Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)

Eindmeting

Eindrapport

Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, 30 juni 2021

Bureau Bartels B.V.
Postbus 318
3800 AH Amersfoort
Stationsplein 69
3818 LE Amersfoort
T 033 – 479 20 20
info@brtls.nl
www.bureaubartels.nl

Inhoud

1. Inleiding **1**

1.1 Aanleiding en doel monitor 1

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek 2

1.3 Leeswijzer 5

2. IKK: bekendheid en stand van zaken **7**

2.1 Inleiding 7

2.2 Overzicht IKK-maatregelen 7

2.3 Bekendheid met IKK-maatregelen 8

2.4 Stand van zaken en ervaringen implementatie 9

3. Naleving per maatregel **13**

3.1 Inleiding 13

3.2 Maatregelen pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal 13

3.3 Maatregelen pijler 2: Veiligheid en gezondheid 15

3.4 Maatregelen pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk 16

3.5 Maatregelen pijler 4: Kinderopvang is een vak 19

3.6 Effecten van corona 21

4. Doelrealisatie **24**

4.1 Inleiding 24

4.2 Verhoging kwaliteit kinderopvang 24

4.3 Meer ruimte voor pedagogisch maatwerk 29

4.4 Meer houvast voor toepassing pedagogische doelen 32

4.5 Grootste meerwaarde en overige effecten 34

5. Rol, betrokkenheid en ervaringen oudercommissie **39**

5.1 Inleiding 39

5.2 Bekendheid IKK bij oudercommissies 39

5.3 Rol en betrokkenheid oudercommissie bij implementatie IKK 40

5.4 Naleving en meerwaarde IKK-maatregelen 45

6. Toezicht en handhaving **47**

6.1 Inleiding 47

6.2 Analyses GIR-data 47

6.3 Ervaringen GGD-inspecteurs met inspecties 60

6.4 Ervaringen van de gemeenten 61
6.5 Ervaringen van houders met toezicht en handhaving 63

7. Samenvattende conclusies 65
7.1 Inleiding 65
7.2 Samenvattende conclusies 65

Bijlage I Aanvullende tabellen 72

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel monitor

Bevordering van de ***kwaliteit*** van ***kinderopvang*** staat al geruime tijd in de politieke en maatschappelijke belangstelling. In de afgelopen jaren zijn dan ook diverse typen beleids-initiatieven ontplooid om invulling aan deze ambitie te geven. Eén van de sporen die daarbij bewandeld wordt, is om via wet- en regelgeving deze kwaliteit te borgen en te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn de Wet kinderopvang (en kwaliteitseisen peuterspeelzalen), het Besluit Kwaliteit Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk, de wet Versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen, de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) en de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met deze laatste wet zijn peuterspeelzalen omgevormd tot kinderdagverblijven waardoor zij ook moeten voldoen aan de kwaliteitseisen die van toepassing zijn voor kinderdagverblijven.

Ook is er de ***Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK)*** die 1 januari 2018 van kracht is geworden. Belangrijke doelen van deze wet zijn kwaliteitsverhoging van de kinderopvang, meer ruimte voor maatwerk en het bieden van meer houvast voor de praktijk waar het gaat om pedagogische doelen. Om deze doelen te realiseren is de Wet IKK voorzien van een aantal kwaliteitsmaatregelen die gefaseerd ingevoerd worden. Het leeuwendeel van deze maatregelen is op 1 januari 2018 of met ingang van 1 januari 2019 van kracht geworden. Op 1 januari 2025 worden nog enkele aanvullende kwaliteitsmaatregelen geïmplementeerd.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is in beleidsmatige zin verantwoordelijk voor de kinderopvang in Nederland, en dus ook voor de Wet IKK. Bij het ministerie leeft de behoefte aan een monitor van de Wet IKK. Samenhangend met de fasering van de kwaliteitsmaatregelen van de Wet IKK, wordt deze monitor op een drietal momenten uitgevoerd, namelijk in 2018, 2019 en 2020. De monitor moet enerzijds in beeld brengen hoe de implementatie van deze wet verloopt en wat daarbij voorspoedig gaat dan wel resulteert in knelpunten. Anderzijds moet met de monitor zicht worden gekregen op de doelrealisatie van de Wet IKK. De monitor dient ook bouwstenen te genereren voor de evaluatie van de Wet IKK die in 2021 op stapel staat.

Bureau Bartels is gevraagd om deze monitoring te verzorgen. 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[1]. Naast de ervaringen met de implementatie en naleving van de maatregelen uit 2018 en 2019, is in deze derde meting vooral ook gekeken naar de mate waarin de doelen van de Wet IKK zijn gerealiseerd. In deze rapportage worden de uitkomsten van de derde meting gepresenteerd en komen we ook tot de overkoepelende conclusies voor de totale monitorperiode. De andere twee rapporten kunnen ieder afzonderlijk van elkaar worden gelezen. Zij geven meer gedetailleerde informatie over de ervaringen van de verschillende groepen betrokkenen in de betreffende jaren.

[1] De uitvoering van de derde meting is vertraagd door corona. Deze heeft niet in 2020, maar begin 2021 plaatsgevonden.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

De ***centrale doelstelling*** van de monitor is als volgt geformuleerd:

> *Het monitoren van de voortgang van de implementatie van de IKK-kwaliteitsmaatregelen en het toetsen van de doelrealisatie van de Wet IKK.*

Binnen elke meting hebben we grotendeels dezelfde activiteiten uitgevoerd. Zo hebben we data benut uit de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Deze ***GIR-gegevens*** bevatten de resultaten van alle inspecties die door de GGD zijn uitgevoerd bij kinderopvanglocaties. We hebben gebruik gemaakt van de analyses die door GGD GHOR Nederland zijn uitgevoerd op basis van de GIR-data.

Tevens hebben we ter voorbereiding op het veldwerk gebruik gemaakt van de door het ministerie aangereikte samenvatting op hoofdlijnen van aangeleverde signalen Wet IKK (deze bevatte de meest voorkomende signalen die door branchepartijen en GGD GHOR in een eerder stadium aan het ministerie kenbaar waren gemaakt).

De kern van het onderzoek heeft bestaan uit het uitvoeren van veldwerk onder verschillende groepen respondenten. Het gaat om (handhavers van) gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht en handhaving in de kinderopvang en GGD-inspecteurs die door middel van inspecties in de praktijk toezicht houden op naleving. Daarnaast hebben we houders van kinderopvanglocaties geraadpleegd, evenals hun pedagogisch medewerkers en leden van de oudercommissies. Om het veldwerk goed in te richten en de uitkomsten ervan goed te kunnen duiden is er voor het onderzoek ook een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit een vertegenwoordiging van toezichthouders, handhavers, houders, medewerkers en leden van oudercommissies. Deze klankbordgroep vormt een goede afspiegeling van de praktijk in de kinderopvangsector. De klankbordgroep is in totaal zeven keer bij elkaar gekomen.

Bij het veldwerk hebben we voor elke meting dezelfde 15 GGD-regio's benaderd (daarbij is rekening gehouden met een goede geografische spreiding over Nederland). Per GGD-regio hebben we twee gemeenten geselecteerd[2]. Er zijn gemeenten van verschillende grootte geselecteerd: er zijn in totaal drie G4-gemeenten, 11 G40-gemeenten en 16 kleinere gemeenten aselect gekozen.

Binnen deze gemeenten hebben we aselect kinderopvanglocaties getrokken uit het Landelijk Register Kinderopvang. Hierbij is onderscheid gemaakt naar twee typen kinderopvanglocaties, namelijk kinderdagverblijven en locaties voor buitenschoolse opvang (bso). Ook is er rekening gehouden met de grootte van de houders, gemeten naar het aantal locaties dat zij bezitten. Hierbij zijn drie grootteklassen aangehouden: 1 tot en met 5 locaties, 6 tot en met 50 locaties en meer dan 50 locaties.

Bij het selecteren en raadplegen van kinderopvangorganisaties is bewust gekozen voor een deels longitudinale aanpak. Daarbij wordt een aantal kinderopvanglocaties bij meerdere meet-momenten betrokken. Hiermee kan op een betrouwbare wijze nagegaan worden hoe bij dezelfde

[2] Bij de eerste meting was er per geselecteerde GGD-regio één gemeente meegenomen in het onderzoek. Om voldoende 'nieuwe locaties' en vooral ook voldoende locaties van grote organisaties te kunnen betrekken is het nodig gebleken het aantal gemeenten in het onderzoek uit te breiden. Naast de 15 gemeenten uit de eerste meting hebben we in de tweede meting nog eens 15 gemeenten geselecteerd.

groep van kinderopvanglocaties de implementatie van de kwaliteitsmaatregelen van IKK zich in de loop der tijd ontwikkeld heeft. De longitudinale aanpak is als volgt vormgegeven. In de eerste meting zijn 100 kinderopvanglocaties betrokken. In de tweede meting zijn van deze 100 locaties er 50 geraadpleegd. Deze groep is aangevuld met 50 'nieuwe' locaties (die nog niet in de eerste meting betrokken waren). In de derde meting zijn geen nieuwe locaties betrokken[3]. Bij de raadpleging van de locaties is geput uit de groep locaties die in de eerste en/of de tweede meting is betrokken.

Het is gelukt om het beoogde aantal houders (namelijk 100) te raadplegen. Raadpleging heeft plaatsgevonden in de vorm van telefonische interviews. Tabel 1.1 geeft de respons weer voor de houders van de kinderopvanglocaties.

Tabel 1.1 Respons houders kinderopvanglocaties

Aspect	Respons
Bruto steekproef	**144**
▪ Na herhaaldelijke pogingen niet bereikt	20
Netto steekproef	**124**
Geen tijd/interesse	24
Respons (absoluut)	**100**
Respons (relatief)	**81%**

Tabel 1.2 geeft weer hoe de 100 geraadpleegde houders verdeeld zijn over het type opvanglocatie. Bij de eerste meting zijn naast de dagopvang en de buitenschoolse opvang (bso) op verzoek van het ministerie van SZW ook voormalig peuterspeelzalen apart onderscheiden en meegenomen in dit onderzoek. Dit was gedaan om ook in beeld te kunnen brengen hoe zij – naast de implementatie van IKK-maatregelen – zijn omgegaan met de implementatie van de maatregelen als gevolg van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (die eveneens per 1 januari 2018 van kracht werd). In de tweede en derde meting is dit onderscheid niet langer meer gemaakt.

Tabel 1.2 Aantal geraadpleegde houders naar type

Type kinderopvanglocatie	2018	2019	2020
Kinderdagverblijf (inclusief voormalig peuterspeelzalen)	68	63	70
Bso	32	37	30
Totaal	**100**	**100**	**100**

Zoals gezegd is er naast een splitsing naar type opvanglocatie ook rekening gehouden met de grootte van de kinderopvangorganisatie (gemeten naar het aantal locaties). In de tweede meting en derde meting hebben we bewust meer locaties van grote organisaties betrokken, omdat deze groep in de eerste meting wat achterbleef (zie tabel 1.3).

[3] Hiervoor is gekozen omdat er in de periode van de laatste meting geen nieuwe maatregelen van kracht zijn geworden. De focus van de derde meting lag (daarom) vooral op de doelrealisatie en minder op de ervaringen met de implementatie van maatregelen. Het leek zinvol om de ervaringen met de doelrealisatie te toetsten bij de groep locaties die al bij ons in beeld waren (hun ervaringen met de implementatie van de maatregelen waren immers bij ons al bekend).

Tabel 1.3 Aantal geraadpleegde houders naar grootteklasse

Grootteklasse kinderopvanglocatie	2018	2019	2020
1 tot en met 5 locaties	41	41	38
6 tot en met 50 locaties	36	29	33
Meer dan 50 locaties	23	30	29
Totaal	**100**	**100**	**100**

Naast de houders zijn ook de pedagogisch medewerkers en leden van de oudercommissies betrokken. Omdat wij vanuit privacy-oogpunt niet (kunnen) beschikken over namen en contactgegevens van deze groepen, is gekozen voor een indirecte aanpak. De geraadpleegde houders is gevraagd om een digitale vragenlijst te verspreiden onder (een deel van) hun pedagogisch medewerkers en de oudercommissie. Wij waren daarmee afhankelijk van de bereidheid van de houder om de digitale vragenlijsten door te zetten naar deze twee groepen respondenten. Om de respons zoveel mogelijk te bevorderen hebben we verschillende acties ondernomen. We hebben houders zowel via e-mail als in telefonische contacten verschillende keren gewezen op en herinnerd aan het belang van het doorzetten van de digitale vragenlijsten naar hun pedagogisch medewerkers en de oudercommissie.

Bij de pedagogisch medewerkers heeft dit geresulteerd in een hogere respons dan het beoogde aantal (200) en ook hoger dan bij de eerste meting (224), maar iets lager dan bij de meting in 2019 (314). In totaal zijn de antwoorden van 281 pedagogisch medewerkers meegenomen in dit onderzoek. Hierbij merken we wel op dat niet alle pedagogisch medewerkers de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Dat is de reden dat het aantal respondenten per vraag kan variëren. In tabel 1.4 staan enkele kenmerken van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers. Hierbij merken we op dat de pedagogisch medewerkers wat betreft het type kinderopvanglocatie meerdere antwoorden konden kiezen, waardoor de som hiervan meer is dan 281.

Tabel 1.4 Aantal geraadpleegde pedagogisch medewerkers naar type en grootteklasse

Type kinderopvanglocatie	Totaal[4]
Kinderdagverblijf	231
Bso	91
Grootteklasse kinderopvanglocatie	**Totaal**
1 tot en met 5 locaties	61
6 tot en met 50 locaties	108
Meer dan 50 locaties	82
Weet niet	30
Totaal	**281**

Het aantal waarnemingen bij de oudercommissies is lager dan het beoogde aantal van 100. Net als de vorige jaren hebben we om de respons te verhogen de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) gevraagd een link naar de vragenlijst op te nemen in hun nieuwsbrief. In totaal hebben 76 oudercommissieleden (een deel van) de vragenlijst ingevuld. Tabel 1.5 toont enkele kenmerken van deze oudercommissieleden, met wederom de opmerking dat men wat betreft het type kinderopvanglocatie meerdere antwoorden kon kiezen.

[4] Een deel van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers is zowel werkzaam in de bso als in de dagopvang. Vandaar dat de aantallen naar type opvang niet optellen tot 281.

Tabel 1.5 Aantal geraadpleegde oudercommissieleden naar type, grootteklasse en functie

Type kinderopvanglocatie	2018	2019	2020
Kinderdagverblijf (inclusief voormalig peuterspeelzalen)	40	76	74
Bso	37	41	46
Grootteklasse kinderopvanglocatie	**2018**	**2019**	**2020**
1 tot en met 5 locaties	22	28	37
6 tot en met 50 locaties	12	19	21
Meer dan 50 locaties	14	21	11
Weet niet	14	14	7
Functie binnen oudercommissie	**2018**	**2019**	**2020**
Voorzitter	28	32	29
Secretaris	8	6	4
Regulier lid	26	42	37
Anders	0	2	6
Totaal	**62**	**82**	**76**

Naast deze drie groepen zijn ook telefonische gesprekken gevoerd met handhavers van 12 van de geselecteerde gemeenten en met 12 GGD-inspecteurs die (onder andere) in deze gemeenten actief zijn als kinderopvanginspecteur. Het beoogde aantal voor deze groepen was 15. Bij de GGD-inspecteurs is het – door corona – niet gelukt om dit aantal te halen. Door de grote drukte bij de GGD en het feit dat mensen (tijdelijk) van functie zijn veranderd, kon niet iedere GGD een gesprekspartner leveren. Ook bij niet alle gemeenten is het tijdig gelukt om een gesprekspartner de bereiken. Dit heeft onder andere te maken met personeelswisselingen.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken presenteren we de ervaringen van houders, pedagogisch medewerkers, oudercommissies, GGD-inspecteurs en gemeenten met de IKK-maatregelen. Figuur 1.1 geeft samengevat de opbouw van dit rapport weer. In hoofdstuk 2 bespreken we de bekendheid van de maatregelen en de stand van zaken rondom de implementatie. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ervaringen met de naleving van de maatregelen per pijler. De meningen over de doelrealisatie staan centraal in hoofdstuk 4. De ervaringen van de oudercommissies komen aan bod in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 richt zich op toezicht en handhaving. Hierbij staan de gegevens vanuit de GIR en de gesprekken met de GGD-inspecteurs en de gemeenteambtenaren centraal. Tot slot formuleren we in hoofdstuk 7 samenvattende conclusies over de implementatie van de eerste IKK-maatregelen.

Figuur 1.1 Opbouw rapport

Overigens merken we op dat het aantal waarnemingen in de weergegeven tabellen en figuren van deze rapportage uiteen kan lopen. Dit komt door routing in de gehanteerde vragenlijsten. Hierdoor zijn bij bepaalde antwoorden de vervolgvragen bewust overgeslagen. Daarnaast hebben enkele pedagogisch medewerkers en oudercommissieleden de vragenlijst niet volledig ingevuld. Tevens merken we op dat we bij de telefonische interviews (met houders, GGD-inspecteurs en

vertegenwoordigers van gemeenten) open vragen hebben gesteld (de respondenten kregen geen antwoordmogelijkheden aangereikt). Bij de digitale raadpleging (pedagogisch medewerkers en oudercommissies) is (daarnaast) gebruik gemaakt van gesloten vragen (waarbij de respondenten antwoordcategorieën kregen voorgelegd).

2. IKK: bekendheid en stand van zaken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte toelichting op de Wet IKK en de nieuwe kwaliteits-maatregelen die daaruit voortvloeien. We staan stil bij de bekendheid van de maatregelen die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden en brengen in beeld wat de stand van zaken is wat betreft de implementatie van deze maatregelen op het meetmoment (januari-mei 2021).

2.2 Overzicht IKK-maatregelen

De Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) is op 1 januari 2018 in werking getreden. Het doel van de Wet IKK is drieledig, namelijk 1) een verhoging van de kwaliteit in de kinderopvang, 2) meer ruimte voor maatwerk en 3) meer houvast bieden voor de praktijk door een concretere beschrijving van de pedagogische doelen. De nieuwe kwaliteitseisen zijn opgedeeld in vier pijlers/thema's, namelijk 'de ontwikkeling van het kind centraal', 'veiligheid en gezondheid', 'stabiliteit en pedagogisch maatwerk' en 'kinderopvang is een vak'. De wijzigingen komen voort uit het akkoord 'Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang' dat minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Brancheorganisatie Kinderopvang, Sociaal Werk Nederland, BOinK, FNV Zorg en Welzijn en CNV Zorg en Welzijn in 2016 sloten. Op een later moment heeft ook de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang zich achter het akkoord geschaard.

Het grootste deel van de nieuwe kwaliteitseisen is per 1 januari 2018 van kracht geworden. Een deel van de maatregelen geldt sinds 1 januari 2019, andere maatregelen gaan per 1 januari 2025 gelden. In tabel 2.1 zijn de maatregelen naar pijler en ingangsdatum gerangschikt. In dit rapport (en in de gehele monitor) zijn de ervaringen met en de effecten van de laatste groep maatregelen (ingang per 1 januari 2025) niet meegenomen.

Tabel 2.1 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

Pijler 1	**Ontwikkeling kind staat centraal**
1 januari 2018	▪ Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe instellingen invulling geven aan de pedagogische doelen ▪ Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind ▪ Elk kind een mentor
1 januari 2019	N.v.t.
1 januari 2025	N.v.t.
Pijler 2	**Veiligheid en gezondheid**
1 januari 2018	▪ Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogenprincipe binnen het veiligheidsbeleid ▪ EHBO-eis: op elke locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen (criteria en certificaten sluiten aan bij eisen Gastouderopvang)
1 januari 2019	N.v.t.
1 januari 2025	N.v.t.
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 3-uurs maatregel)
1 januari 2019	▪ Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3 ▪ Beroepskracht-kindratio voor 7 tot 13-jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4 tot 13-jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4 tot 6-jarigen blijft de ratio 1:10
1 januari 2025	N.v.t.
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% van benodigde beroepskrachten volgens de BKR mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding
1 januari 2019	▪ Coaching on the job door een pedagogisch beleidsmedewerker, welke ook verantwoordelijk is voor het maken van pedagogisch beleid ▪ 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)

2.3 Bekendheid met IKK-maatregelen

In de vorige metingen is duidelijk geworden dat de houders over het algemeen goed bekend zijn met het doel van de Wet IKK en de maatregelen die ze in het kader van de wet moeten implementeren. Bij bijna een vijfde van de houders bestond eerst wat onduidelijkheid over de wijze waarop bepaalde maatregelen geïmplementeerd dienden te worden en/of hoe de maatregelen door de GGD beoordeeld zouden worden. Voor de meesten zijn de onduidelijkheden in de loop van de tijd weggenomen. Voor slechts enkele houders bleven bepaalde aspecten van de wet nog onduidelijk, bijvoorbeeld wat precies het doel is wat de overheid met de nieuwe maatregelen wil bereiken.

