onbedoeld neveneffect dat ook anders-geschoolden, zoals musici, niet meer formatief mogen worden ingezet. Dit leidt tot verschraling van het aanbod en daarmee mogelijk tot een verlaging van de kwaliteit. In de praktijk kan de maatregel dus zowel een positief als een negatief effect hebben op de kwaliteit. Welke daarvan sterker is, is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen.

Ook het effect van het opnemen van de opleidingseis van de pedagogisch coach in de cao kan niet beoordeeld worden. In de Monitor IKK is deze maatregel niet uitgevraagd. Er is geen wetenschappelijke literatuur over het effect van aanvullende opleidingseisen voor de pedagogisch coach.

Verder kan het effect op de kwaliteit van de minimale taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers en het verplichte baby-certificaat voor beroepskrachten die werken met baby's niet beoordeeld worden omdat deze maatregelen nog niet zijn ingevoerd.

Houders ervaren door de Wet IKK per saldo minder maatwerk en strengere toetsing door de toezichthouder

Een van de doelen van de Wet IKK was om meer ruimte te geven voor maatwerk en om in het toezicht de focus meer te leggen op de praktijk dan op de naleving van de regels. Uit de interviews blijkt dat een deel van de kinderopvangorganisaties vindt dat dit doel niet gerealiseerd is. Zij vinden dat de toezichthouder te streng toetst op de naleving van de regels, in plaats van op de geboden kwaliteit in de praktijk. De GGD-toezichthouders hebben

echter een beperkte ruimte om tekortkomingen op gesloten normen niet te rapporteren. Open normen geven meer ruimte voor een afweging door de toezichthouder. De toezichthouder heeft bij het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid de ruimte om een dialoog aan te gaan met de houder. Eenmaal vastgesteld worden echter de in het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid opgenomen regels gesloten normen, waar de toezichthouder op moet controleren. Houders ervaren mogelijk een strengere toetsing doordat de Wet IKK meer specifieke eisen stelt aan het beleidsplan.

Bij het opstellen van het veiligheids- en gezondheidsbeleid ervaren houders meer maatwerk. In de interviews geven houders aan dat zij het goed vinden dat de GGD niet meer toezicht houdt op basis van een lange lijst met items die de houder moet afvinken. Nu moeten houders aan de slag met actuele zaken. Houders vinden het goed dat hier niet alleen een veiligheidsgedachte achter zit, maar ook een pedagogische gedachte. Het gaat ook om de ontwikkeling van kinderen en wat zij nodig hebben, bijvoorbeeld aan grenzen stellen versus exploreren.

Wat betreft het pedagogisch beleidsplan (incl. de 3-uursregeling) hebben houders de ervaring dat er minder ruimte is voor maatwerk. Houders hebben wel vrijheid in het opstellen van het beleidsplan (hoewel de wet nauwkeurig voorschrijft welke onderwerpen aan de orde moeten komen), maar zij worden vervolgens naar hun gevoel streng gecontroleerd of ze in de praktijk ook precies doen wat er in het beleidsplan staat. Houders geven in de interviews aan dat dit naar hun idee maatwerk in de pedagogische praktijk in de weg staat, waardoor de kwaliteit omlaag gaat. De praktijk is vaak weerbarstiger dan je van tevoren in het pedagogisch werkplan of pedagogisch beleid opschrijft (concrete voorbeelden: 'Je moet omschrijven hoe je mentorschap, opendeurenbeleid of een uitje vormgeeft'). Het probleem met het pedagogisch werkplan en het beleid is volgens houders dat het letterlijk opgevolgd moet worden, terwijl je in de praktijk soms andere keuzes moet kunnen maken die op dat moment recht doen aan de situatie.

Houders ervaren door de Wet IKK meer regeldruk

De Wet IKK bevat een aantal maatregelen die ertoe leiden dat houders meer regeldruk ervaren. Uit interviews en de Monitor IKK blijkt dat vooral het vastegezichtencriterium leidt tot een sterke toename van de regeldruk omdat de roostering ingewikkelder is geworden. Hetzelfde geldt voor de EHBO-eis, maar in mindere mate. Daarnaast ervaren houders meer regeldruk doordat het pedagogisch beleidsplan en het veiligheids- en gezondheidsbeleid actueel moeten worden gehouden. Verder zorgt het structureel volgen van het kind en de pedagogische coaching voor extra administratieve lasten.