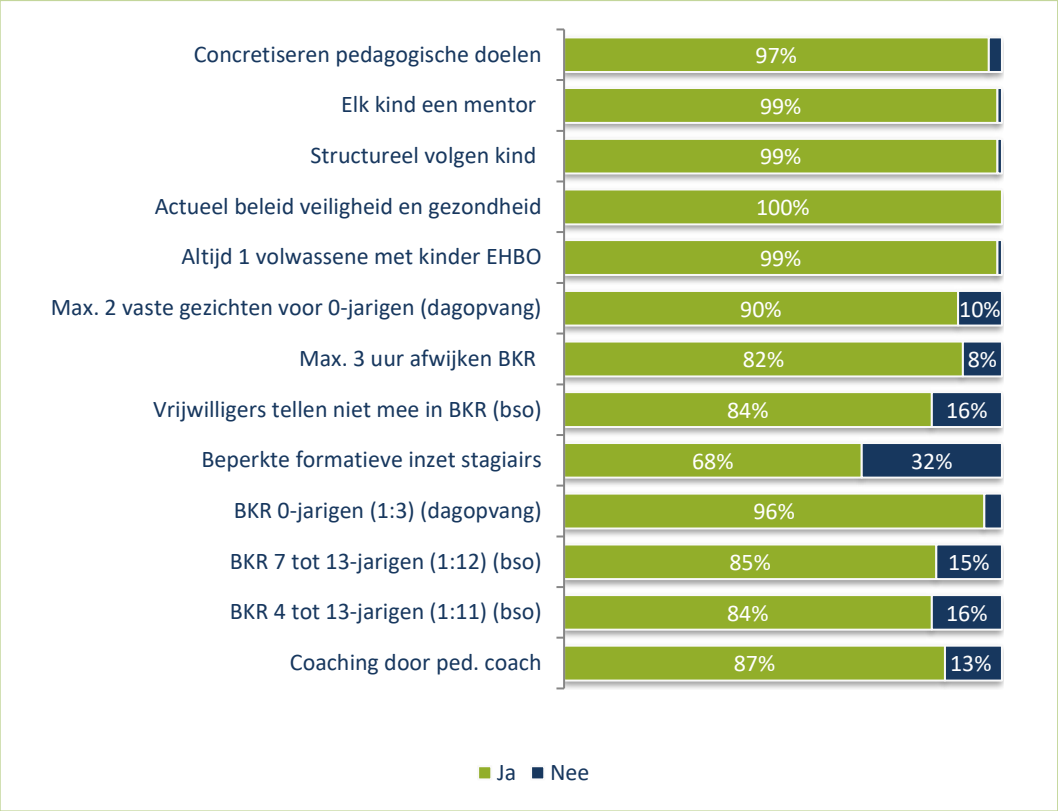
De tweede meting liet zien dat vooral de locaties van kleine organisaties (1-5 locaties) in eerste instantie wat meer geworsteld hebben met vragen dan de locaties van grotere organisaties. Zij hebben er wat langer over gedaan om alles omtrent de Wet IKK en de bijbehorende maatregelen helder te krijgen. Wanneer gekeken wordt naar het type kinderopvang, dan kwam naar voren dat

er bij de locaties van de dagopvang (in eerste instantie) meer onduidelijkheid was dan bij de bso-locaties.

De belangrijkste informatiebronnen voor locatiehouders waren het eigen stafbureau/ hoofdkantoor van de organisatie, de website www.veranderingenkinderopvang.nl, vakbladen en de media.

In de laatste meting is niet meer gevraagd naar de bekendheid onder houders. De inmiddels grote bekendheid met de Wet IKK en de maatregelen en het feit dat er in 2020 geen nieuwe maatregelen van kracht zijn geworden, hebben hierbij een rol gespeeld. Bij de pedagogisch medewerkers hebben we dat wel gevraagd, met name ook om bij hen scherp op het netvlies te krijgen welke maatregelen precies zijn voortgevloeid uit de wet IKK.

Figuur 2.1 **Bekendheid maatregelen bij de pedagogisch medewerkers (totaal N=281, dagopvang N=223, bso N=89)**



Het beeld blijkt ten opzichte van de eerdere metingen nauwelijks te zijn veranderd. De meeste maatregelen zijn bij de pedagogisch medewerkers goed bekend. Nog steeds geniet de maatregel – die een maximum stelt aan de formatieve inzet van stagiairs en medewerkers in opleiding – de minste bekendheid. In eerdere metingen werd al geconstateerd dat dat wellicht mede wordt verklaard door het feit dat niet op alle locaties met stagiairs wordt gewerkt.

2.4 Stand van zaken en ervaringen implementatie

Op het meetmoment van het onderzoek (januari-mei 2021) had 99% van de geraadpleegde houders naar eigen zeggen alle IKK-maatregelen (die per 2018 en per 2019 geïmplementeerd dienden te zijn) ook daadwerkelijk geïmplementeerd. Slechts één organisatie geeft aan dat het nog niet gelukt is om goed vorm te geven aan de voorwaarde om een pedagogisch

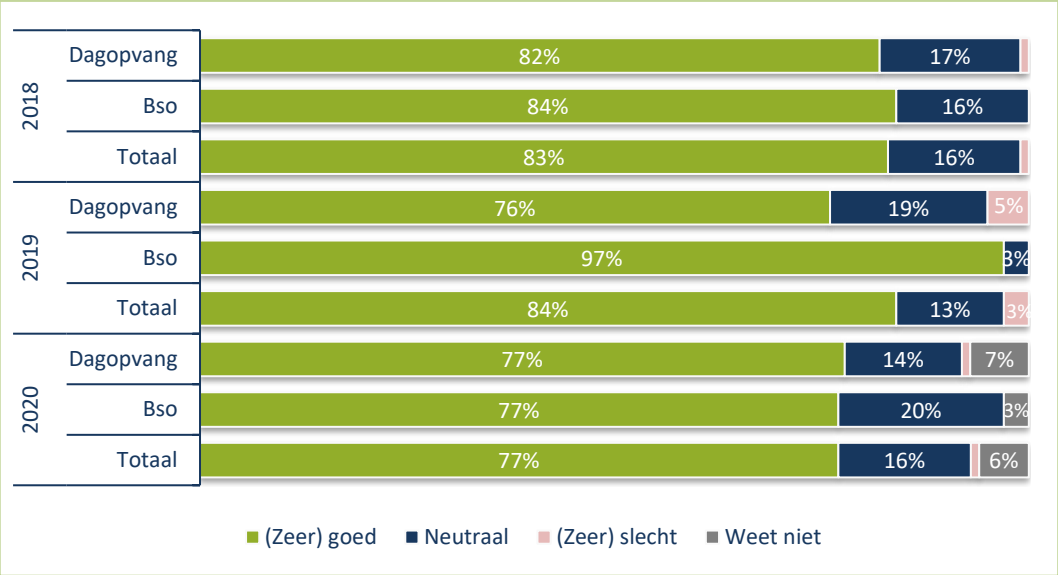
beleidsmedewerker voor de locatie in te voeren. De houder geeft aan dat ze het lastig vonden om een goede externe partij te kunnen vinden die deze functie voor hun locatie zou kunnen vervullen. Door corona is de zoektocht naar een goede partij in 2020 stil komen te liggen.

Ervaringen houders

Van de geraadpleegde houders zegt 77% dat de implementatie van de maatregelen op hun locatie tot op heden goed tot zeer goed is verlopen. Dit percentage ligt lager dan tijdens de metingen van 2018 en 2019 (respectievelijk 84% en 86%). De oorzaak voor deze daling ligt voor het belangrijkste deel in het feit dat een deel van de huidige locatiemanagers (6%) pas kort op locatie actief zijn. Ze zijn na het implementatieproces bij de locatie komen werken en kunnen het verloop van het implementatieproces niet beoordelen (antwoordcategorie 'weet niet').

In de vorige meting was er nog een opvallend onderscheid te zien tussen de houders in de dagopvang en de houders in de bso. Vrijwel alle geraadpleegde locaties binnen de bso waren (zeer) positief over het verloop van de implementatie, bij de dagopvang bleken de houders kritischer. Dat verschil blijkt in de laatste meting verdwenen. Degenen die niet uitgesproken positief zijn merken op dat de implementatie vooral in het begin pittig was, maar dat het in de loop van de tijd makkelijker en wat minder belastend is geworden. Slechts één houder heeft aangegeven dat de implementatie slecht is verlopen.

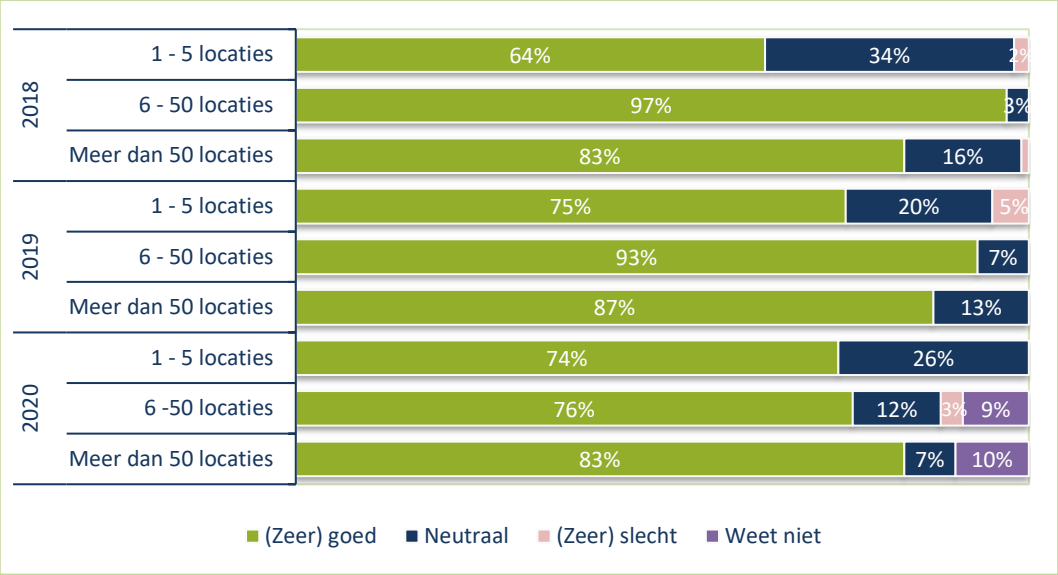
Figuur 2.2 **Wijze waarop implementatie van de maatregelen is verlopen, volgens houders in 2018, 2019 en 2020 naar type bso (N=30) en dagopvang (N=70)**[5]



Eerder viel op dat houders van locaties in kleine organisaties (1-5 locaties) gemiddeld minder positief waren over het verloop van de implementatie dan de locaties in grotere organisaties. De verschillen lijken in de loop van de tijd kleiner te zijn geworden. Een harde conclusie is wel wat lastig te trekken, omdat we bij de grotere locaties in 2020 te maken hebben gekregen met een deel van de respondenten die geen antwoord kon geven (als al deze locaties op zich positieve ervaringen hebben gehad zou er toch weer een verschil zichtbaar worden tussen kleine en grotere organisaties).

[5] Bij elk van de metingen is teruggekeken naar de gehele achterliggende periode. In de eerste meting dus alleen voor 2018, voor de andere twee metingen is teruggekeken naar de implementatie van zowel de maatregelen uit 2018 als de maatregelen uit 2019.

Figuur 2.3 **Wijze waarop implementatie maatregelen is verlopen, volgens houders in 2018 (N=99), 2019 (N=100) en 2020 (N=100) naar organisatieomvang**



We hebben de houders gevraagd of ze tijdens de implementatie tegen knelpunten zijn aangelopen (breed bekeken voor de gehele periode vanaf 2018). Van de geraadpleegde houders noemt 42% één of meerdere knelpunten. Dat percentage is beduidend lager dan bij de vorige meting in 2019 (71%) en de meting in 2018 (60%). Ook hier wordt dus duidelijk dat de implementatie vooral in het begin lastig was, maar in de loop van de tijd minder moeilijk is geworden.

De genoemde knelpunten zijn heel divers en zullen ook later in het rapport naar voren komen, maar één knelpunt springt er wel duidelijk tussenuit. Dat is dat de regels op papier en de dagelijkse praktijk in de ogen van de houders niet altijd goed matchen. Wat op papier helder, logisch of waardevol lijkt, blijkt in de praktijk (soms) lastig consequent toe te passen. De houders wijzen hierbij vooral op het vaste gezichtencriterium en de 3-uurs maatregel, maar bijvoorbeeld ook op de regel dat er altijd een volwassene met een kinder EHBO-diploma op de locatie aanwezig moet zijn. Zeker tijdens de coronacrisis, met veel uitval van medewerkers, lukt het niet altijd om de regels goed na te leven. Anderen lukt het wel, maar dan kost het hen naar eigen zeggen wel veel tijd. Ook verhoogt het de druk op de medewerkers (omdat ze bijvoorbeeld vaker of langer moeten werken).

Maatregelen per 1 januari 2025

De laatste IKK-maatregelen zullen per 1 januari 2025 van kracht worden. Het gaat om de maatregel dat alle beroepskrachten taalniveau 3F/B2 dienen te hebben voor mondelinge taalvaardigheid en de maatregel dat alle beroepskrachten die werken met baby's een certificaat moeten hebben behaald gericht op babyscholing. Uit de gesprekken die we met de houders hebben gevoerd, blijkt dat veel van hen al wel bezig zijn met of nagedacht hebben over de implementatie van deze maatregelen. We hebben de houders gevraagd in hoeverre zij verwachten dat de implementatie van deze maatregelen knelpunten zullen opleveren.

Een ruime meerderheid van de houders geeft aan dat ze geen knelpunten verwachten. Op het moment van onderzoek voorziet 11% wel knelpunten. Deze knelpunten hebben vrijwel allemaal betrekking op de taaltoets. Het zijn onder andere locaties die zich richten op een internationale

doelgroep en werken met medewerkers voor wie Nederlands niet hun moedertaal is (Engelstalige kinderopvang en bijvoorbeeld hindoestaanse kinderopvang). Zij weten nog niet goed of en hoe zij al hun medewerkers een taaltoets kunnen/moeten laten halen.

Verschillende houders die al een start hebben gemaakt met de implementatie van de maatregel rond de taaltoets merken dat een deel van hun medewerkers het gevraagde niveau niet hebben en/of niet voor de taaltest slagen. Soms zijn medewerkers meerdere keren voor de taaltoets gezakt. Zeker als het gaat om medewerkers met een vast contract ervaren houders dat als knelpunt. Ze weten niet goed wat ze met deze situatie aan moeten. Andere houders merken dat de taaltoets zorgt voor onrust onder de medewerkers. Hoewel de toetsen nog niet zijn uitgevoerd zijn medewerkers bang dat ze deze niet zullen halen.

Een ander probleem dat wordt genoemd is dat houders niet goed weten hoe ze de extra scholing moeten inpassen in het rooster van de medewerkers. Ze zien het als grote investering in tijd en geld.

3. Naleving per maatregel

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we de stand van zaken wat betreft de implementatie van de IKK-maatregelen als geheel in beeld gebracht. In dit hoofdstuk gaan we nader in op elk van de IKK-maatregelen afzonderlijk. De afzonderlijke maatregelen zijn daarbij gegroepeerd naar de vier pijlers zoals die binnen het Akkoord Innovatie Kwaliteit Kinderopvang zijn benoemd, te weten 'ontwikkeling kind staat centraal', 'veiligheid en gezondheid', 'stabiliteit en pedagogisch maatwerk' en 'kinderopvang is een vak'.

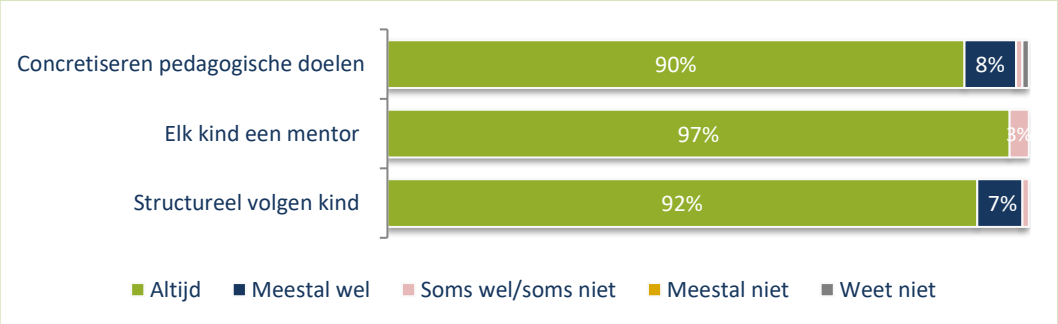
3.2 Maatregelen pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal

Met de pijler 'ontwikkeling kind staat centraal' wordt ingezet op het waarborgen van een pedagogische praktijk waar kinderen zich in een veilige en vertrouwde omgeving kunnen ontwikkelen. Bij het ontwerp van de maatregelen staat het kind centraal. Partijen in de kinderopvang zetten zich in voor een kwaliteitsverhoging en voor heldere doelen en duidelijke eisen die beter uitlegbaar zijn en meer gericht zijn op het realiseren van pedagogische kwaliteit in de praktijk.

De maatregelen die in dit kader geformuleerd zijn, zijn het nader concretiseren van de pedagogische doelen in het pedagogisch beleidsplan, het aan elk kind toewijzen van een mentor en het structureel volgen van de ontwikkeling van het kind. Al deze maatregelen gelden sinds 1 januari 2018. In de vorige meting werd al duidelijk dat de implementatie in 2019 in vrijwel alle locaties (volgens de houders) was voltooid. De implementatie heeft over het algemeen niet voor grote problemen gezorgd.

In deze laatste meting is vooral gekeken of het de houders in de praktijk lukt om de IKK-maatregelen binnen deze pijler consequent na te leven.

Figuur 3.1 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de eerste pijler na te leven, volgens houders (N=100)**



In vrijwel alle locaties worden de genoemde maatregelen volgens de houders altijd (of bijna altijd) nageleefd. Een deel van de houders ervaart (desondanks) wel knelpunten bij het naleven van de regels. Ten aanzien van de concretisering van de pedagogische doelen, geldt dat voor 6% van de houders. Zij missen naar eigen zeggen 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. Een enkeling merkt ook dat er niet alleen vanuit IKK eisen worden gesteld aan het

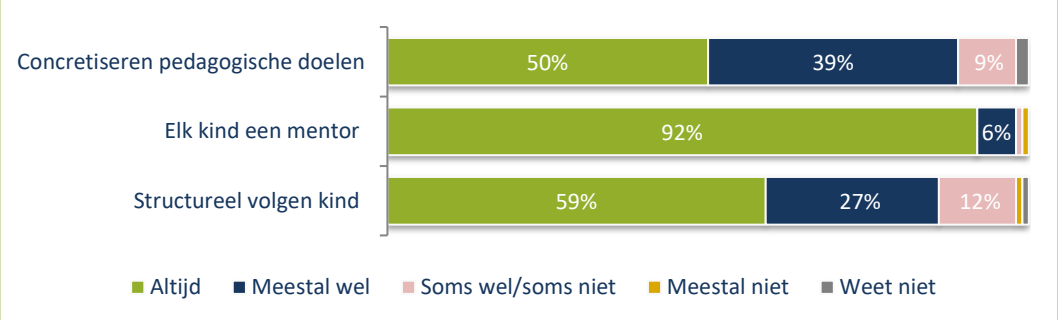
pedagogisch beleid, maar bijvoorbeeld ook vanuit de gemeente. Hierdoor moeten ze verschillende rapporten/documenten opstellen en dat is tijdrovend en inhoudelijk soms ook lastig.

Bij het toewijzen van een mentor aan elk kind ervaart 10% 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. Het regelen, vastleggen en communiceren (naar de ouders) van deze wisselingen kost veel tijd. 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.

Ruim een vijfde van de houders (21%) ervaart naar eigen zeggen knelpunten 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 op geheel eigen manier en op 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.

Ook aan de pedagogisch medewerkers is gevraagd in hoeverre het hen lukt om de maatregelen in de praktijk na te leven (figuur 3.2). Dan wordt een wat ander beeld zichtbaar dan bij de houders. Volgens 50% 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. Bij de houders ligt dit percentage op 90%. Mogelijk zijn de pedagogisch doelen wel geconcretiseerd, maar is het voor de medewerkers toch nog niet voldoende duidelijk wat zij er in de praktijk mee moeten. Ook het structureel volgen van de ontwikkeling van de kinderen gebeurt volgens de pedagogisch medewerkers minder consequent dan volgens de houders. In de antwoorden van de medewerkers lijken de door de houders genoemde knelpunten duidelijker naar voren te komen. Zij stelden immers dat de medewerkers in de praktijk niet altijd voldoende tijd vinden voor het structureel observeren van de kinderen en het vastleggen van die observaties.