Pedagogisch medewerkers ervaren meer werkdruk door de Wet IKK

Het structureel volgen van het kind, de wijziging van de BKR in de buitenschoolse opvang en de verandering van de vastegezichtenregel hebben geleid tot een hogere ervaren werkdruk voor de pedagogisch medewerker. Uit de interviews blijkt dat pedagogisch medewerkers het moeilijk vinden om tijd vrij te maken voor het structureel volgen van het kind. Dit is een extra taak die vaak mee naar huis genomen wordt. De wijziging van de BKR in de buitenschoolse opvang leidt tot grotere groepen. Pedagogisch medewerkers ervaren dit als lastig omdat steeds meer kinderen extra aandacht vragen. Bovendien moeten zij de extra kinderen ook structureel volgen, wat extra werkdruk oplevert. De verandering van het vastegezichtencriterium heeft de meeste extra werkdruk opgeleverd. Pedagogisch medewerkers kunnen door deze maatregel eigenlijk niet ziek worden of op vakantie gaan. Als één van de twee vaste gezichten ziek wordt terwijl de ander op vakantie is, dan kan niet meer voldaan worden aan de regel. Beide vaste gezichten moeten dus altijd stand-by zijn om de ander te kunnen vervangen bij ziekte. Bovendien is de maatregel alleen goed uitvoerbaar als de vaste gezichten fulltime werken (vier dagen 9,5 uur), wat veel pedagogisch medewerkers niet willen.

Houders ervaren meer personeelsproblemen sinds de invoering van de Wet IKK

De aanpassing van de BKR voor baby's en de regel dat maximaal 33 procent van het personeel mag bestaan uit beroepskrachten in opleiding, leiden volgens geïnterviewde houders tot personeelsproblemen. Vanwege corona is er meer vraag naar personeel. Het aantal openstaande vacatures is gestegen vanaf het tweede kwartaal van 2020. De regel dat maximaal 33 procent van het personeel mag bestaan uit stagiairs is daardoor knellend geworden. De regel is tijdelijk aangepast vanwege de personeelsproblemen. Het vastegezichtencriterium leidt volgens houders indirect tot personeelsproblemen: via de hogere werkdruk en de uitstroom daardoor van het personeel. Ook maken houders zich zorgen over de minimale taaleis. Een deel van de pedagogisch medewerkers haalt deze toets niet, terwijl het wel goede medewerkers zijn.

Afweging tussen hogere kwaliteit en negatieve effecten niet goed mogelijk

Om te beoordelen of de IKK-maatregelen per saldo hebben geleid tot positieve effecten voor de Nederlandse samenleving moeten eventuele positieve effecten van de Wet IKK op de kwaliteit worden afgewogen tegen nadelige effecten, zoals hogere kosten, hogere regeldruk, meer werkdruk en minder maatwerk. Deze afweging is op basis van de beschikbare bronnen niet goed mogelijk. De beschikbare bronnen geven hooguit zwak bewijs over de richting van het effect op de kwaliteit, maar niet over de omvang van het effect. Ook de nadelige effecten kunnen niet gekwantificeerd worden.

Nader onderzoek

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op bestaande onderzoeken die laag scoren op de effectladder. Van geen van de maatregelen is met zekerheid te zeggen of deze heeft bijgedragen aan de kwaliteit. Wel zijn voor veel maatregelen de neveneffecten bekend op basis van ervaringen van houders en pedagogisch medewerkers. In die zin zijn er geen maatregelen waarover niets bekend is (witte vlekken), maar wel maatregelen waarover soms onvoldoende bekend is om een goede afweging te maken tussen positieve effecten op de kwaliteit en negatieve neveneffecten (grijze vlekken). Nader onderzoek kan vooral nuttig zijn als de maatregel op basis van de huidige bronnen een positief effect lijkt te hebben op de kwaliteit, maar tegelijkertijd de opvang duurder maakt, leidt tot meer regeldruk, meer werkdruk of meer personeelsproblemen, zoals de wijziging van de BKR voor baby's. Of andersom, als de maatregel een negatief effect heeft op de kwaliteit, maar wel leidt tot deels positieve neveneffecten (lagere kosten), zoals de BKR in de buitenschoolse opvang.