Figuur 3.2 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de eerste pijler na te leven, volgens pm'ers (N=281)**



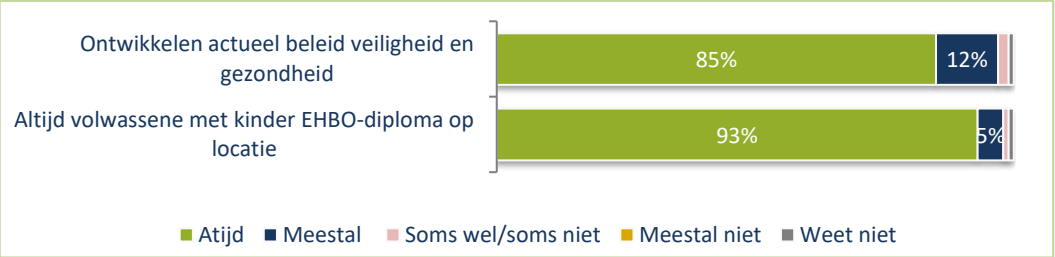
Een maatregel die volgens medewerkers vrijwel wel altijd wordt nageleefd is het toewijzen van een mentor aan elk kind.

3.3 Maatregelen pijler 2: Veiligheid en gezondheid

De pijler 'veiligheid en gezondheid' bevat twee maatregelen, die beiden per 1 januari 2018 van kracht zijn geworden. Met de Wet IKK vervalt de verplichting voor een jaarlijks vastgestelde risico-inventarisatie Kinderopvang en de verplichting om een ongevallenlijst bij te houden. Daarvoor in de plaats moet er een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid komen met een cyclisch karakter, waarin aandacht moet zijn voor een goede weging tussen de grote en de kleine risico's voor de veiligheid en de gezondheid van kinderen. Om adequaat in te kunnen springen als de veiligheid of gezondheid van een kind in gevaar is, is als tweede kwaliteitseis gesteld dat er op de locatie altijd een volwassene aanwezig moet zijn met een kinder EHBO-diploma.

In de eerste meting kwam naar voren dat vooral de eis tot het ontwikkelen van een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid ertoe leidde dat locaties veranderingen moesten aanbrengen in beleid en werkwijze (zie figuur 3.3). Dit is logisch gezien het feit dat er voorheen – zoals gezegd – andere verplichtingen waren met betrekking tot het in kaart brengen van de risico's. De aanwezigheid van een volwassene met een kinder EHBO-diploma was in een deel van de locaties – vooral die behoren tot de kleine organisaties (tussen 1 en 5 locaties) – al geregeld voor de komst van de wet IKK. In iets meer dan de helft van de locaties moest dit voor 1 januari 2018 nog geregeld worden.

Figuur 3.3 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de tweede pijler na te leven, volgens houders (N=100)**

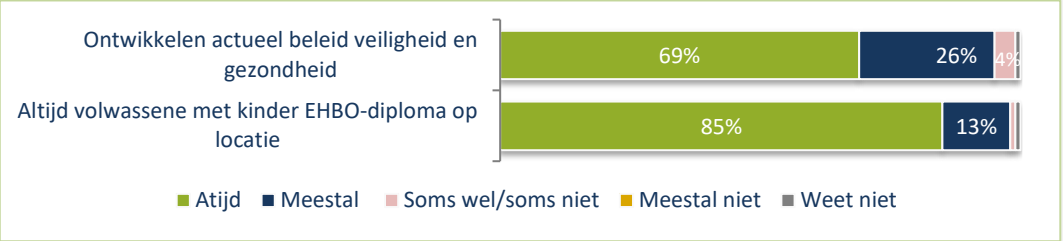


Van de houders zegt 85% altijd te kunnen voldoen aan de IKK-maatregel 'ontwikkelen actueel beleid veiligheid en gezondheid'. Dit percentage loopt iets uiteen voor de houders van locaties van kleine organisaties (82%) en houders van locaties van grote organisaties (90%). Tussen de bso en de dagopvang doen zich geen duidelijke verschillen voor. Bijna een vijfde van de houders (18%) ervaart knelpunten bij het naleven van deze maatregel. Dit zijn knelpunten die ook in de vorige metingen naar voren kwamen en ook door GGD-inspecteurs worden benoemd. 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. Het beleid moet dus heel regelmatig worden aangepast en schriftelijk worden vastgelegd. Bovendien is niet altijd goed duidelijk waar een goed en actueel veiligheidsbeleid aan moet voldoen. Houders merken dat GGD-en daar verschillend over oordelen.

Een ander genoemd knelpunt is dat houders het lastig vinden om hun medewerkers actief betrokken te houden bij het opstellen en actualiseren van het beleid. Het is weer een 'extra' taak voor de toch al drukke medewerkers en bovendien een taak waarvoor ze niet echt zijn opgeleid.

Het altijd aanwezig zijn van een volwassene met een kinder EHBO-diploma op de locatie is een maatregel die vrijwel alle houders naar eigen zeggen wel goed kunnen naleven. Slechts enkelen (7%) 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. Dit knelpunt wordt nog versterkt door de coronacrisis. Hierdoor kon het 'hernieuwen' van de diploma's niet plaatsvinden en waren er nog minder mensen met een geldig EHBO-diploma.

Figuur 3.4 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de tweede pijler na te leven, volgens pm'ers (N=281)**



Aan de geraadpleegde medewerkers is gevraagd in hoeverre het in de praktijk lukt om aan de IKK-voorwaarden binnen deze pijler te voldoen. Volgens 85% van hen lukt het in de praktijk altijd om een volwassene met een kinder EHBO-diploma op de locatie aanwezig te hebben. Dit percentage is iets lager dan bij de vorige meting (92%). Mogelijk speelt hier het bovengenoemde effect van corona mee. De maatregel dat de locatie moet beschikken over een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid – dit beleid moet uitvoeren en kinderen moet leren om te gaan met kleine risico's – wordt volgens 69% van de geraadpleegde medewerkers in de praktijk altijd goed vormgegeven. Dit percentage is juist weer wat hoger dan vorig jaar (62%). De situatie kan mogelijk wat zijn verbeterd. Echter, nog steeds ziet een derde van de medewerkers dat het naleven in de praktijk ook weleens niet lukt. Medewerkers hebben niet verder toegelicht op welke punten naleving in de praktijk niet altijd lukt.

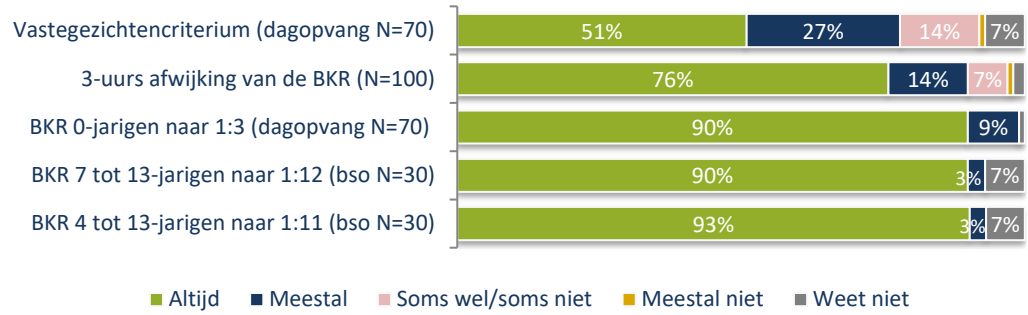
3.4 Maatregelen pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk

De derde pijler stelt dat een vertrouwde en veilige omgeving een noodzakelijke voorwaarde is voor de ontwikkeling van het kind. Daarvoor werden per 1 januari 2018 twee maatregelen ingevoerd. Het ging toen in de eerste plaats om de aanscherping van het vaste gezichtencriterium voor baby's, naar maximaal twee vaste gezichten (waarvan altijd één gezicht op de groep van de baby staat op het moment dat het kind aanwezig is)[6]. In de tweede plaats moest meer stabiliteit worden gerealiseerd door meer heldere en eenduidige regels te bieden omtrent het afwijken van de beroepskracht-kindratio (BKR). Er zijn sinds 2018 geen tijdvakken meer waarbinnen afwijken van de BKR wel of niet is toegestaan. De kinderopvang-ondernemer bepaalt deze tijdstippen voortaan zelf en legt deze tijdstippen vast in het pedagogisch beleidsplan.

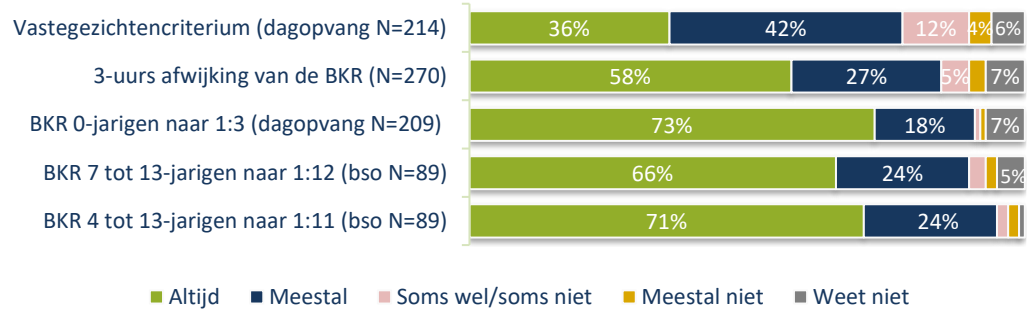
[6] Deze maatregel geldt specifiek voor 0-jarigen en is dus alleen van toepassing voor de locaties in de dagopvang.

In 2019 is daar een aantal nieuwe maatregelen bijgekomen. Per 1 januari 2019 is de BKR voor 0-jarigen aangescherpt, van 1:4 naar 1:3 (1 pedagogisch medewerker op 3 baby's). De BKR voor de kinderen in de bso-leeftijd is tegelijkertijd verruimd, voor 7 tot 13-jarigen naar 1:12 (was voorheen 1:10) en voor de 4 tot 13-jarigen in verticale groepen naar 1:11 (was voorheen 1:10). De BKR voor 4 tot 6-jarigen is gehandhaafd op 1:10.

Figuur 3.5 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de derde pijler na te leven, volgens houders (N=100)**



Figuur 3.6 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de derde pijler na te leven, volgens pm'ers (N=281)**



Vaste gezichtencriterium en 3-uur afwijken van de BKR

Uit de twee eerdere metingen kwam naar voren dat het implementeren en vooral het naleven van de eerste twee genoemde maatregelen voor veel houders lastig is gebleken. Ook nu blijkt – zeker wat betreft het vaste gezichtencriterium – de naleving nog lastig. Slechts de helft van de houders in de dagopvang zegt altijd aan het criterium te kunnen voldoen. Een belangrijke reden voor deze moeizame naleving is de coronacrisis die ook de kinderopvang heeft getroffen (zie verder paragraaf 3.6). Echter, ook zonder corona zegt bijna de helft van de houders in de dagopvang (48%) in de praktijk nog steeds knelpunten te ervaren met deze maatregel. Door een goede roostering lukt het hen naar eigen zeggen meestal wel om in 'standaard situaties' tegemoet te komen aan het vaste gezichtencriterium. Ook voor geplande 'afwijkingen' van de standaard situatie (zoals vakantieverlof) lukt het vaak om een goede oplossing te vinden. Echter, 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. Een extra complicerende factor is dat de meeste medewerkers parttime werken, soms met hele kleine contracten.

Ten opzichte van de meting in 2019 lijken de houders iets beter in staat de maatregel rond het maximaal 3-uur afwijken van de BKR na te leven. In 2019 zei een derde van de houders de maatregel niet altijd te kunnen naleven. In 2020 is dat percentage teruggebracht naar 24%. Toch ervaart 30% van de houders 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. Dit is een argument dat ook al in eerdere metingen naar voren kwam. 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. Dat is in de ervaring van de houders een grote administratieve belasting.

Ook aan de pedagogisch medewerkers hebben we gevraagd in hoeverre het in de praktijk lukt deze maatregelen na te leven. Figuur 3.6 laat zien dat de medewerkers wat minder stellig zijn dat het naleven in de dagelijkse praktijk *altijd* lukt. Zij stellen vaker dat het *meestal* lukt om aan de maatregelen rondom het vaste gezichtencriterium en de 3-uurs maatregel te voldoen. Ze merken net als de houders op dat het soms (en zeker door corona) lastig is om deze maatregelen in de praktijk goed toe te passen. Voor hen zelf zijn deze maatregelen niet altijd makkelijk. De maatregelen zorgen er volgens verschillende respondenten voor dat het werk in de kinderopvang zwaarder en minder aantrekkelijk is geworden. Ze geven aan dat ze langere dagen moeten maken, veel minder makkelijk verlof kunnen opnemen en vaker moeten invallen wanneer collega's uitvallen door ziekte of verlof. De werkdruk neemt toe en de toegenomen zwaarte van het werk maakt dat het werk in hun ogen moeilijker te combineren wordt met hun privéleven en de zorg voor hun gezin.

Aanpassing van de BKR

Andere maatregelen binnen deze pijler hebben betrekking op de aanpassing van de beroepskracht-kindratio (BKR). Deze maatregelen zijn per 1 januari 2019 van kracht geworden. In de dagopvang is het aantal 0-jarige kinderen per pedagogisch medewerker teruggebracht (naar 1 op 3), in de bso is er juist sprake van een verruiming (meer kinderen per medewerker). Figuur 3.5 laat zien dat (ruim) 90% van de houders naar eigen zeggen in staat is altijd aan deze IKK-maatregel(en) te voldoen.

In de vorige meting bleek dat de implementatie van de BKR voor 0-jarigen (dagopvang) door veel houders als lastig werd ervaren. Twee derde van de geraadpleegde kinderdagverblijven noemde destijds knelpunten waar ze tegenaan liepen. Nu de maatregel eenmaal is ingevoerd lijken de knelpunten wat te zijn afgenomen. Nu zegt 31% van de geraadpleegde houders knelpunten te ervaren bij de naleving van de maatregel in de praktijk. Het zijn wel dezelfde knelpunten die ook in de vorige meting werden genoemd. De aangepaste BKR is duur en jaagt organisaties op kosten (13%), houders zijn van mening dat er nu soms te veel volwassenen op de groep aanwezig zijn (13%) en enkele houders kunnen nu geen of minder baby's opvangen dan voorheen (6%). In paragraaf 3.6 zullen we zien dat ook corona effect heeft gehad op het kunnen naleven van de maatregelen rondom de BKR.

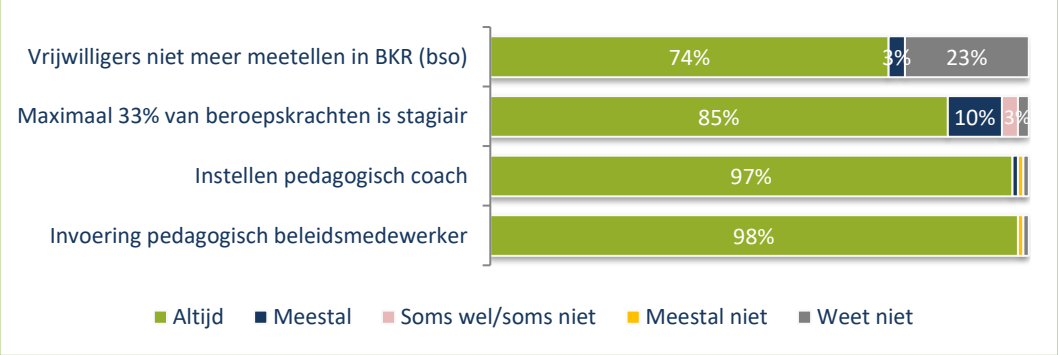
Net als bij de vorige meting ervaart iets minder dan een kwart van geraadpleegde houders in de bso (23%) knelpunten als gevolg van de verruiming van de BKR naar 1:12 (7 tot 13-jarigen) of 1:11 (4 tot 13-jarigen). Opnieuw wijzen ze erop dat zij en hun medewerkers het grotere aantal kinderen per medewerker als lastig ervaren. Ook wordt wederom 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[7] (in plaats van 22).

Ook bij deze maatregelen zijn de pedagogisch medewerkers voorzichtiger rondom de mate van naleving in de praktijk. Terwijl vrijwel alle houders stellen dat de BKR altijd wordt nageleefd, zeggen de pedagogisch medewerkers vaker dat er ook wel situaties zijn waarin de BKR niet wordt nageleefd. Ook volgens hen speelt corona daarbij een rol.

3.5 Maatregelen pijler 4: Kinderopvang is een vak

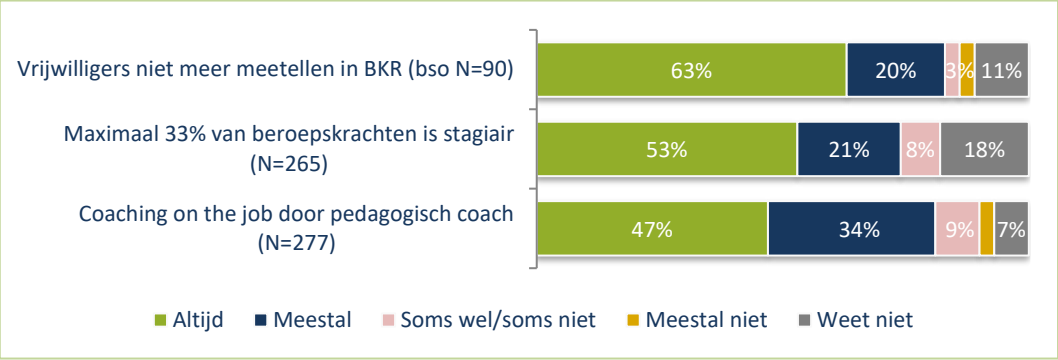
De kwaliteit van de kinderopvang wordt voor een belangrijk deel bepaald door de professionaliteit en kwaliteit van de beroepskrachten. De maatregelen in de vierde pijler 'kinderopvang is een vak' zijn erop gericht om de kwaliteit van de beroepskrachten verder te versterken. Per 1 januari 2018 zijn twee maatregelen van kracht geworden. Voor de bso geldt dat vrijwilligers niet langer meegeteld mogen worden in de BKR. Een tweede maatregel stelt dat maximaal 33% van de benodigde beroepskrachten mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding. Per 1 januari 2019 is de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker als derde maatregel daaraan toegevoegd. De pedagogisch beleidsmedewerker coacht de pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden. Iedere pedagogisch medewerker wordt jaarlijks gecoacht. Per fulltime formatieplaats wordt minimaal 10 uur coaching per jaar berekend. De verdeling van het totaal aantal uren over de medewerkers is maatwerk. Daarnaast houdt de pedagogisch beleidsmedewerker zich ook bezig met de ontwikkeling van het pedagogisch beleid. Per kindercentrum wordt minimaal 50 uur per jaar berekend. De verdeling van het totaal aantal uren over de kindercentra is maatwerk. De taken rond beleidsontwikkeling en coaching kunnen beiden belegd worden bij één persoon. Een organisatie kan er ook voor kiezen de taken op te splitsen en bij verschillende medewerkers te beleggen.

Figuur 3.7 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de vierde pijler na te leven, volgens houders (N=100)**



[7] Dan wordt een groep van 4 tot 6-jarigen opeens een verticale groep waarin er teveel 4 tot 6-jarigen worden opgevangen.

Figuur 3.8 **Mate waarin het lukt om in de praktijk de maatregelen uit de vierde pijler na te leven, volgens pm'ers**



Uit de vorige metingen kwam naar voren dat invoering van de eerste twee maatregelen soepel is verlopen. Houders hoefden naar eigen zeggen weinig veranderingen in hun werkwijze door te voeren om aan de maatregelen te voldoen. Ze zetten – ook al voor 2018 – geen vrijwilligers formatief in en/of werkten niet of maar in beperkte mate met stagiairs. Tot knelpunten had de implementatie niet geleid. Wel merkt – net als vorig jaar – een deel van de houders (13%) dat het in de praktijk soms best lastig is dat je niet meer stagiairs mag inzetten (meer dan 33%). Ook een deel van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers ziet dat soms niet aan deze maatregel wordt voldaan. Dit geldt zeker voor kleine locaties. Zij hebben weinig medewerkers en dan kom je al snel aan de genoemde 33%. 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 hoofdstuk 6 zullen we zien dat deze maatregel in de praktijk inderdaad lastiger lijkt na te leven. Het is een IKK-maatregel waarbij het percentage overtredingen sinds 2018 is gestegen.

De implementatie van de pedagogisch beleidsmedewerker (invoering per 1 januari 2019) heeft voor veel locaties de nodige voeten in de aarde gehad. Meer dan 80% 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 anderen (37%) 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. Daarnaast merkten deze houders dat het zoeken was naar een goede vorm voor de twee taken van de pedagogisch beleidsmedewerker, in het bijzonder de taak van coaching. Welk moment is geschikt voor coaching (werkoverleg, coaching on the job), hoe kun je coaching geven zonder dat daar voor medewerkers extra uren voor moeten worden vrijgemaakt en hoe ga je om met medewerkers die niet opeens door een collega gecoacht willen worden.