Referenties

Bowne J., Magnuson, K., Schilder H., Duncan, G., Yoshikawa, H. (2017). *A Meta-Analysis of Class Sizes and Ratios in Early Childhood Education Programs*. Educational Evaluation and Policy Analysis September 2017, Vol. 39, No. 3, pp. 407–428

Bureau Bartels (2019). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang. Meting 2018. Amersfoort. 12 maart 2019

Bureau Bartels (2020). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang. Meting 2019. Amersfoort. 26 maart 2020

Bureau Bartels (2021). Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang: Eindmeting, Amersfoort. 30 juni 2021

Campbell, P. H., & Milbourne, S. A. (2005). Improving the quality of infant–toddler care through professional development. Topics in Early Childhood Special Education, 25(1), 3-14.

De Kruif, R. E. K., Vermeer, H. J., Fukkink, R. G., Riksen-Walraven, J. M. A., Tavecchio, L. W. C., Van IJzendoorn, M. H., & Van Zeijl, J. (2007). De nationale studie pedagogische kwaliteit kinderopvang eindrapport project 0 en 1. Amsterdam, Nederland: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO).

De Schipper, E. J., Marianne Riksen-Walraven, J., & Geurts, S. A. (2006). Effects of child–caregiver ratio on the interactions between caregivers and children in child-care centers: an experimental study. Child Development, Jul. - Aug. 2006, Vol. 77, No. 4 pp. 861- 874

Falenchuk, O., Perlman, M., McMullen, E., Fletcher, B., Shah, P.S. (2017). *Education of staff in preschool aged classrooms in child care centers and child outcomes: A meta-analysis and systematic review.* PLoS ONE 12(8)

Fukkink, R. G., & Tavecchio, L. W. (2010). Effects of video interaction guidance on early childhood teachers. Teaching and Teacher Education, 26(8), 1652-1659.

IvhO (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

IvhO (2021). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Koopmans et al. (2018). Beleidsdoorlichtingen belicht. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Lin, Y. C., & Magnuson, K. A. (2018). Classroom quality and children's academic skills in child care centers: Understanding the role of teacher qualifications. Early Childhood Research Quarterly, 42, 215-227.

Moreno, A. J., Green, S., & Koehn, J. (2015). The effectiveness of coursework and onsite coaching at improving the quality of care in infant–toddler settings. Early Education and Development, 26(1), 66-88.

NICHD Early Child Care Research Network (2005) Child care and child development. New York: Guilford Press.

Panteia (2014). Regeldruk in de kinderopvang 2014. Feiten en perceptie over administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtslasten.

Perlman M, Fletcher B, Falenchuk O, Brunsek A, McMullen E, Shah PS (2017). *Child Staff Ratios in Early Childhood Education and Care Settings and Child Outcomes: A Systematic Review and Meta-Analysis*. PLoS ONE 12(1)

Slot P., Jepma IJ., Muller P., Romijn B., Bekkering, C., Leseman., P (2019). *Kwaliteit van de babyopvang in Nederland. Gecombineerde metingen 2017-2019*. Universiteit Utrecht, Sardes.

Slot P., Jepma IJ., Muller P., Romijn B., Bekkering, C., Leseman., P (2020). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*

Slot, P. (2021). Memo: Implementatie van de Wet IKK 2018: gegevens uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (concept). Datum: 14 december 2021

Slot P., Romijn B., Jepma IJ., Muller P., Leseman., P (2021). *Het meten van kwaliteit in de kinderopvang*. Universiteit Utrecht, Sardes.

Vermeer, H. & Groeneveld, M (2017). Kwaliteit van babyopvang-Een literatuurstudie; In: Groeneveld, M., Henrichs, L., Jilink, L., Leseman, P., Slot, P., & Vermeer, H. (2017). De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief. R. Fukkink (Ed.). Uitgeverij SWP.

Bijlage A Geraadpleegde personen

Onderstaande tabel geeft weer welke personen hebben deelgenomen aan de klankbordgroep (KBG), de interviews en de rondetafelgesprekken.