De vraag die in de vorige meting ontstond was in hoeverre de bovengenoemde knelpunten 'opstartproblemen' of problemen met een meer structureel karakter zouden zijn. Figuur 3.7 laat zien dat vrijwel alle houders van mening zijn dat ze in de praktijk de maatregel kunnen naleven (omdat er vooral rond de coaching knelpunten werden ervaren, hebben we in het figuur de taken van de pedagogisch beleidsmedewerker nader uitgesplitst). Dit neemt niet weg dat 22% van de houders toch nog problemen ervaart bij het naleven, met name op het punt van de coaching door de pedagogisch beleidsmedewerker. De knelpunten zijn deels dezelfde als vorig jaar. Ook nu

wordt gewezen op de administratieve belasting die gepaard gaat met het verantwoorden van de activiteiten van de coach. Ook het vrij kunnen maken van voldoende uur voor coaching en het laten coachen van mensen door hun (voorheen directe) collega's wordt nu als moeilijk punt genoemd. Meer dan vorig jaar wordt nu ook gewezen op het punt 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. In hoofdstuk 6 zullen we zien dat ook zij merken dat de regels rondom de pedagogisch beleidsmedewerkers/coach niet voldoende helder zijn voor zowel houders als inspecteurs. Ook zij betreuren het dat ze als GGD vooral kijken naar hoe de zaken op papier geregeld zijn en minder naar de kwaliteit van de coaching in de praktijk.

Aan de pedagogisch medewerkers is gevraagd in hoeverre er wordt voldaan aan de eis dat pedagogisch medewerkers worden gecoacht door een pedagogisch coach. Hun antwoorden lijken te bevestigen dat de coaching nog niet overal optimaal verloopt. Iets minder dan de helft van de geraadpleegde medewerkers stelt dat altijd aan deze maatregel wordt voldaan. Anderen zeggen dat de coaching niet (altijd) volgens de regels plaatsvindt.

In mindere mate worden er knelpunten ervaren rond het vormgeven van de beleidstaken van de pedagogisch beleidsmedewerker. Slechts enkele houders (6%) hebben problemen aangegeven. Ook hier wordt met name gewezen op de onduidelijkheden rond de verantwoording richting de GGD.

3.6 Effecten van corona

Ervaringen van de houders

Deze derde en laatste meting van de IKK-monitor gaat over 2020, een periode waarin ook de kinderopvang te maken heeft gekregen met de coronacrisis. Dit heeft veel effect gehad op de sector. Zo was de kinderopvang enige tijd (tussen 16 maart en 10 mei 2020 (dagopvang)/7 juni (bso)) feitelijk gesloten en boden de kinderopvanglocaties uitsluitend noodopvang. De vraag die opkomt is of de coronacrisis ook invloed heeft gehad op de mate waarin de locaties in staat waren om de IKK-maatregelen na te leven. Met andere woorden, in hoeverre zijn de uitkomsten van deze derde meting ge- of vertekend door de coronacrisis.

Van de geraadpleegde houders zegt 63% dat corona een (duidelijk) effect heeft gehad op de naleving van de maatregelen. Vooral het naleven van het vaste gezichtencriterium heeft bij veel organisaties naar eigen zeggen onder druk gestaan. Door corona was er veel uitval van personeel. Medewerkers waren ziek of mochten niet werken doordat ze klachten hadden of in contact waren geweest met iemand met corona. Het 'rondbreien' van de roosters was volgens veel houders een hele uitdaging en velen van hen verkozen het voldoen aan de maatregelen rond de BKR boven het voldoen aan het vaste gezichtencriterium. Het vaste gezichtencriterium was daarnaast ook moeilijk na te leven in de periode dat er alleen noodopvang werd geboden. In die tijd werden kinderen uit verschillende groepen en van verschillende locaties samengevoegd.

Tabel 3.1 Maatregelen die door corona niet/minder goed konden worden nageleefd (N=63)

Maatregel	Totaal (N=63)
Vaste gezichtencriterium	60%
BKR	27%
Pedagogische coaching	24%
EHBO	10%
3-uur afwijken van BKR	7%
Structureel volgen ontwikkeling kinderen	5%

Ondanks alle inspanningen is het in een deel van de locaties door corona niet gelukt om altijd te voldoen aan de vastgestelde BKR op groepen. De uitval van personeel en het tekort aan beschikbare invallers waren daarvoor gewoon weg te groot, volgens de houders.

Een ander veelgenoemd effect is dat de pedagogische coaching niet (het hele jaar) plaats kon vinden zoals beoogd. Houders geven aan dat de coaching niet fysiek kon plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de coach niet mocht langskomen op de locatie. Observaties op de groep kwamen daarmee te vervallen en de coaching werd digitaal gegeven. Op zich konden ze daarmee (veelal) wel voldoen aan de maatregel. Er vond immers coaching plaats. Toch merken houders op dat de kwaliteit van deze coaching in hun beleving minder goed werkte dan de beoogde persoonlijke coaching op de groep.

We hebben de houders gevraagd wat ze hebben gedaan om de ervaren knelpunten rond de naleving op te lossen. Houders zijn naar eigen zeggen actief op zoek gegaan naar oplossingen. Ze hebben geprobeerd zoveel mogelijk hun vaste invalpool, stagiairs en/of ander personeel (leidinggevenden, de houder zelf, beleidsmedewerkers) in te zetten om de leeggevallen plaatsen in de bezetting op te vullen. Op die manier kregen kinderen toch vaak bekende gezichten op de groep. Ook is er door houders contact onderhouden met de GGD. Op het moment dat ze niet aan de maatregelen konden voldoen hebben ze dat kortgesloten of overlegd met de GGD. Ook door contact te houden met de ouders en de kinderen (door te bellen) tijdens de periode dat de opvang gesloten was, is geprobeerd de ontwikkeling van de kinderen te blijven volgen en mogelijke knelpunten snel in het oog te krijgen.

Houders hebben naar eigen zeggen dus geprobeerd te roeien met de riemen die ze hadden. Niet in alle gevallen is dat gelukt. Enkele houders geven aan dat ze een groep of locatie tijdelijk hebben moeten sluiten, omdat ze niet voldoende goed opgeleid personeel konden vinden.

Eén houder noemt – naast alle negatieve ervaringen – ook een positief effect van de coronatijd. Op die locatie is het – door de tijdelijke sluiting van de opvang – gelukt om veel eerder dan voorzien de babyscholing vorm te geven en de taaltoetsen af te nemen bij medewerkers.

Ervaringen van de pedagogisch medewerkers

Ook aan de pedagogisch medewerkers is gevraagd of corona invloed heeft gehad op het (kunnen) naleven van de IKK-maatregelen.

Tabel 3.2 Invloed corona op het (kunnen) naleven van IKK-maatregelen, volgens pm'ers (N=270)

Effect	Aandeel
Naleven was lastiger, maar het is ons wel gelukt	30%
Door corona minder aandacht voor IKK-maatregelen op locatie	17%
Door corona bepaalde maatregelen bewust niet nageleefd	7%
Anders	1%
Geen invloed op naleving	34%
Weet niet	11%

Iets meer dan de helft van de geraadpleegde medewerkers is van mening dat corona effect heeft gehad. De meesten van hen stellen dat de naleving van de IKK-maatregelen lastiger is geweest, maar dat het uiteindelijk wel is gelukt om aan alle maatregelen te voldoen. Volgens anderen is het naleven in de praktijk niet altijd gelukt. Er was minder aandacht voor de IKK-maatregelen of de IKK-maatregelen zijn bewust niet nageleefd. De medewerkers wijzen op dezelfde maatregelen als de houders, daar waar het gaat om de maatregelen die het meest lastig bleken in coronatijd. Ook zij noemen vooral het vaste gezichtencriterium, de BKR, de 3-uurs maatregel en het structureel volgen van de ontwikkeling van de kinderen. Ook het mentorschap hebben ze naar eigen zeggen niet altijd goed kunnen oppakken, omdat groepen waren gesloten of waren samengevoegd. Medewerkers stonden niet altijd op de groepen waar hun mentorkinderen in werden opgevangen.

4. Doelrealisatie

4.1 Inleiding

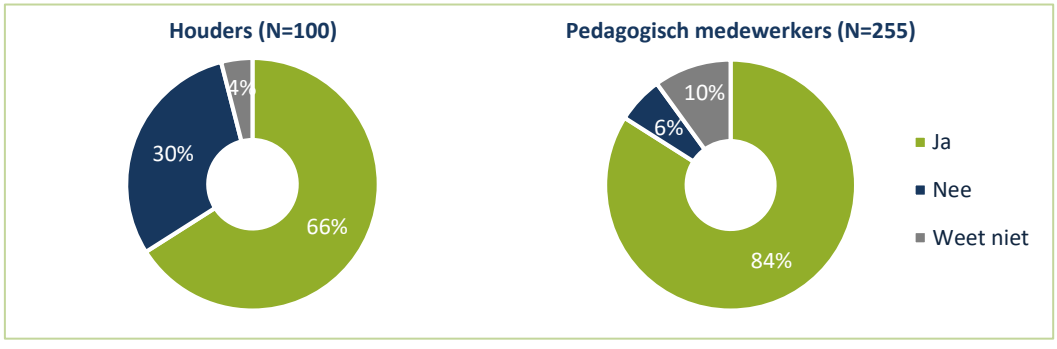
De Wet IKK is bedoeld om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. Concreet zijn er drie doelen benoemd die met de wet en de bijbehorende maatregelen gerealiseerd moeten worden. De IKK-maatregelen moeten leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de opvang, zij moeten meer ruimte bieden voor (pedagogisch) maatwerk en zij moeten meer houvast bieden voor de praktijk waar het gaat om de pedagogische doelen. In deze derde meting van de monitor willen we zicht krijgen op de mate waarin deze doelen – volgens de verschillende betrokken groepen respondenten – in de praktijk zijn gerealiseerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaren effecten en resultaten van de geïmplementeerde IKK-maatregelen.

4.2 Verhoging kwaliteit kinderopvang

Van de geraadpleegde houders stelt 66% dat (één of meer van) de IKK-maatregelen volgens hen hebben geleid tot een verhoging van de kwaliteit van de kinderopvang op hun locatie. Drie op de tien houders ziet geen kwaliteitsverbetering door IKK. De meesten van hen (24 van de 30) 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. Vier organisaties zien gewoon geen verbeteringen in de kwaliteit of vinden dat ze de door IKK, maatregelen hebben moeten treffen die de kwaliteit van de opvang juist meer onder druk hebben gezet. Ze wijzen daarbij onder andere op de verruimde BKR in de bso. Doordat er meer kinderen per pedagogisch medewerker worden opgevangen, is er voor elk individueel kind in principe minder tijd en aandacht beschikbaar.

Wanneer we kijken naar de grootte van de organisatie, dan valt op dat het percentage dat geen kwaliteitsverbetering ziet beduidend groter is bij locaties van kleine organisaties (42%) dan bij locaties van middelgrote en grote organisaties (respectievelijk 21% en 24%). Blijkbaar is een groter deel van de kleine organisaties van mening dat hun kwaliteit van opvang al voor IKK goed was.

Figuur 4.1 **Aandeel geraadpleegde houders en pm'ers dat een verhoging van de kwaliteit van de opvang op hun locatie heeft ervaren als gevolg van de IKK-maatregelen**



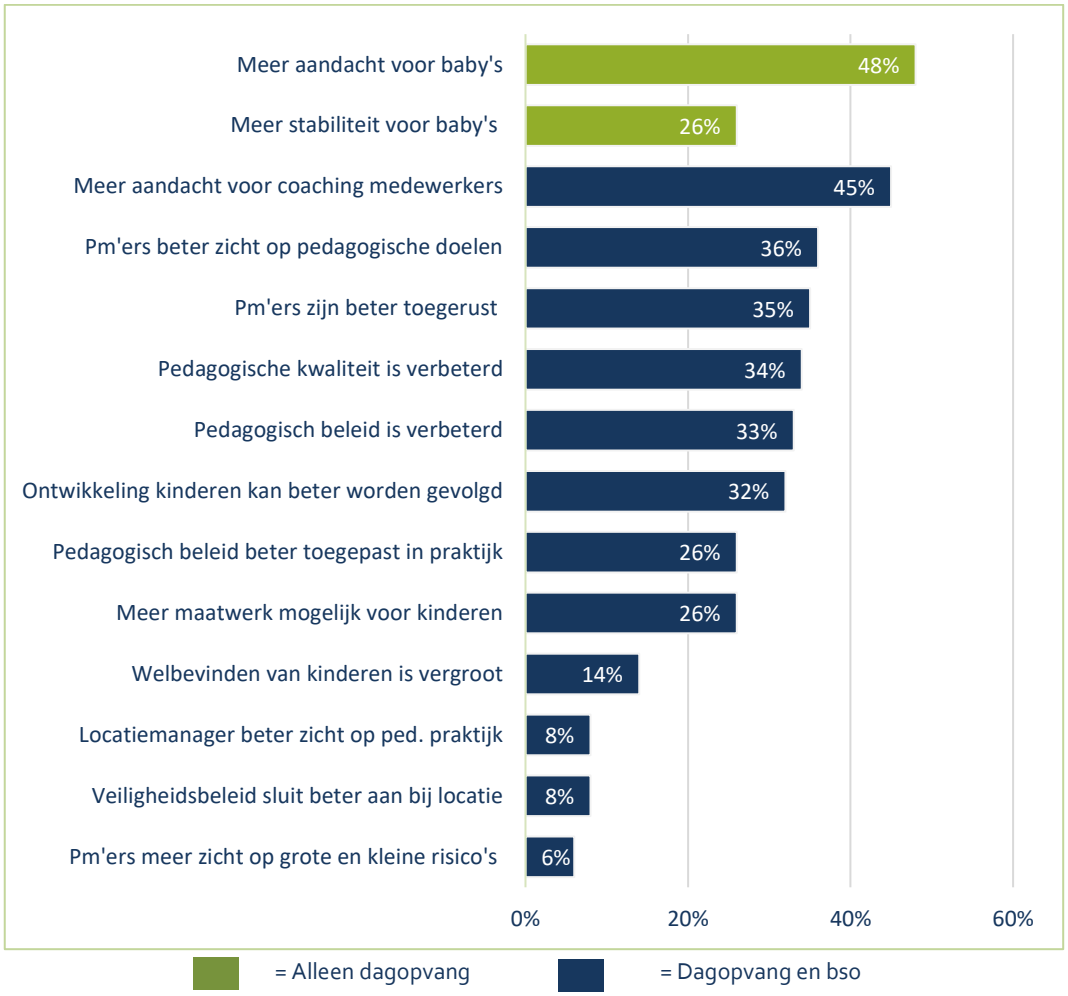
Figuur 4.1 laat echter zien dat bijna twee derde van de houders wel een kwaliteitsverbetering ziet. Dit percentage is nagenoeg gelijk voor de houders in de dagopvang en voor de houders in de bso. Deze kwaliteitsverbetering doet zich volgens de meeste houders op verschillende punten voor. De meest in het oog springende kwaliteitsverbetering is de toegenomen aandacht voor de baby's in de dagopvang, als gevolg van de aanpassing van de BKR voor deze groep kinderen. Ongeveer

de helft van de houders van een locatie in de dagopvang ziet deze kwaliteitsverbetering. Het aandeel houders dat van mening is dat de stabiliteit van baby's is toegenomen, is duidelijk beperkter. Dit heeft wellicht mede te maken met het feit dat verschillende houders aangeven moeite te hebben om altijd te kunnen voldoen aan bijvoorbeeld het vaste gezichtencriterium.

Wanneer we naar de gehele groep houders kijken (dus zowel dagopvang als de bso) dan zien we dat de ervaren kwaliteitsverbetering vooral betrekking heeft op een versterking van de rol van de pedagogisch medewerkers. 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 is verbeterd.

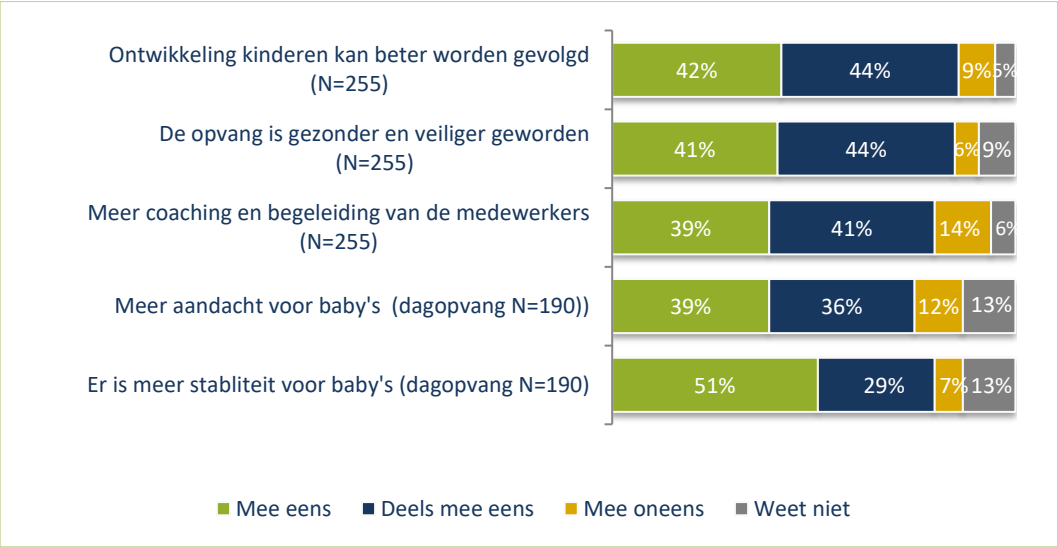
De effecten op het veiligheid- en gezondheidsbeleid lijken kleiner. Slechts een beperkt aantal houders is van mening dat IKK heeft bijgedragen aan een meer passend beleid voor de individuele locatie en/of een beter zicht van de medewerkers op de kleine en grote risico's. Dit is opvallend omdat juist deze IKK-maatregel (ontwikkelen actueel beleid veiligheid en gezondheid) locaties aanzette tot het doorvoeren van veranderingen in hun werkwijze. In 2018 gaf 81% van de houders aan dat ze hun beleid en werkwijze hadden moeten aanpassen. Ondanks deze veranderingen heeft het in de ogen van de meeste houders dus niet geleid tot een kwaliteitsverbetering.

Figuur 4.2 Ervaren vormen van kwaliteitsverbeteringen, volgens de houders (N=66)



In figuur 4.1 wordt duidelijk dat de ruime meerderheid van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers (in meer of mindere mate) een kwaliteitsverbetering ervaren als gevolg van de IKK-maatregelen. Het onderstaande figuur laat meer specifiek zien welke effecten de medewerkers ervaren[8].

Figuur 4.3 Ervaren effecten van de IKK-maatregelen binnen hun locatie, volgens de pm'ers



Op een aantal punten onderschrijven de 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 de baby's, meer aandacht voor de coaching van medewerkers en dat de ontwikkeling van de kinderen beter kan worden gevolgd. Op een aantal andere punten zien zij sterkere effecten van de maatregelen dan de houders. Zo ervaart 80% van de medewerkers in de dagopvang in meer of mindere mate dat de stabiliteit voor baby's is toegenomen. Ook wijzen ze veel sterker op de effecten op de veiligheid en gezondheid op de locatie.

Ook de meeste GGD-inspecteurs zijn van mening dat IKK op bepaalde punten zeker heeft bijgedragen aan kwaliteitsverhoging in de kinderopvang. Zij zien vooral een 'winst' in het feit dat veel houders zich meer bewust zijn gaan bezighouden met hun beleid en hoe zij dat in de praktijk toegepast willen hebben. Het beleid is bij veel organisaties meer geconcretiseerd. Dat geldt voor het pedagogisch beleid, maar zeker ook voor het beleid rond veiligheid en gezondheid. Ze hebben meer ruimte gekregen om dat beleid naar eigen inzicht – en samen met hun medewerkers – in te vullen. Veel houders hebben die ruimte ook echt gegrepen. Ook noemt een aantal inspecteurs dat er sprake is van professionalisering van het vak, doordat er meer inhoudelijk met onderwerpen aan de slag wordt gegaan en er hogere eisen worden gesteld aan de pedagogisch medewerkers.

Verder zien verschillende GGZ-inspecteurs – net als de houders en de medewerkers – een positieve invloed uitgaan van de maatregelen gericht op baby's, zoals de aangepaste BKR voor 0-jarigen en het vaste gezichtencriterium en van de toegenomen aandacht voor het coachen en ondersteunen van de pedagogisch medewerkers.

[8] Deze effecten zijn in de vorm van stellingen aan alle geraadpleegde medewerkers voorgelegd. Ze konden zelf aangeven in welke mate ze het eens zijn met de stelling.

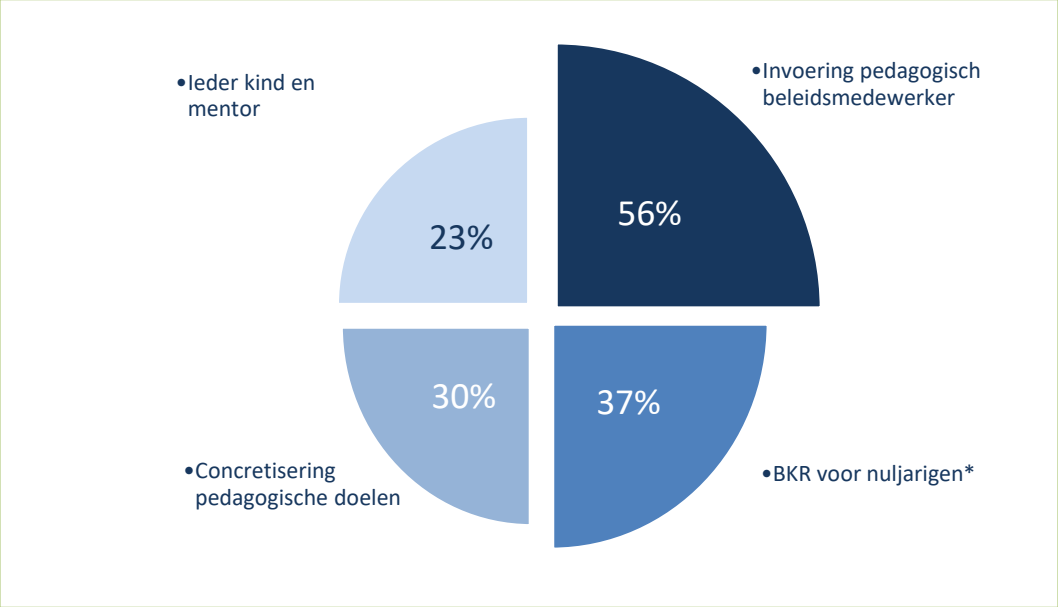
Toch zijn verschillende GGD-inspecteurs ook wel kritisch en geven ze aan dat niet van alle maatregelen duidelijk is of ze echt bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit in de kinderopvang. Het probleem van de maatregelen is bijvoorbeeld soms dat de aandacht van de houders te veel uitgaat naar het 'voldoen aan de regeltjes' en minder aan het realiseren van de achterliggende doelen van IKK. Daarnaast speelt mee dat een deel van de houders de zaken – ook zonder de maatregelen – al wel goed op orde had. De maatregelen hebben bij deze locaties vooral geleid tot meer administratieve rompslomp. Enkele inspecteurs merken op dat bepaalde maatregelen juist ook een tegengesteld effect hebben. Zo leidt de aanpassing van de BKR tot grotere groepen en/of meer verticale groepen. Ook leidt de 3-uurs maatregel in hun ogen tot onnodige inperking van de flexibiliteit en regelruimte van de houders.

Maatregelen die vooral (niet) bijdragen aan kwaliteitsverbetering

In het onderstaande figuur is aangegeven welke IKK-maatregelen volgens de houders met name hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering in de opvang van hun locatie[9]. De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker is veruit het vaakst door de houders genoemd (58%). Deze maatregel heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de genoemde versterking van de rol van de pedagogisch medewerkers. Andere maatregelen die volgens de houders in de 'top 4[10]' staan zijn de concretisering van de pedagogische doelen en de toewijzing van een mentor aan ieder kind. Net buiten de top 4 valt de maatregel 'structureel volgen van de ontwikkeling van de kinderen'. Deze maatregel heeft volgens 14% van de houders een grote bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverhoging.

In de dagopvang heeft – zoals eerder werd aangegeven – daarnaast vooral ook de aanpassing van de BKR voor 0-jarigen een positief effect gehad op de kwaliteit van de opvang. Dankzij deze maatregel is de aandacht voor individuele baby's toegenomen.

Figuur 4.4 IKK-maatregelen met grootste bijdrage aan kwaliteitsverbetering, volgens houders (N=66)



* Bij de BKR voor 0-jarigen is alleen gekeken naar de antwoorden van houders uit de dagopvang.

9 Houders mochten net zoveel maatregelen aangeven als ze wilden.
10 Meest genoemde maatregelen door de houders.

Tegenover deze 'top 4' van de IKK-maatregelen die het meest hebben bijgedragen aan de ervaren kwaliteitsverbetering, staan maatregelen die volgens houders niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering. Zij hebben volgens een deel van de houders zelfs een negatieve invloed gehad op de kwaliteit van de opvang[11]. Hiervoor zagen we al dat ook de GGD-inspecteurs deze maatregelen noemen, als maatregelen die de kwaliteitsverhoging meer onder druk hebben gezet. Overigens moet worden opgemerkt dat 70% van de ondervraagde houders geen IKK-maatregelen ziet die de kwaliteit van de opvang op hun locatie in negatieve zin beïnvloeden.

IKK-maatregelen met negatief effect op kwaliteit opvang volgens houders (N=100)

- Maximaal 3 uur afwijken van de BKR (opnemen in ped. beleidsplan wanneer) **14%**
- Maximaal 2 vaste gezichten voor 0-jarigen **11%**
- Aangepaste BKR voor 7 tot 13-jarigen (1 op 12) **6%**
- Aangepaste BKR voor 4 tot 13-jarigen (1 op 11) **6%**
- Aangepaste BKR voor 0-jarigen (1 op 3) **6%**

De meest genoemde maatregelen zijn de 3-uurs maatregel en het vaste gezichtencriterium. Eerder in dit rapport en ook eerder in andere metingen is naar voren gekomen dat een deel van de houders juist deze maatregelen als lastig ervaren. Niet alleen zijn deze maatregelen in de praktijk soms moeilijk te organiseren en vragen ze veel tijd voor het administratief vastleggen ervan. Zeker de 3-uurs maatregel past volgens houders niet altijd goed bij de praktijk van de kinderopvang. Er kan door deze 'strikte' maatregel niet altijd voldoende goed worden ingespeeld op de behoeften van kinderen. De aangepaste BKR voor de bso maakt dat er per medewerker meer kinderen kunnen worden opgevangen. Zoals we eerder zagen kan daardoor volgens houders minder tijd en aandacht worden besteed aan ieder individueel kind.

Opvallend is ten slotte dat ook de aangepaste BKR voor 0-jarigen door enkele houders als maatregel is genoemd die de kwaliteit van de kinderopvang meer onder druk heeft gezet. Hierboven zagen we immers dat veel houders juist deze maatregel noemen als een maatregel die heeft bijgedragen aan de ervaren kwaliteitsverhoging. De houders die kritiek hebben op deze maatregel wijzen op het feit dat het gezorgd heeft voor knelpunten in de planning, het feit dat het daardoor lastiger is om babygroepen (rendabel) in stand te houden en het feit dat het in hun ogen 'te druk' is geworden op de babygroep (te veel volwassenen aanwezig die niet altijd voldoende om handen hebben).

Er is aan de houders ook gevraagd wat er in hun ogen nog meer nodig is om de kwaliteit van de kinderopvang op hun locatie (of meer algemeen) verder te verhogen. Bijna zes op de tien geraadpleegde houders (59%) hebben suggesties voor verdere verbeteringen. De meest genoemde verbeteringen zijn:

- Meer flexibiliteit/minder strikte regels 19 keer genoemd
- Meer scholing voor pedagogisch medewerkers 8 keer genoemd
- Verbetering kwaliteit basisopleiding 5 keer genoemd
- Aanpassing BKR voor peuters (minder kinderen per pm-er) 5 keer genoemd
- Aanpassing BKR voor de bso (minder kinderen per pm- er) 3 keer genoemd
- Meer niet-groepsgebonden uren voor medewerkers 3 keer genoemd

[11] Deze vraag is aan alle houders gesteld.

Veruit de meest genoemde gewenste verbetering is het bieden van meer flexibiliteit in de toepassing van de regels. Veel houders ervaren de huidige regels als te strikt. Ze zijn naar eigen zeggen te veel tijd kwijt aan het voldoen aan alle administratieve vereisten, tijd die ook meer direct aan de kinderen zou kunnen worden besteed. De regels worden in hun ogen ook erg strikt getoetst/gecontroleerd. Ze pleiten voor meer ruimte om de regels meer toe te kunnen snijden op de specifieke situatie van hun locatie. Ook vanuit de GGD-inspecteurs wordt dit verbeterpunt genoemd (zie hoofdstuk 6).

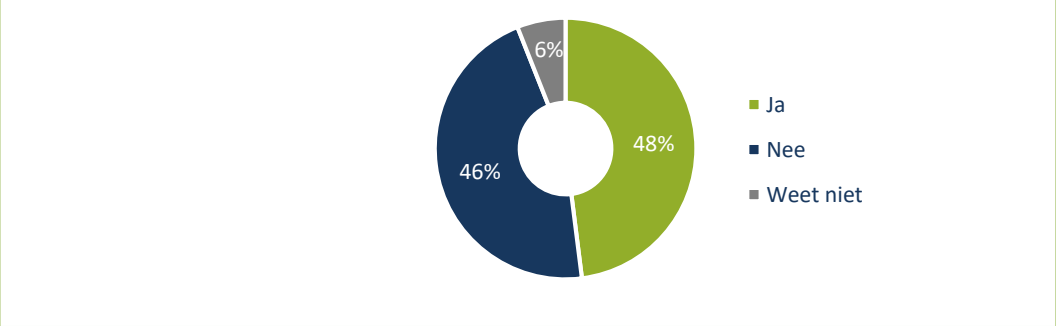
Daarnaast wijzen de houders op de opleiding van de pedagogisch medewerkers. De kwaliteit van de opvang zou verder versterkt kunnen worden als er meer mogelijkheden (geld/tijd) waren om regelmatig trainingen te kunnen volgen. Ook een verdere verbetering van de basisopleiding voor pedagogisch medewerkers is volgens enkele houders wenselijk. Ze wijzen daarbij onder andere op de wens om de babyscholing een vast onderdeel te maken van de basisopleiding.

Ook aanpassing van de BKR, zowel in de bso als voor peutergroepen, is als verbetersuggestie genoemd. Het aantal kinderen per medewerker wordt zowel in de bso als in de peutergroepen door meerdere houders als te hoog gezien.

4.3 Meer ruimte voor pedagogisch maatwerk

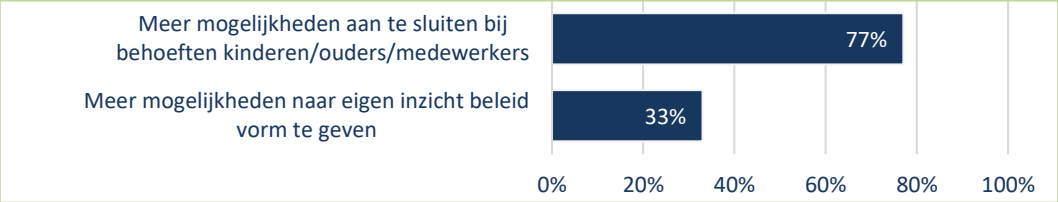
Het tweede doel dat met de Wet IKK beoogd wordt, is het bieden van meer ruimte voor (pedagogisch) maatwerk. Bijna de helft van de geraadpleegde houders ervaart in de praktijk inderdaad die toegenomen ruimte voor maatwerk. Daarbij doen zich vrijwel geen verschillen voor tussen de houders in de dagopvang en de houders in de bso.

Figuur 4.5 **Aandeel geraadpleegde houders dat meer ruimte ervaart voor (pedagogisch) maatwerk als gevolg van de IKK-maatregelen (N=100)**



De andere helft van de geraadpleegde houders ziet een dergelijk effect niet. De meesten van hen (29 van de 46 houders) geven aan dat ze geen toegenomen ruimte voor maatwerk hebben ervaren, maar hier ook geen behoefte aan hadden. Velen waren naar eigen zeggen al goed in staat om pedagogisch maatwerk te leveren en de opvang goed te laten aansluiten op de wensen en behoeften van de kinderen en hun ouders. Anderen (14 van de 46) stellen dat IKK vooral geleid heeft tot strikte voorwaarden en regels, waardoor juist de mogelijkheden voor maatwerk (mogelijk) onder druk zijn komen te staan. Enkelen merken verder op dat de GGD strikter is geworden in hun controles.

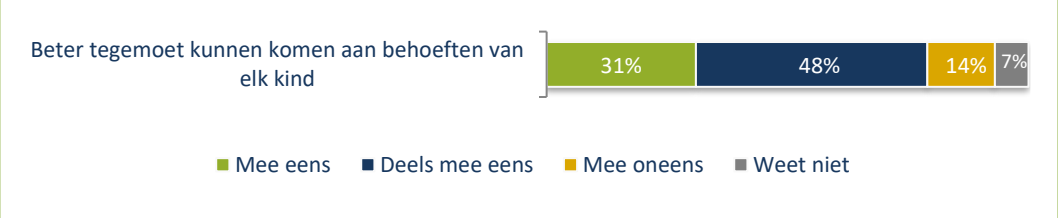
Figuur 4.6 Ervaren wijze waarop de maatregelen hebben geleid tot meer maatwerk, volgens de houders (N=48)



De houders die wel meer ruimte voor maatwerk ervaren, zien die toegenomen ruimte vooral in het feit dat ze naar eigen zeggen meer mogelijkheden hebben gekregen om de opvang aan te laten sluiten bij behoeften en wensen van de kinderen en de ouders. Enkelen van hen geven ook aan dat ze meer mogelijkheden hebben gekregen om rekening te houden met de mogelijkheden en behoeften van de medewerkers. Door de inzet van de pedagogisch coach komen de sterke punten en aandachtspunten van de medewerker beter in beeld en kan goed worden bepaald hoe de medewerker kan worden ingezet en op welke punten de medewerker nog nader ondersteund dient te worden. Door de inzet van de coach leren de medewerkers ook beter hoe ze de opvang van elk van de kinderen zo goed mogelijk kunnen vormgeven. De pedagogisch beleids-medewerker is volgens houders ook een belangrijke verbinding tussen de werkvloer en het management binnen organisaties/locaties, zodat het beleid nog beter bij de medewerkers landt dan voorheen en de ervaren knelpunten/wensen/behoeften van de medewerkers beter worden gehoord.

Ook bij de pedagogisch medewerkers hebben we getoetst in hoeverre zij van mening zijn dat er dankzij de IKK-maatregelen beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van de individuele kinderen (en dat er dus meer maatwerk mogelijk is).

Figuur 4.7 Ervaren effecten van de IKK-maatregelen op mate van maatwerk, volgens de pm'ers



Bijna 80% ziet wel (in enige mate) een groeiende mogelijkheid om maatwerk te kunnen realiseren.

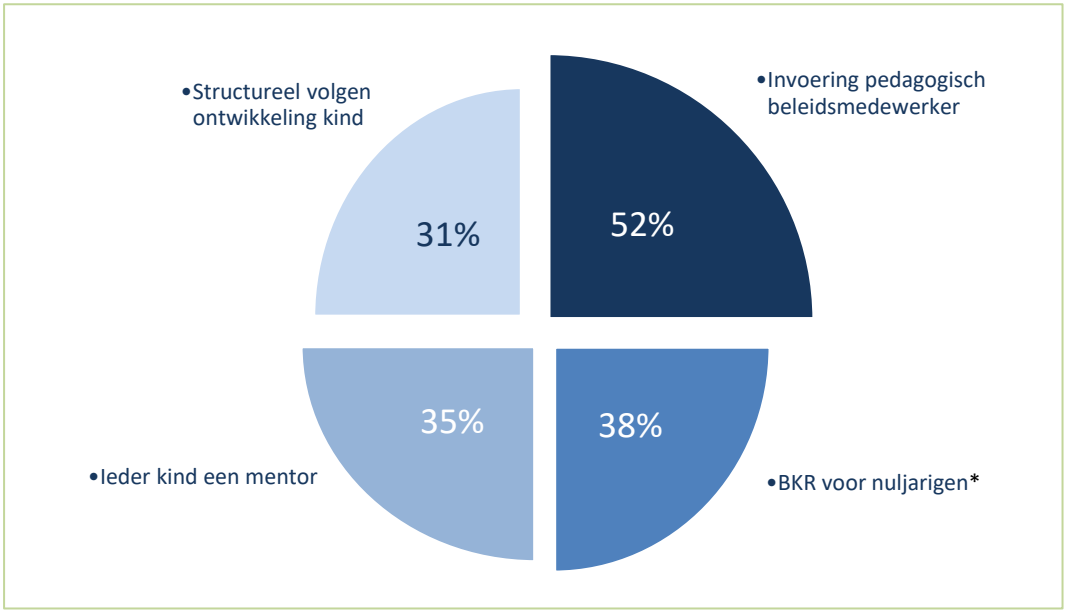
De GGD-inspecteurs zijn erg verdeeld over de mate van maatwerk die door IKK is gerealiseerd. Een deel van de inspecteurs zegt dat die toegenomen ruimte voor maatwerk in ieder geval niet door de houders wordt herkend. Zij merken in de praktijk dat houders zich erg beperkt voelen in hun handelingsruimte, door de strikte maatregelen die er met de invoering van de wet IKK zijn gekomen. Zij hebben het idee dat ze niet voldoende goed kunnen inspringen op de behoeften van de kinderen. Andere inspecteurs zien geen duidelijke invloed van de IKK-maatregelen. Zij stellen dat het al voor die tijd erg verschilde tussen houders, in hoeverre zij zich vrij voelden om in de praktijk maatwerk toe te passen. Ook zijn er inspecteurs die wel een invloed/effect ervaren. Bijvoorbeeld door de invoering van de pedagogisch coach zien zij dat pedagogisch medewerkers beter weten hoe ze tegemoet kunnen komen aan de wensen van elk individueel kind. Ook door bijvoorbeeld de BKR voor o-jarigen hebben medewerkers meer tijd om opvang 'op maat' te bieden. Ook stellen verschillende GGD-inspecteurs dat ze door het werken met 'herstelaanbod'

zelf meer ruimte ervaren voor dialoog met de houder. Ook op die manier wordt maatwerk in hun ogen beter mogelijk.

Maatregelen die vooral (niet) bijdragen aan meer maatwerk

De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker is één van de vier IKK-maatregelen die volgens de houders het meest hebben bijgedragen aan de toegenomen mogelijkheden voor (pedagogisch) maatwerk. Andere maatregelen die een grote bijdrage hebben geleverd zijn de BKR voor 0-jarigen, het feit dat aan ieder kind een mentor is toegewezen en de ontwikkeling van kinderen structureel moet worden gevolgd. Door de maatregelen is er volgens de houders meer tijd en meer specifieke aandacht voor individuele kinderen in de opvang.

Figuur 4.8 **IKK-maatregelen met grootste bijdrage aan toename mogelijkheden voor (pedagogisch) maatwerk, volgens houders (N=45)**



* Bij de BKR voor 0-jarigen is alleen gekeken naar de antwoorden van houders uit de dagopvang.

Op de vraag of er ook IKK-maatregelen zijn die een negatieve invloed hebben gehad op het kunnen bieden van pedagogisch maatwerk, antwoorden de meeste respondenten (82%) dat volgens hen van geen van de maatregelen echt een negatief effect is uitgegaan. Degenen die wel maatregelen noemen wijzen vooral op het vaste gezichtencriterium en de aangepaste BKR voor de groepen in de bso.

IKK-maatregelen met negatief effect op bieden van pedagogisch maatwerk (N=100)

- Maximaal 3 uur afwijken van de BKR (opnemen in ped. beleidsplan wanneer) **6%**
- Maximaal 2 vaste gezichten voor 0-jarigen **5%**
- Aangepast BKR voor 7 tot 13-jarigen (1 op 12) **3%**
- Aangepaste BKR voor 4 tot 13-jarigen (1 op 11) **2%**

Ook hier is de vraag gesteld wat er volgens de houders nog meer nodig zou zijn om voldoende ruimte voor pedagogisch maatwerk te kunnen garanderen. Van de geraadpleegde houders vindt bijna de helft (50%) dat er geen aanvullende acties nodig zijn, enkelen kunnen hierop geen antwoord geven (7%). Anderen (43%) dragen wel suggesties aan. Het gaat om de volgende

aspecten die meerdere keren zijn genoemd:

- Minder strikte regelgeving 17 keer genoemd
- Meer rekening houden met de context/situatie 7 keer genoemd
- Meer trainingen pedagogisch medewerkers 5 keer genoemd
- Meer aandacht voor de peutergroepen (aanpassing BKR) 4 keer genoemd
- Betere aansluiting (ook in regelgeving) onderwijs en kinderopvang 3 keer genoemd
- Aanpassing BKR bso (minder kinderen per pm- er) 2 keer genoemd

Voor een belangrijk deel zijn het dezelfde suggesties die ook werden gedaan voor het verder verhogen van de kwaliteit van de opvang op de locaties. De nadruk ligt nu echter nog sterker op de behoefte aan minder strikte (handhaving van de) regelgeving. Minder strikte regels zouden ook kunnen zorgen voor meer flexibiliteit voor organisaties, zodat zij in sommige situatie beter kunnen inspelen op bepaalde onverwachte situaties en/of de specifieke behoeften van de kinderen binnen hun groep/locatie.