Naam	Organisatie	KBG	Inter-views	Ronde tafel
Ezra van Duuren	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	X		X
Joke Dorenbos - van den Hil	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	X		X
Annerieke Fransen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	X		
Nienke Willering	Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK)	X	X	X
Gjalt Jellesma	Belangenvereniging Ouders in de Kinderopvang (BOinK)	X	X	X
Hans de Jong	CNV Connectief	X	X	X
Debbie van Leiden	FNV	X	X	
Mieke v.d. Hoorn	Pedagogisch medewerker en kaderlid FNV		X	X
Miep Bassa	Pedagogisch medewerker en kaderlid FNV		X	
Sandra Koelewijn	Pedagogisch medewerker en kaderlid FNV		X	X
Maryse Broek	Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)	X	X	
Loes Ypma	Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)	X	X	X
Monique Wittebol	Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en BINK	X	X	X
Emmeline Bijlsma	Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)	X	X	X
Rob Schaalje	Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)	X	X	X
Denise Castano Rosario	Brancheorganisatie Kinderopvang (BK		X	X
Marjet Winsemius	Voor Werkende Ouders (VWO)	X	X	X
Wendy Zwaanswijk	Inspectie van het Onderwijs (IvhO)	X	X	
Marja Paulussen	Inspectie van het Onderwijs (IvhO)	X		X
Mandy Vesters	Inspectie van het Onderwijs (IvhO)		X	
Hanneke Warga-Werkhoven	Inspectie van het Onderwijs (IvhO)		X	
Particia Huisman	Branchevereniging Voor Ondernemers Kinderopvang (BVOK)		X	X
Sabine van den Hoek	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	X	X	X
Marlieke van der Lelij	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	X	X	X
Mireille Gemmeke	GGD GHOR	X	X	
Frank Beijk	GGD GHOR		X	X
Yvette Vervoort	Expertisecentrum Kinderopvang		X	X
Myrte van Gurp	PPINK		X	
Ernst Radius	Sociaal Werk Nederland		X	X

Daarnaast is een groepsgesprek gehouden met 10 houders via het Kennisnetwerk kinderopvang onder leiding van Yvette Vervoort.

Bijlage B Vragen en antwoorden Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Dit onderzoek is een beleidsdoorlichting van de Wet IKK. Een beleidsdoorlichting gebeurt altijd aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). In de RPE staan richtlijnen voor het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van een wet. Hiervoor zijn een vijftiental vragen geformuleerd die bij een beleidsdoorlichting behandeld moeten worden, zie Box B.1.

Box B.1 Vragen RPE

1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen/voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20 procent van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

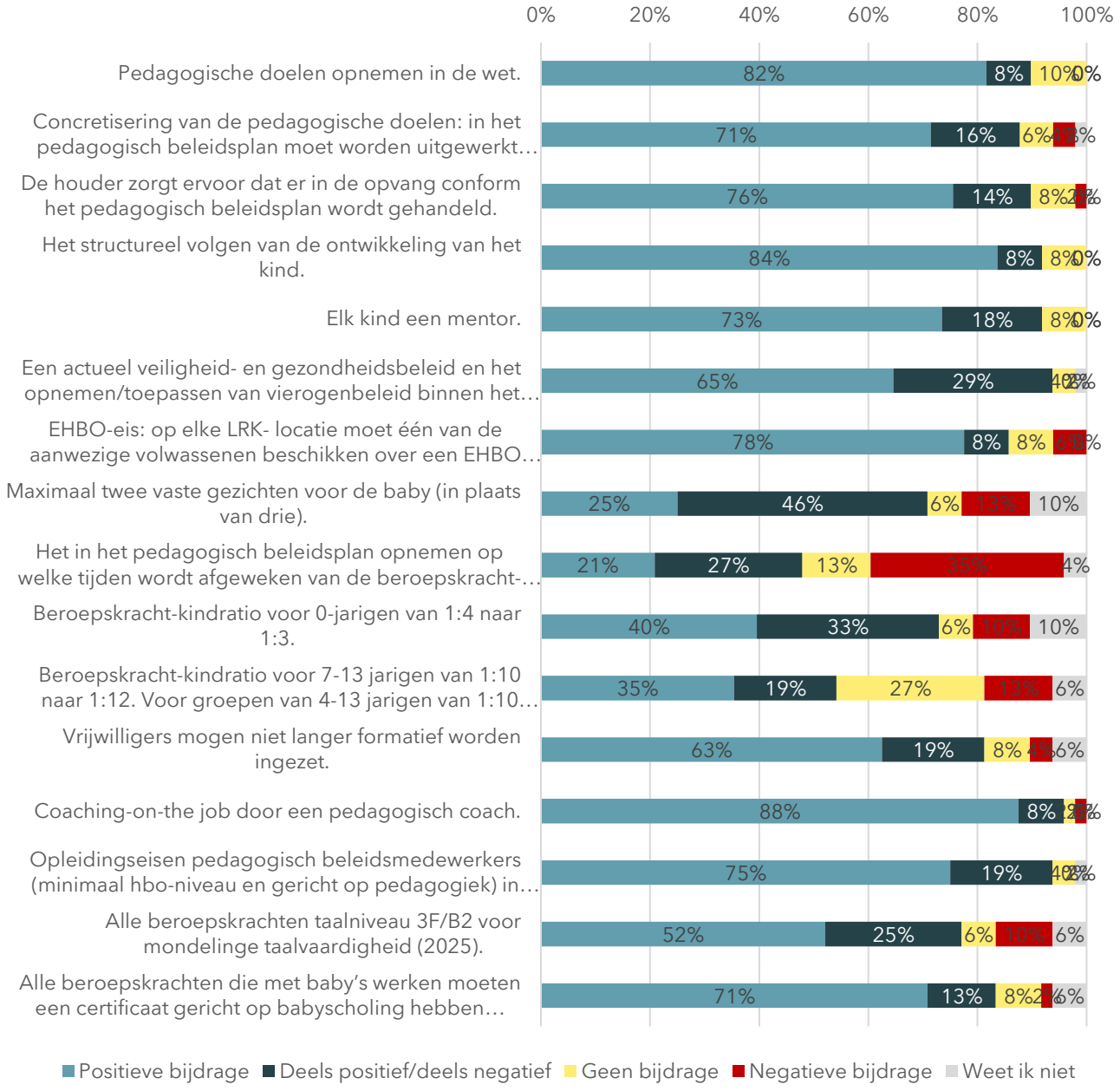
Voor deze beleidsdoorlichting is besloten enkel in te gaan op de vragen die betrekking hebben op de doeltreffendheid en dat er niet in wordt gegaan op eventuele beleidsaanpassingen en beleidsalternatieven. Dit betekent dat enkel de vragen 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 en 12 van de RPE worden behandeld. In 0 staat per vraag beschreven waar de antwoorden op deze vraag in het onderzoek terug te vinden zijn.