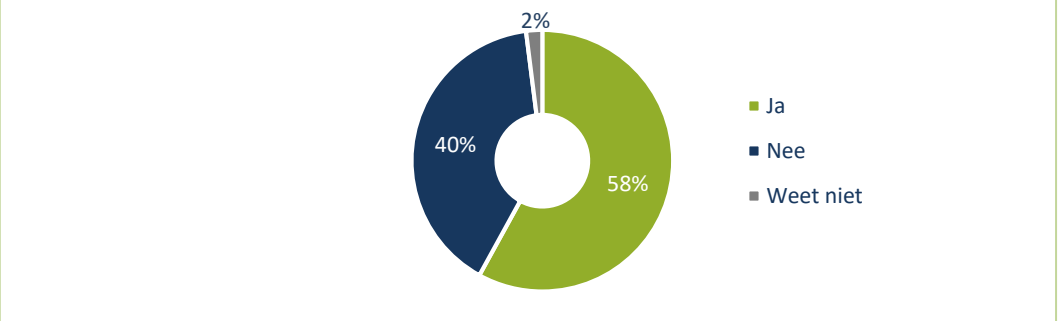
Ook de extra training van de pedagogisch medewerkers wordt hier als aandachtspunt genoemd. Het gaat onder andere om training gericht op het omgaan met specifieke groepen (kinderen met gedragsproblematiek etc.).

Een suggestie die niet eerder werd genoemd is de wens voor een betere aansluiting (ook in regelgeving) tussen onderwijs en kinderopvang. Dit is bijvoorbeeld wenselijk om de overgang te vergemakkelijken, maar bijvoorbeeld ook om voor 3-jarigen meer passende activiteiten te kunnen bieden (zoals het samenspelen met kleuters).

4.4 Meer houvast voor toepassing pedagogische doelen

Een derde doel van de wet IKK is het bieden van meer houvast voor het vormgeven van de pedagogische doelen in het pedagogisch beleid en het toepassen van die doelen in de praktijk. Aan de geraadpleegde houders is 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 ziet daadwerkelijk een dergelijk effect van de maatregelen uitgaan. 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. Ze zijn naar eigen zeggen door de IKK-maatregelen op dit punt niet anders gaan werken.

Figuur 4.9 Aandeel geraadpleegde houders dat meer houvast ervaart voor de toepassing van de pedagogische doelen als gevolg van de IKK-maatregelen (N=100)



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. Ze merken ook dat er bij de pedagogisch medewerkers meer aandacht voor is gekomen. Meer concreet hebben de IKK-maatregelen tot de volgende effecten geleid, volgens de houders (zie onderstaande figuur).

Figuur 4.10 Ervaren wijze waarop de maatregelen hebben geleid tot meer houvast voor de pedagogische praktijk (N=58)

Het meest genoemde effect is volgens de houders dat ze meer handvatten hebben gekregen voor de vertaling van de pedagogische doelen naar de praktijk. Mede hierdoor hebben ze het beleid beter en meer concreet kunnen vormgeven. Ook de medewerkers hebben beter zicht gekregen op hoe ze het beleid in de praktijk moeten toepassen.

Van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers stelt 87% dat het pedagogisch beleid – als gevolg van de invoering van de IKK-maatregelen – duidelijker is beschreven en vastgelegd. Bijna vier op de tien medewerkers (38%) weet nu beter wat de pedagogische doelen inhouden en 29% snapt nu ook beter hoe ze de maatregelen kunnen toepassen in de praktijk.

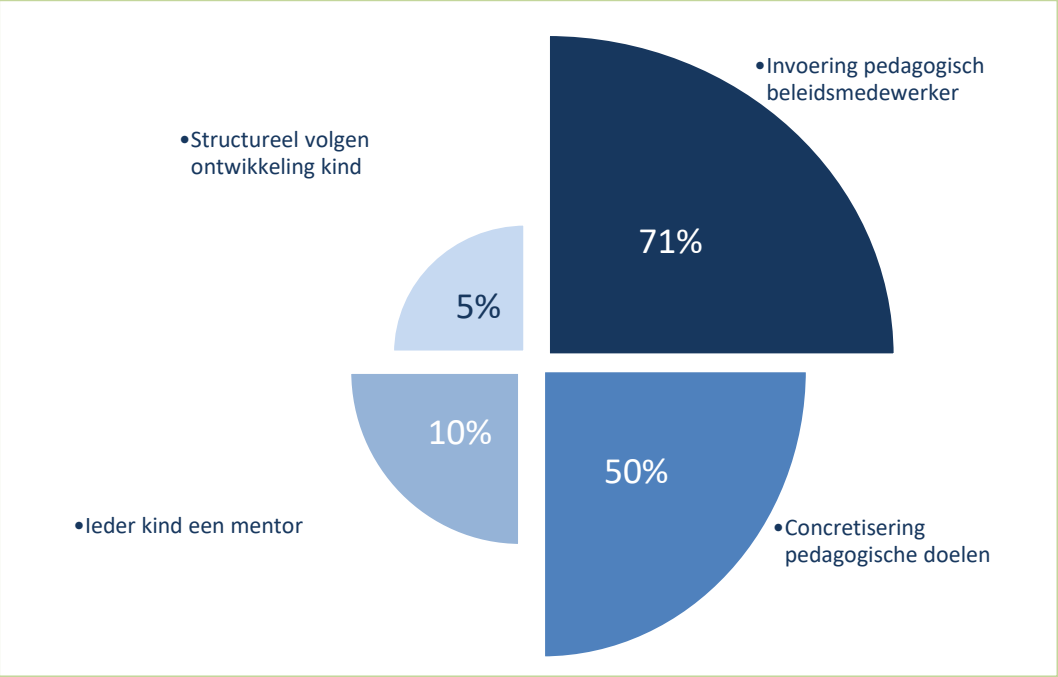
Ook de meeste GGD-inspecteurs zien een positief effect uitgaan van de IKK-maatregelen op de pedagogische kwaliteit. Een deel wijst vooral op het feit dat organisaties bewuster naar hun beleid zijn gaan kijken en ook medewerkers actiever zijn gaan betrekken in het opstellen en vormgeven van het beleid in de praktijk. Een ander deel noemt vooral de pedagogisch coach als meerwaarde. Door de coaching is er ook op het niveau van de individuele medewerkers aandacht voor het pedagogisch beleid, de doelen en de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast. Wel wordt verschillende keren opgemerkt dat het voor hen als GGD-inspecteurs lastig is om de kwaliteit van de coaching te bepalen, omdat ze vooral kijken naar of – en hoeveel – coaching is gegeven. De regels rondom de pedagogisch coach zijn volgens enkele GGD-inspecteurs dusdanig vaag, dat voor hen ook niet duidelijk is welke vormen van coaching mogen worden 'goedgekeurd/erkend' als coaching. Enkele GGD-inspecteurs zien geen effect van de IKK-maatregelen op de nadere concretisering van de pedagogische doelen.

Maatregelen die vooral (niet) hebben bijgedragen aan meer houvast

Volgens de houders is de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker de IKK-maatregel die het meeste heeft bijgedragen aan die toegenomen houvast. Juist door deze maatregel kon het bewustzijn – zowel op locatie- of organisatieniveau als op het niveau van de individuele medewerkers – worden versterkt. Het bewustzijn van de medewerkers is ook versterkt door de

maatregel 'ieder kind een mentor' in combinatie met het 'structureel volgen van de ontwikkeling van elk kind'. Voor individuele kinderen werd hierdoor beter bekeken hoe ze zich ontwikkelden uitgaande van de pedagogische doelen. Daarnaast zijn locaties door de maatregel 'concretisering van de pedagogische doelen' naar eigen mening aangezet om in het beleid gerichter aandacht te besteden aan deze doelen.

Figuur 4.11 **IKK-maatregelen met grootste bijdrage aan toename mogelijkheden voor (pedagogisch) maatwerk, volgens houders (N=58)**



De ruime meerderheid van de houders (90%) is van mening dat er geen maatregelen zijn die een negatief effect hebben gehad op versterking van de grip op de pedagogische doelen en een goede vastlegging in het beleid. Een maatregel die door enkelen wel als negatief is ervaren, is de 3-uurs maatregel. Door het strikt naleven van de 3-uurs maatregel zou het volgens deze houders niet altijd mogelijk zijn om op alle momenten van de dag conform het pedagogisch beleid en de pedagogische doelen te handelen. Het staat volgens de houders haaks op de behoeften van het kind.

IKK-maatregelen met negatief effect op bieden houvast rond pedagogische doelen (N=100)

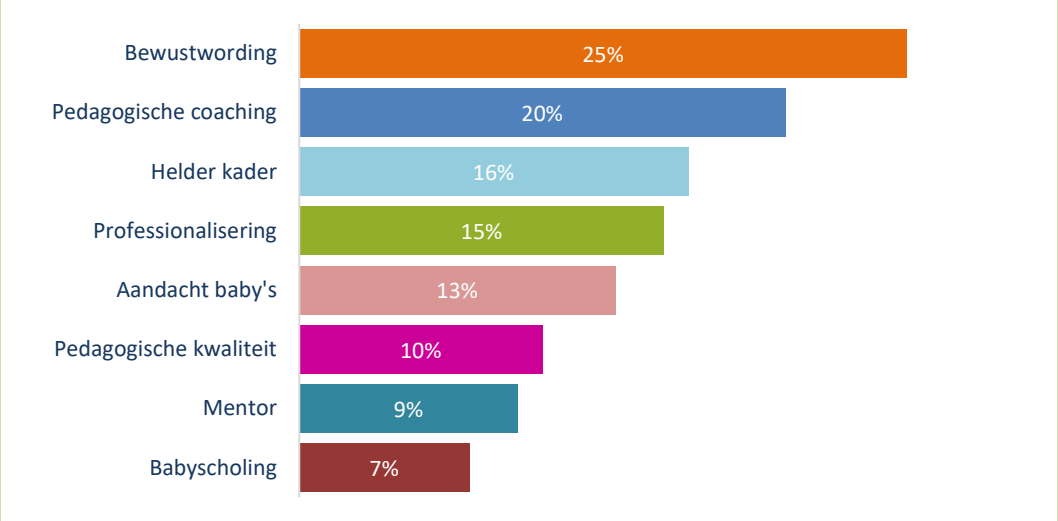
- Maximaal 3 uur afwijken van de BKR (opnemen in ped. beleidsplan wanneer) **6%**
- Maximaal 2 vaste gezichten voor 0-jarigen **3%**
- Aangepast BKR voor 7 tot 13-jarigen (1 op 12) **1%**
- Aangepaste BKR voor 4 tot 13-jarigen (1 op 11) **1%**

4.5 Grootste meerwaarde en overige effecten

Nadat we de ervaren effecten rondom de drie doelen van de wet IKK hebben getoetst bij de houders, hebben we hen ook gevraagd wat nu 'overall' de grootste meerwaarde is die ze als gevolg van de IKK-maatregelen hebben ervaren. Van de houders heeft 84% een meerwaarde genoemd. Hier zien we dat bij de locaties van kleine organisaties het percentage lager (76%) ligt

dan bij de locaties van middelgrote en grote organisaties (respectievelijk 88% en 90%). Locaties van kleine organisaties ervaren blijkbaar in mindere mate een meerwaarde van de IKK-maatregelen dan de locaties van grotere organisaties. Eerder in het rapport zagen we al dat locaties van kleine organisaties meer knelpunten hebben ervaren met de implementatie en naleving van de maatregelen. Ook is een groter deel van deze locaties van mening dat ze al voor IKK een goede kwaliteit van de opvang hadden en dat IKK dat niet verbeterd heeft.

Figuur 4.12 Grootste ervaren meerwaarde van de IKK-maatregelen volgens houders (N=100)



Het bovenstaande figuur laat zien dat de geraadpleegde houders vooral een meerwaarde zien in het feit dat de maatregelen hebben geleid tot meer bewustwording. Door de maatregelen zijn ze bewuster en kritischer gaan kijken naar de inhoud van hun beleid (zowel pedagogisch als op het gebied van veiligheid en gezondheid) en hebben daarin gericht aanpassingen aangebracht. De houders merken ook dat hun medewerkers zich bewust worden van het beleid en in de praktijk ook gerichter kijken hoe ze het beleid kunnen toepassen om de (individuele) kinderen zo goed mogelijk te ondersteunen.

Een deel van de houders is blij met het heldere kader dat dankzij de IKK-maatregelen voor de kinderopvang is ontstaan. Het biedt houvast bij het inrichten en waar nodig aanpassing van hun beleid en werkwijze. 15% van de houders ziet daarnaast als belangrijkste meerwaarde dat de kinderopvang door de IKK-maatregelen een (verdere) professionaliseringsslag heeft gemaakt. Houders merken op dat de kinderopvang ook bij buitenstaanders een professioneler imago heeft gekregen. Kinderopvang wordt in hun ogen meer gezien als vak.

Anderen noemen vooral specifieke maatregelen waarvan zij een duidelijke meerwaarde hebben zien uitgaan. Ze wijzen daarbij concreet op de coaching door de pedagogisch medewerker, de mentor voor elk kind, de babyscholing en de maatregelen specifiek voor de babygroep (in het bijzonder de BKR voor 0-jarigen). Ook noemt een deel van de respondenten de versterking van de (pedagogische) kwaliteit in zijn algemeenheid als de grootste meerwaarde.

Ook aan de GGD-inspecteurs is gevraagd wat volgens hen de belangrijkste meerwaarde is van de invoering van de IKK-maatregelen. De inspecteurs wijzen op dezelfde punten die ook door de houders zijn genoemd. Ook zij geven aan het positieve effect te zien op de bewustwording bij houders en medewerkers, op de (verdere) professionalisering van het vak en de pedagogische kwaliteit binnen de kinderopvang. Daarnaast vinden ze het goed dat er met IKK een duidelijk

wettelijk kader is gekomen die ook de 'achterblijvers' in de kinderopvang dwingt en helpt om de opvang beter in te richten. Enkelen zijn wat kritischer. Ze zien zeker ook positieve effecten van de maatregelen, maar vinden IKK in opzet wat 'te groots' en te veel gericht op het vastleggen en naleven van (strikte) regels. Dit heeft gezorgd voor onrust, een grote belasting van veel houders (die het veelal heel goed deden) en te weinig focus op het feitelijke doel, namelijk het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang (zeker in de organisaties waar de kwaliteit achterblijft).

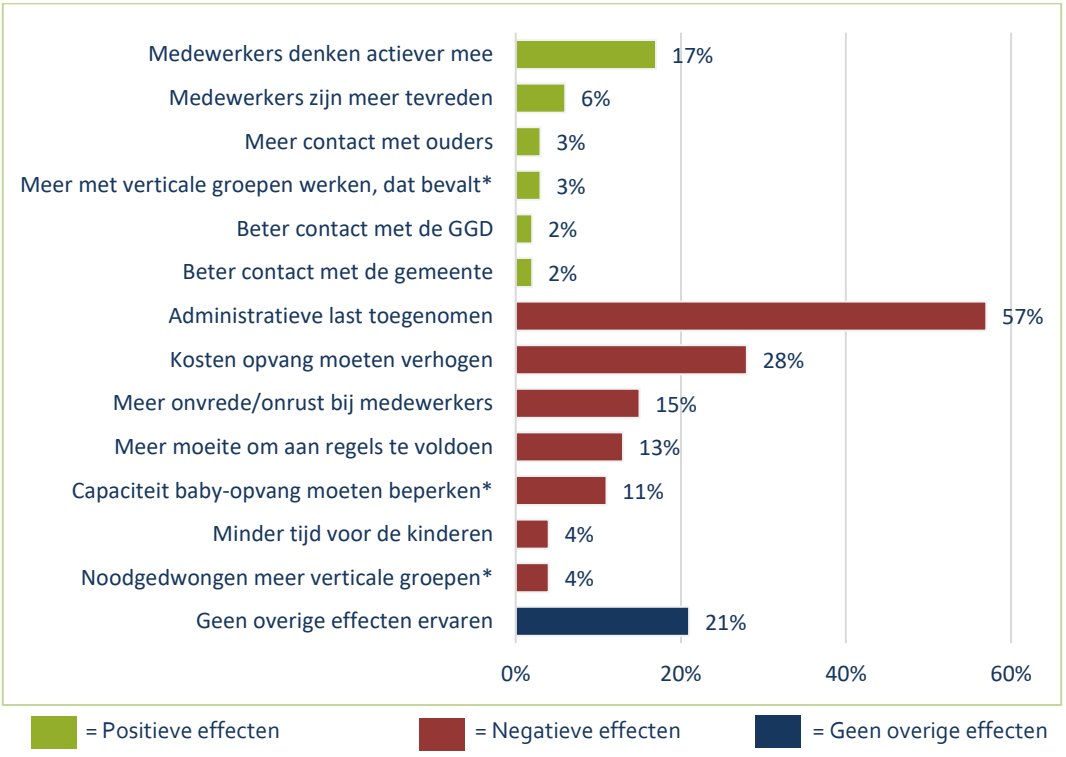
Overige effecten

Tot slot hebben we de houders gevraagd of ze naast alle eerdergenoemde effecten, nog andere effecten hebben ervaren als gevolg van de invoering van de IKK-maatregelen. Het kan hierbij gaan om zowel positieve als minder positieve of zelfs negatieve effecten. Een vaker genoemd positief effect is het feit dat medewerkers actiever zijn gaan meedenken. Ze dragen input aan voor (aanpassingen in) het beleid en/of komen zelf met concrete ideeën om de opvang en ondersteuning van de kinderen nog verder te verbeteren.

Het belangrijkste negatieve effect is volgens iets meer dan de helft van de houders de toegenomen administratieve belasting. Een ander belangrijk ervaren knelpunt is dat ze door de maatregelen de kosten voor de opvang hebben moeten verhogen. Dit zijn punten die tijdens de eerdere metingen ook al naar voren kwamen en blijkbaar tot op de dag van vandaag als knelpunt te worden ervaren.

Van de houders in de dagopvang zegt 11% dat ze door IKK de capaciteit voor de babyopvang hebben moeten beperken. Door de maatregelen is de opvang volgens hen voor deze groep te lastig en/of te duur om te organiseren. Een klein aantal houders voelde zich gedwongen om meer met verticale groepen te gaan werken.

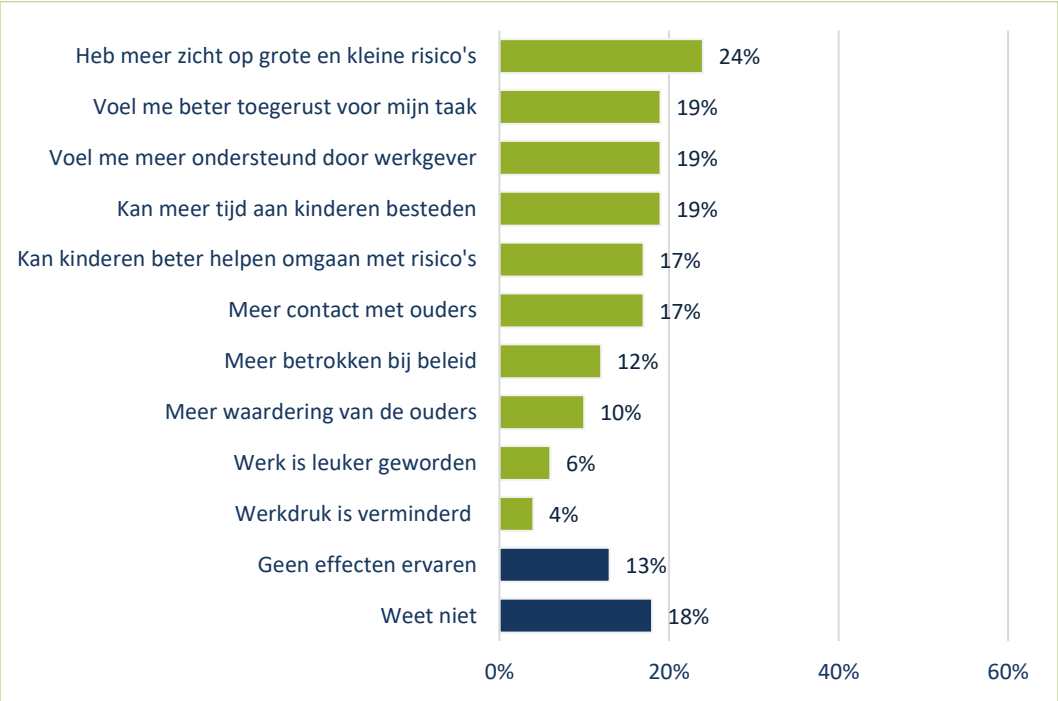
Figuur 4.13 Overige effecten die houders hebben ervaren (N=100)



* Alleen gekeken naar de houders in de dagopvang.

Aan de pedagogisch medewerkers is gevraagd welke (andere) positieve effecten de IKK-maatregelen voor henzelf hebben gehad.