Tabel B.2 Beantwoording RPE vragen

Vragen RPE	Waar te vinden in het onderzoek
1. Welke artikelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?	Hoofdstuk 2: Box 2.1 op pagina 9 beschrijft welke regelgeving wordt behandeld
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Niet van toepassing.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?	Hoofdstuk 1: De eerste alinea's op pagina 1 beschrijven de aanleiding van het beleid
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?	De overheid is verantwoordelijk voor de basiskwaliteit van de kinderopvang. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van de regels voor de basiskwaliteit van de kinderopvang, zie hoofdstuk 4.
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	Hoofdstuk 2: Figuur 2.2 De beleidstheorie beschrijft de aard en samenhang van de instrumenten. De instrumenten zijn in dit geval de verschillende maatregelen die onder de Wet IKK vallen.
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?	Hoofdstuk 1: Paragraaf over bronnen op pagina 3 en 4 geven aan welke bronnen worden gebruikt voor de evaluatie van de Wet IKK
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.	Hoofstuk 1: In de paragraaf 'Afbakening onderzoek' op pagina 1 staat beschreven welke onderdelen buiten de scope vallen en niet worden geëvalueerd. Hoofdstuk 1: Paragraaf over bronnen op pagina 3 en 4 geven aan welke bronnen worden gebruikt voor de evaluatie van de Wet IKK. Hieruit blijkt in hoeverre het beleid geëvalueerd kan worden. Hoofdstuk 6 bevat een alinea over de hardheid van de conclusies en de mogelijkheden voor onderzoek om in de toekomst hardere conclusies te kunnen trekken.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Hoofdstuk 1: Paragraaf over bronnen op pagina 3 en 4 geven aan welke bronnen worden gebruikt voor de evaluatie van de Wet IKK. Per bron wordt de hardheid bepaald aan de hand van de effectladder.
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?	Hoofdstuk 5: Dit hoofdstuk gaat per maatregel in op de mate waarin de doelen van de desbetreffende maatregel zijn bereikt
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?	Hoofdstuk 6: Dit hoofdstuk is een synthese van de eerdere hoofdstukken waarin wordt bespreken in hoeverre de Wet IKK doeltreffend is geweest en welke neveneffecten zijn opgetreden.