Figuur 4.14 Positieve effecten voor henzelf, volgens pm'ers (N=224)

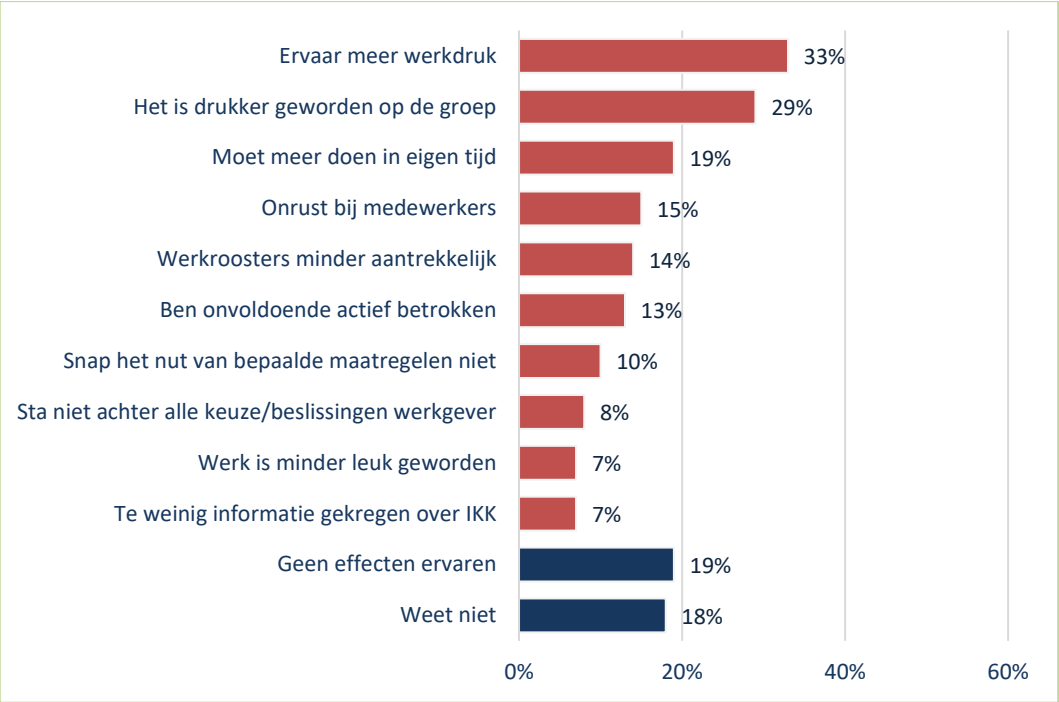


Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%.

Bijna zeven op de tien pedagogisch medewerkers hebben één of meerdere positieve effecten voor henzelf ervaren. Het gaat om verschillende typen effecten. Een aantal effecten heeft specifiek betrekking op het thema veiligheid en gezondheid (meer inzicht in de risico's en kinderen beter leren omgaan met de risico's). De andere effecten zijn minder aan een specifiek thema verbonden, maar hebben betrekking op de ondersteuning door de houder en het contact met en waardering van de ouders. Een deel van de medewerkers heeft naar eigen zeggen geen effecten ervaren. Verschillende respondenten lichten hun antwoord toe, door aan te geven dat er in hun locatie al langer conform de IKK-maatregelen werd gewerkt. Veel verschil hebben de maatregelen voor hen niet gehad. Anderen vinden het lastig om te bepalen voor welke effecten IKK heeft gezorgd. Het betreft hier onder andere medewerkers die pas kort in de kinderopvang en/of op de betreffende locatie werken.

We hebben de medewerkers ook gevraagd of ze eventueel negatieve effecten hebben ervaren als gevolg van de IKK-maatregelen. Ruim zes op de tien medewerkers hebben één of meerdere negatieve effecten ervaren. De knelpunten hebben vooral betrekking op de toegenomen werklast. De werkdruk is volgens een derde van de medewerkers toegenomen, het is drukker geworden op de groepen en bijna een vijfde merkt in de praktijk dat ze meer werk moeten doen in hun eigen, vrije tijd. Daarnaast wordt – net als in eerdere metingen – gewezen op de minder aantrekkelijke werkroosters en de toegenomen onrust onder medewerkers.

Figuur 4.15 Ervaren negatieve effecten, volgens pm'ers (N=240)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%.

Daarnaast zijn er ook pedagogisch medewerkers die geen negatieve effecten hebben ervaren. Ook hier geldt dat dat deels komt omdat er op bepaalde locaties – naar de mening van de medewerkers – weinig is veranderd met de komst van IKK. Er werd voorheen al conform de IKK-maatregelen gewerkt.

5. Rol, betrokkenheid en ervaringen oudercommissie

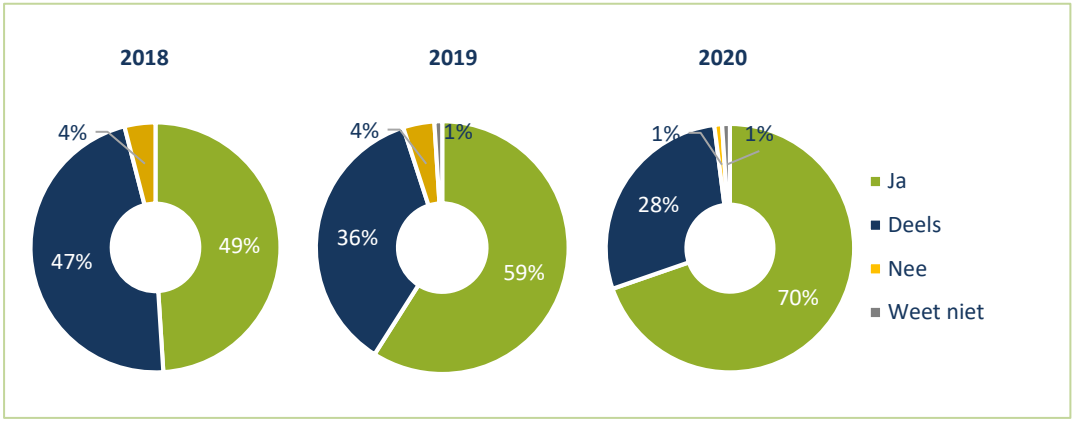
5.1 Inleiding

In de Wet kinderopvang is opgenomen dat oudercommissies adviesrecht hebben. Dit houdt in dat een oudercommissie het recht heeft te adviseren over 1) de uitvoering van het kwaliteitsbeleid, in het bijzonder het pedagogisch beleid (de kwaliteit van het personeel, de groepsgrootte en de inzet van personeel in opleiding), 2) het algemeen beleid op het gebied van voeding, opvoeding, veiligheid en gezondheid, 3) de openingstijden, 4) het beleid rondom voorschoolse educatie, 5) de vaststelling en wijziging van de interne klachtenregeling en 6) wijzigingen van de prijs van kinderopvang. Wanneer de implementatie en/of de naleving van de IKK-maatregelen leidt tot (beleids)veranderingen op de bovengenoemde onderwerpen, moeten deze door de kinderopvanglocatie in zijn geheel of gedeeltelijk worden voorgelegd aan de oudercommissie(s). Over de mate waarin en de wijze waarop oudercommissies ook nu nog (na de implementatie) betrokken worden bij de veranderingen in het kader van IKK, staan we in dit hoofdstuk stil.

5.2 Bekendheid IKK bij oudercommissies

Uit de eerdere metingen is gebleken dat de houders van vrijwel alle geraadpleegde oudercommissies hun oudercommissies op de hoogte hebben gebracht van de Wet IKK en de kwaliteitsmaatregelen die in de verschillende fasen geïmplementeerd dienden te worden. Dit gebeurde meestal door het (regelmatig) tijdens overleggen met de oudercommissie ter sprake te brengen. Omdat er het afgelopen jaar geen nieuwe maatregelen van kracht zijn geworden (en er dus weinig nieuws te melden was), is voor de laatste meting niet uitgebreid gevraagd naar deze informatievoorziening. Er is wel uitgevraagd in hoeverre het doel van de Wet IKK en de maatregelen (vooraf) voldoende duidelijk waren voor de oudercommissieleden. Figuur 5.1 geeft hier inzicht in.

Figuur 5.1 Mate waarin het doel van de Wet IKK en de maatregelen vooraf voldoende duidelijk waren, volgens OC-leden in 2018 (N=53), 2019 (N=76) en 2020 (N=75)

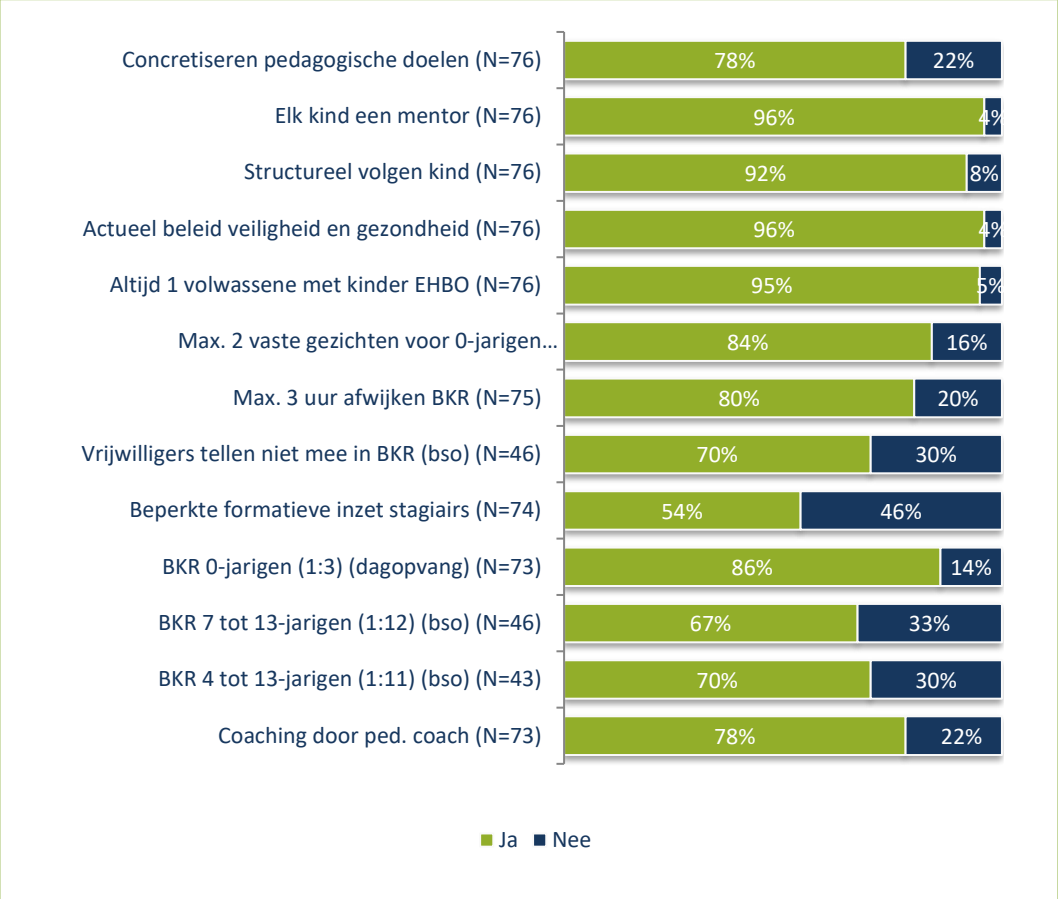


Bovenstaande figuur maakt duidelijk zichtbaar dat het aandeel oudercommissieleden dat aangeeft dat het doel en de maatregelen voor hen voldoende bekend zijn door de jaren heen duidelijk is toegenomen. In 2020 geven toch nog ongeveer drie op de tien oudercommissieleden aan dat het voor hen niet (volledig) duidelijk was. De (gedeeltelijke) onduidelijkheid was volgens de respondenten vooral gelegen in:

- de gevolgen van de maatregelen voor de locatie (12x genoemd);
- bij welke IKK-maatregelen de oudercommissie adviesrecht heeft (10x genoemd);
- het doel van de Wet IKK (5x genoemd).

Net als in de eerdere metingen, is getoetst in hoeverre oudercommissieleden bekend zijn met de afzonderlijke IKK-maatregelen (zie figuur 5.2).

Figuur 5.2 Bekendheid IKK-maatregelen bij oudercommissieleden (2020)



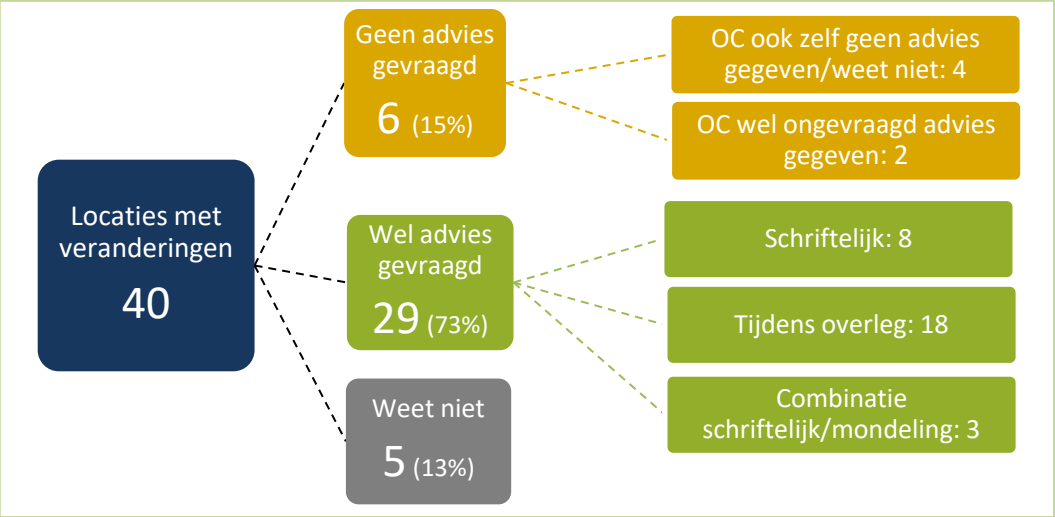
In deze figuur zijn dezelfde trends zichtbaar wat betreft de bekendheid als de voorgaande jaren: de maatregelen ten aanzien van een mentor voor elk kind, het actuele veiligheid- en gezondheidsbeleid, de aanwezigheid van een volwassene met kinder EHBO en het structureel volgen van het kind zijn bij (bijna) alle oudercommissieleden bekend. Tegelijkertijd zijn de beperkte formatieve inzet van stagiairs, het niet mogen meetellen van vrijwilligers in de BKR (bso) en (vanaf 2019) de gewijzigde BKR voor de bso de minst bekende maatregelen. Uit de verschillende metingen blijkt overigens ook dat houders voor deze maatregelen het minst vaak veranderingen hebben moeten doorvoeren, waardoor dit mogelijk ook minder aan de orde is gekomen in gesprekken met de oudercommissies. Bij het niet bekend zijn van maatregelen kan ook meespelen dat sommige oudercommissieleden pas sinds kort bij de locatie betrokken zijn. Zij hebben de implementatie van bepaalde maatregelen gemist.

5.3 Rol en betrokkenheid oudercommissie bij implementatie IKK

Zoals eerder is aangegeven zijn er 2020 geen nieuwe IKK-maatregelen van kracht geworden. Het is daarom niet nuttig om in deze derde meting (nogmaals) te kijken naar de betrokkenheid van de oudercommissies (en de ervaringen daarmee) in het implementatieproces. Wel kan de kinderopvanglocatie bij de uitvoering van de maatregelen in de loop van de tijd nog veranderingen doorvoeren (bijvoorbeeld in het veiligheid- en gezondheidsbeleid, het pedagogisch beleid of de groepssamenstelling). Ook bij dergelijke veranderingen heeft de oudercommissie adviesrecht.

We hebben gekeken in hoeverre de houders aan de oudercommissies advies hebben gevraagd rondom veranderingen die te maken hebben met IKK-maatregelen (zie figuur 5.3).

Figuur 5.3 Mate waarin houders de oudercommissie om advies hebben gevraagd bij veranderingen, volgens oudercommissies

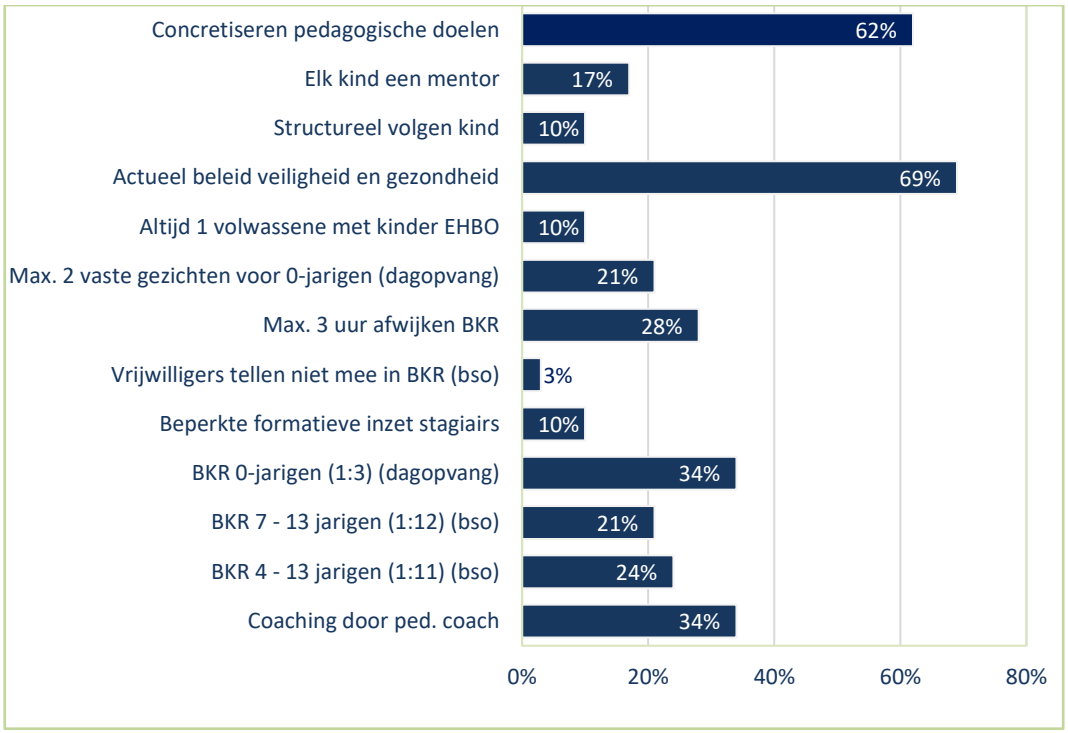


In totaal 40 oudercommissieleden hebben aangegeven dat de houder van hun locatie in het afgelopen jaar wijzigingen heeft doorgevoerd rondom de IKK-maatregelen. Voor 29 oudercommissies (73%) geldt dat de houder hen om advies heeft gevraagd, in andere gevallen (15%) is dat niet gebeurd. De situatie lijkt daarin sterk op die in de voorgaande metingen. Zo bleek in de vorige meting (2019) dat 68% van de oudercommissies om advies was gevraagd, 19% werd niet om advies gevraagd[12]. Ook de constatering uit de vorige meting(en) dat houders hun oudercommissies vaak meer 'informeel' om advies vragen, lijkt opnieuw te worden bevestigd. Officieel hoort de houder de oudercommissie namelijk schriftelijk om advies te vragen. Ook dit jaar gebeurt het in de meerderheid van de gevallen echter mondeling tijdens een overleg.

Uit figuur 5.4 blijkt dat houders voornamelijk advies hebben gevraagd over veranderingen rondom het veiligheid- en gezondheidsbeleid en het concretiseren van de pedagogische doelen.

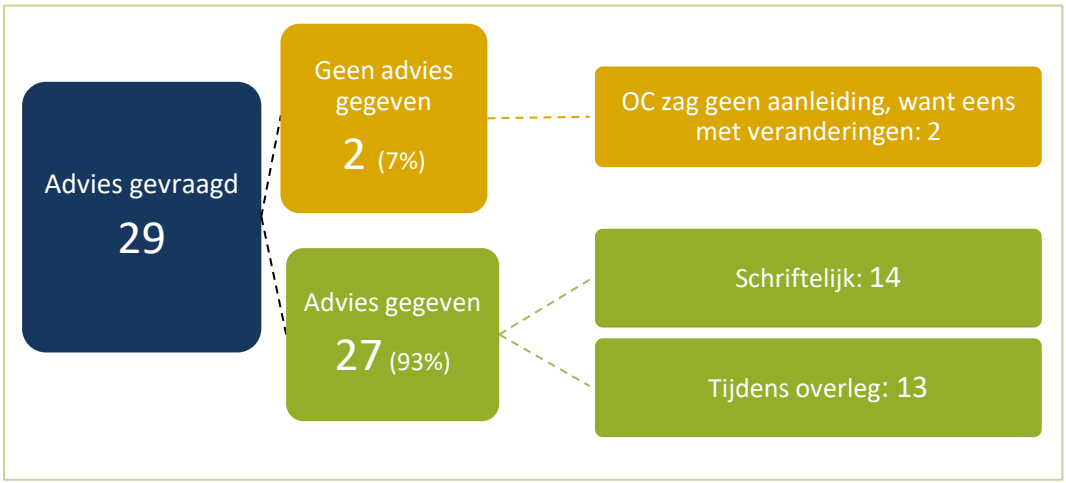
[12] Deze vergelijkingen tussen de metingen moeten wel met enige voorzichtigheid worden behandeld, omdat de samenstelling van de groep respondenten kan wisselen.