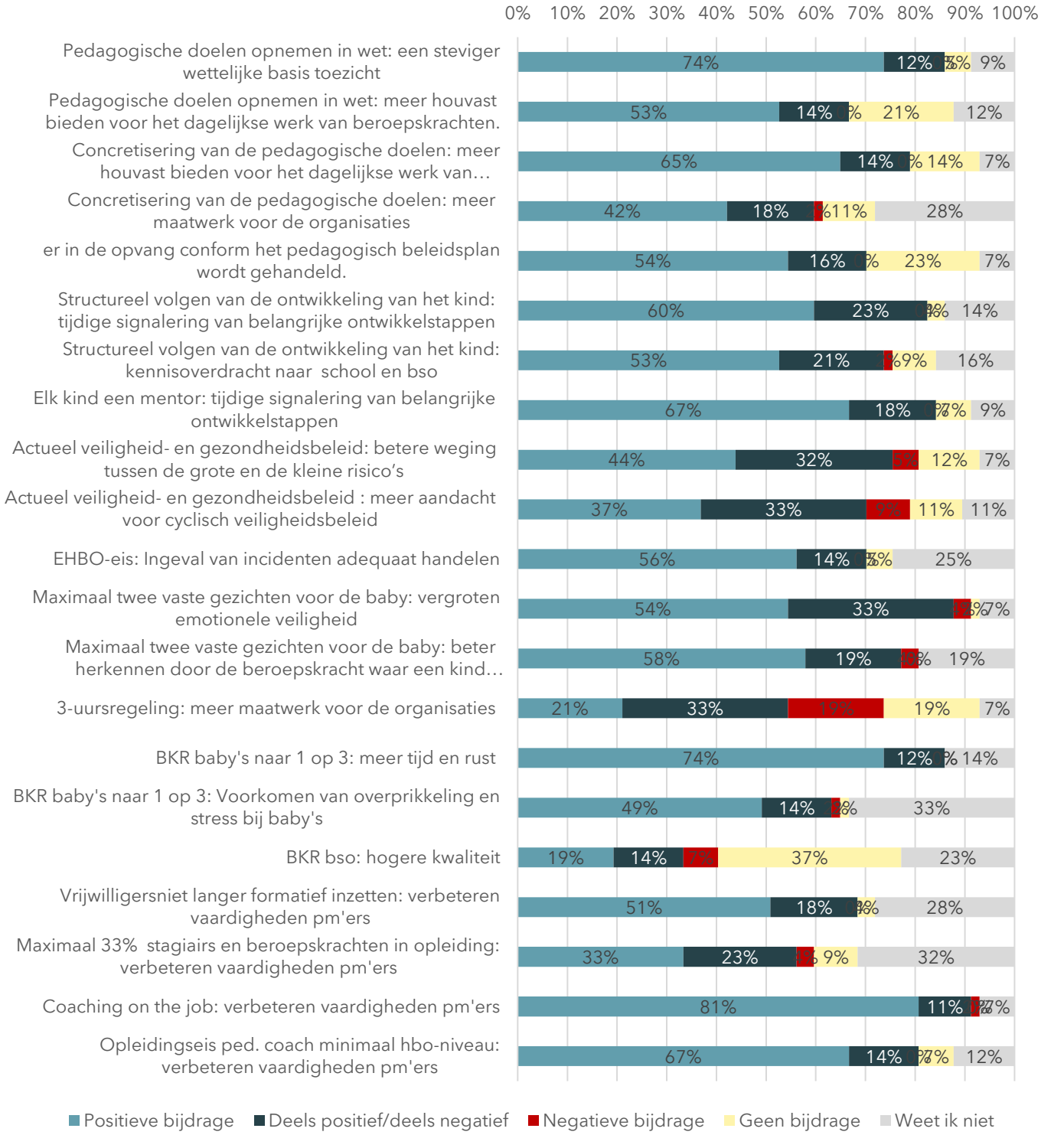
Bijlage C Uitvraag BMK en GGD

Figuur C.1 Resultaten uitvraag BMK onder hun leden



Bron: Uitvraag onder achterban BMK (n=49)

Figuur C.2 Resultaten uitvraag onder GGD-toezichthouders



Bron: Uitvraag GGD-toezichthouders (n=56)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-32
ISBN 978-90-5220-181-8

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

seo • economisch onderzoek