Figuur 5.4 Veranderingen waarvoor houders advies hebben gevraagd (N=29)



In figuur 5.5 is vervolgens weergegeven in welke mate de oudercommissies ook gebruik maken van hun adviesrecht. Nagenoeg alle oudercommissieleden die om advies zijn gevraagd hebben naar eigen zeggen ook daadwerkelijk advies uitgebracht. Dat percentage ligt hoger dan bij de vorige meting (74%). Degenen die geen advies hebben uitgebracht, hebben dit achterwege gelaten omdat zij hier naar eigen zeggen geen aanleiding toe zagen. Ze waren het eens met de door de houder voorgestelde veranderingen. Er zijn dus geen oudercommissies die zich niet in staat gesteld voelden (bijvoorbeeld door te weinig tijd of te weinig informatie) om advies uit te brengen.

Figuur 5.5 Mate waarin oudercommissies advies hebben gegeven bij veranderingen, volgens oudercommissies



In de 27 gevallen waarin wel advies is gegeven, is dit vrijwel even vaak schriftelijk als mondeling tijdens een overleg uitgebracht. In ongeveer driekwart van de gevallen (72%) betekende het 'advies' dat de oudercommissie instemde met de door de houder voorgestelde veranderingen. De overige oudercommissies hebben voorstellen/suggesties gedaan om zaken anders aan te pakken. Deze voorstellen en suggesties zijn allemaal (deels) overgenomen door de houder. Concluderend oordelen 25 van de 29 oudercommissies (86%) aan wie advies is gevraagd dat de adviesprocedure juist is verlopen. De houder heeft hen tijdig en goed geïnformeerd en is serieus omgegaan met het door de oudercommissie ingebrachte advies. Dat het adviesverzoek niet schriftelijk is gedaan, zien deze oudercommissies blijkbaar niet als (groot) probleem. De overige vier respondenten hebben geen duidelijke mening over het verloop van het adviestraject (zij hebben 'weet niet' ingevuld).

Ook meer in zijn algemeenheid is gepeild hoe de oudercommissies het contact met de houder ervaren. Bijna driekwart (74%) geeft aan dat het contact goed verloopt. Anderen zijn wat kritischer een beoordelen het contact als 'niet goed/niet slecht' (17%). In een enkel geval is het contact als slecht beoordeeld. Vijf oudercommissieleden (7%) geven aan hier geen oordeel over te kunnen geven. De meest genoemde knelpunten hebben betrekking op de communicatie vanuit de houder. Die wordt door verschillende oudercommissieleden als gebrekkig ervaren in de zin dat er te weinig informatie wordt gedeeld en/of dat de houder (te) weinig tijd vrijmaakt voor overleg met de oudercommissie. Ook stellen oudercommissieleden dat er weleens meningsverschillen zijn tussen de oudercommissie en de houder, onder andere aangaande de tariefswijzigingen.

De coronacrisis heeft volgens 81% van de geraadpleegde oudercommissieleden een weerslag op het contact tussen de oudercommissie en de houder/de locatie. Zij geven aan dat momenteel (vrijwel) alle overleggen digitaal plaatsvinden, waardoor de overleggen naar eigen zeggen minder persoonlijk zijn. Ook zijn de contacten in aantal en duur verminderd. Dit is op zich verwonderlijk omdat er in de coronatijd bij veel locaties wijzigingen zullen zijn doorgevoerd (bijvoorbeeld rond de mentor, het veiligheids- en gezondheidsbeleid). Daarnaast zijn de mogelijkheden om bij de kinderopvanglocaties binnen te komen voor oudercommissieleden beperkt, waardoor er minder gelegenheid is voor informeel overleg met de houder en/of pedagogisch medewerkers. Ook geven enkele oudercommissies aan hierdoor minder zicht te hebben op het reilen en zeilen op de werkvloer.

Ervaringen van de houders

Ook aan de houders hebben we gevraagd of ze de oudercommissie om advies hebben gevraagd bij veranderingen die ze wilden doorvoeren bij de uitvoering van de IKK-maatregelen (en waarbij de oudercommissie adviesrecht heeft). Opvallend is dat slechts 37% aangeeft de oudercommissie altijd bij deze veranderingen te betrekken. Bij de vorige meting bedroeg dat percentage nog 62%. Nog eens 11% vraagt het advies alleen bij bepaalde veranderingen die zij doorvoeren. Blijkbaar werd de oudercommissie ten tijde van de implementatie van de maatregelen nog wel standaard betrokken bij de veranderingen die werden doorgevoerd/waren beoogd. Nu de maatregelen zijn geïmplementeerd wordt de noodzaak minder gevoeld bij houders om de oudercommissie bij elke tussentijdse verandering te betrekken. Hierboven zagen we al dat de oudercommissies zelf wel tevreden zijn over de mate waarin ze betrokken worden. Blijkbaar worden ze bij de voor hen merkbare en belangrijke veranderingen in ieder geval wel betrokken. Ook kan het zijn dat oudercommissies geen compleet beeld hebben van de typen onderwerpen/veranderingen waarop zij adviesrecht hebben.

Tabel 5.1 Mate waarin houders naar eigen zeggen de OC om advies vragen bij wijzigingen

Aspect	N=100
Bij alle veranderingen die wij doorvoeren	37%
Bij een deel van de veranderingen die wij doorvoeren	11%
We vragen niet om advies	39%
Dat loopt via de centrale OC	4%
Wij hebben geen OC	5%
Niet van toepassing, geen veranderingen doorgevoerd waar OC adviesrecht heeft	2%
Weet niet	2%
Totaal	**100%**

Het verzoek om advies wordt in 39% van de organisaties schriftelijk gedaan. In de andere organisaties worden de veranderingen besproken in het overleg met de oudercommissie en vindt het adviesverzoek feitelijk mondeling plaats.

Als we kijken naar de maatregelen waarbij (bij veranderingen) de oudercommissie om advies wordt gevraagd, dan zien we bij de houders hetzelfde beeld als bij de oudercommissies. Net als oudercommissies wijzen de houders vooral op de maatregel rond 'een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid', het 'concretiseren van de pedagogische doelen', het 'inzetten van een pedagogisch beleidsmedewerker', de 'BKR voor 0-jarigen' en de '3-uurs regeling'.

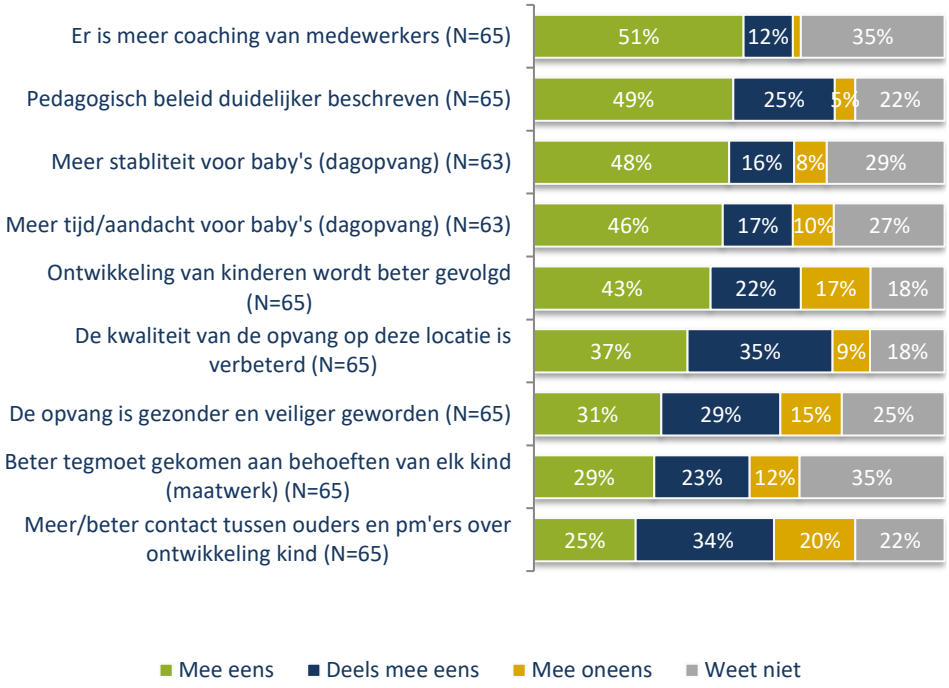
Volgens 79% van de houders die advies hebben gevraagd heeft de oudercommissie ook een advies gegeven. Meestal gebeurde dit volgens de houders schriftelijk. In andere gevallen mondeling tijdens een overleg. Nog eens 15% van de houders geeft aan dat de oudercommissie geen advies heeft uitgebracht, maar dit ook niet nodig vond omdat de oudercommissie zelf met alle aanpassingen instemde. Dat betekent dat volgens de houders 6% van de oudercommissies geen advies heeft uitgebracht. De ruime meerderheid van de houders ervaart het adviestraject met de oudercommissie als prettig en waardevol. Veranderingen kunnen altijd in goed overleg worden besproken en de adviezen van de oudercommissie worden serieus meegenomen. Houders benadrukken dat ze het prettig vinden dat hun oudercommissie actief mee wil denken en ook zinvolle adviezen geeft. Tot echt grote meningsverschillen leidt het in de praktijk vrijwel nooit. Er zijn weleens verschillen van mening – ook tussen de ouders in de oudercommissie – maar deze kunnen door goed overleg wel worden opgelost. Slechts een enkele houder merkt op dat het overleg met de oudercommissie niet goed loopt. De ouders kijken volgens de houder te veel naar het belang van het eigen kind en minder naar het bredere belang en/of zijn onvoldoende bereid om zich echt te verdiepen in het beleid en inhoudelijk mee te denken.

Van de houders zegt 80% dat corona van invloed is op het contact met de oudercommissie. Hiervoor zagen we al dat ook 81% van de oudercommissies deze mening is toegedaan. Net als de oudercommissieleden geven de houders aan dat ze hebben moeten overgaan tot digitaal overleg. Het aantal contactmomenten is teruggebracht, ook omdat ouders veel minder op de groepen komen. De houders betreuren het dat het informele en 'fysieke' contact hierdoor afneemt. Zaken worden minder makkelijk besproken en ouders hebben minder zicht op wat er in de opvang gebeurt.

5.4 Naleving en meerwaarde IKK-maatregelen

Hoewel de oudercommissieleden door corona minder op de groep aanwezig zijn geweest en meer op afstand staan van de 'praktijk' hebben kunnen zien, hebben we hen toch gevraagd naar de effecten van de IKK-maatregelen voor de kinderopvang. In de eerste plaats is gekeken op welke punten en in welke mate de doelen van de IKK-maatregelen zijn gerealiseerd.

Figuur 5.6 Mate waarin doelen van IKK door maatregelen worden gehaald, volgens oudercommissies



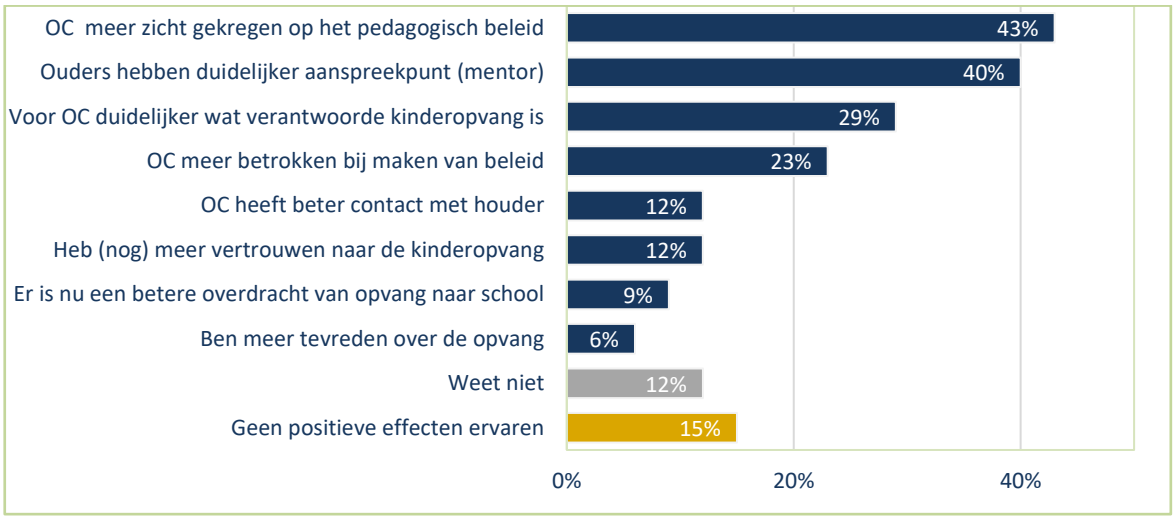
Veel oudercommissieleden vinden het lastig om hier een antwoord te geven. Toch blijken veel oudercommissies op verschillende punten toch wel effecten te zien. Net als de houders, medewerkers en GGD-inspecteurs zien zij het positieve effect van de toegenomen coaching van medewerkers. Eveneens merken zij dat de aandacht en stabiliteit voor de baby's in de opvang is gegroeid. Bijna driekwart van de oudercommissieleden is van mening dat de kwaliteit van de opvang op de locatie (in meer of mindere mate) is verbeterd.

Ook op andere punten hebben ze positieve effecten ervaren (zie figuur 5.7), zowel voor de oudercommissie als voor de ouders. Als oudercommissie merken velen dat ze meer zicht hebben gekregen op het pedagogisch beleid van hun locatie (43%), het voor hen duidelijker is wat verantwoorde kinderopvang inhoudt (29%) en dat zij door de houder meer betrokken worden bij het maken van beleid (23%). Voor de individuele ouders geldt volgens veel oudercommissielieden dat ze door het benoemen van mentoren voor de kinderen een duidelijk aanspreekpunt hebben op de locatie.

Naast deze positieve effecten, heeft 15% van de oudercommissies ook negatieve effecten ervaren van de IKK-maatregelen. In hun ogen heeft de (implementatie van de) Wet IKK namelijk gezorgd voor:

- duurdere kinderopvang (3x genoemd);
- hogere werkdruk (2x genoemd);
- teveel leidsters op de groep door BKR voor 0-jarigen (2x genoemd);
- minder flexibiliteit (1x genoemd);
- er wordt nu afgeweken van de BKR terwijl dit eerder niet voorkwam (1x genoemd).

Figuur 5.7 Ervaren positieve effecten als gevolg van IKK-maatregelen (N=65)



Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%.

6. Toezicht en handhaving

6.1 Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen die gelden voor de kinderopvang. Zij geeft de lokale GGD opdracht om inspecties uit te voeren. Een toezichthouder van de GGD voert deze inspecties jaarlijks uit bij elke individuele kinderopvanglocatie. In het inspectierapport adviseert de GGD de gemeente om wel of niet te handhaven. De gemeente kan dan besluiten tot het nemen van maatregelen. Vanuit hun rol kunnen zowel de gemeenten als de GGD-inspecteurs inzicht geven in het verloop van de implementatie van de IKK-maatregelen die per 1 januari 2018 van kracht zijn geworden. De ervaringen van GGD-inspecteurs en gemeenteambtenaren van 12 in dit onderzoek betrokken gemeenten, komen aan bod in dit hoofdstuk. We starten dit hoofdstuk echter met de presentatie van de uitkomsten van de analyse van de GIR-data die we hebben uitgevoerd. Daarmee willen we (op landelijk niveau) inzicht geven in de mate waarin bij GGD-inspecties overtredingen worden vastgesteld bij de kwaliteitsmaatregelen die in het kader van IKK zijn (worden) geïmplementeerd en welke ontwikkelingen zich daarbij voordoen.

6.2 Analyses GIR-data

De Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) is een online applicatie die bestaat uit twee onderdelen: GIR Inspecteren (voor de GGD-en) en GIR Handhaven (voor gemeenten). Gegevens van inspecties van individuele kinderopvanglocaties worden via GIR Inspecteren in een centrale database ingevoerd. De informatie wordt ook doorgezet naar GIR Handhaven zodat gemeenten deze informatie gebruiken voor hun handhavingstaken.

Met behulp van de GIR-gegevens brengen we in beeld in welke mate en op welke inspectie-voorwaarden overtredingen worden geconstateerd door GGD-inspecteurs. GGD GHOR Nederland heeft ten behoeve van deze monitor gegevens vanuit GIR aangeleverd.[13]. Deze informatie hebben we gebruikt om zicht te krijgen op de mate van naleving van de kwaliteitseisen die met de komst van IKK vanaf januari 2018 en per januari 2019 van kracht zijn geworden/zijn aangepast. De inspectie-voorwaarden die we hebben bekeken staan weergegeven in tabel 6.1. Hierin wordt weergegeven in welk deel van de uitgevoerde inspecties de betreffende voorwaarde is meegenomen. In de tabel is de situatie in 2018, 2019 en 2020 weergegeven. Daarbij moet worden opgemerkt dat ***het totaal aantal uitgevoerde inspecties dat we hebben meegenomen in 2020 met 8.159 duidelijk lager lag dan in 2019 (13.437) en 2018 (13.798)***. De oorzaak hiervan ligt met name bij het uitbreken van de coronacrisis. Hierdoor is de kinderopvang tijdelijk (deels) dicht geweest en hebben de GGD-inspecties tijdelijk (grotendeels) stilgelegen.

[13] GGD GHOR heeft voor 2018, 2019 en 2020 als totaal (en per kwartaal) het volgende in kaart gebracht: aantal jaarlijkse inspecties waarbij de afzonderlijke voorwaarden beoordeeld zijn en het aantal (en percentage) inspecties waarbij wel/niet is voldaan aan elk van de voorwaarden (dus aantal inspecties waarbij wel/niet een overtreding op elk van de voorwaarden is geconstateerd). De cijfers zijn nader uitgesplitst naar type organisatie (bso, kinderdagverblijf) en naar omvang van de organisatie (bepaald op basis van het aantal locaties per organisatie). Daarbij zijn alleen de jaarlijkse inspecties meegenomen (dus niet de inspecties na registratie, de incidentele onderzoeken en de nadere onderzoeken). De cijfers van de gemeente Amsterdam ontbreken in de overzichten. Bij de inspecties is uitgegaan van de datum van het inspectiebezoek. De peildatum is 1-1-2021. De cijfers voor 2020 zijn nog niet compleet. Niet alle inspecties waren op het peilmoment al afgerond en opgenomen in GIR. Een deel van de in 2020 uitgevoerde inspecties kon daarom niet worden meegenomen.

Tabel 6.1 Inspectie-voorwaarden (per pijler) die betrekking hebben op IKK-maatregelen en in welk deel van de jaarlijkse inspecties deze voorwaarden zijn beoordeeld in 2018, 2019 en 2020

Pijler 1	Ontwikkeling kind staat centraal	2018	2019	2020
2.1.2	Pedagogisch beleidsplan bevat ten minste een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang	78%	21%	21%
2.1.3	Pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijving wijze waarop ontwikkeling van kind wordt gevolgd en gestimuleerd (plus delen van informatie met derden)	84%	21%	20%
2.1.4	Pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijving van wijze bekendmaking van mentor aan ouders en kind en het delen van informatie met ouders	86%	21%	20%
3.5.6[14] (kdv) 3.5.2[15] (bso)	Elk kind een mentor	61%	37%	25%
Pijler 2	**Veiligheid en gezondheid**			
4.1.1	Aanwezigheid van veiligheids- en gezondheidsbeleid en het in de praktijk handelen conform dit beleid	74%	32 %	35%
4.1.2	Actualiseren veiligheids- en gezondheidsbeleid	46%	47 %	26%
4.1.3	Beschrijven wijze waarop de houder er zorg voor draagt dat het veiligheids- en gezondheidsbeleid een continu proces is van het vormen van beleid, implementeren, evalueren en actualiseren	58%	36%	25%
4.1.4	Concreet beschrijven van risico's in het veiligheids- en gezondheidsbeleid	58%	36%	25%
4.1.5	Plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid aangaande maatregelen tegen grote risico's die op termijn worden/zijn genomen	58%	32%	25%
4.1.6	Beschrijven wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met kleine risico's	55%	32%	23%
4.1.7	Beschrijven wijze waarop houder veiligheids- en gezondheidsbeleid inzichtelijk maakt voor beroepskrachten (i.o.), stagiairs, vrijwilligers en ouders	57%	30%	23%
4.1.9	Altijd een volwassene met een kinder EHBO-diploma aanwezig	84%	30%	33%
Pijler 3	**Stabiliteit en ruimte voor maatwerk**			
2.1.7	Beschrijven wanneer er eventueel wel en wanneer er niet van de BKR wordt afgeweken (in het pedagogisch beleidsplan)	71%	21%	19%
3.5.3[16]	Vaste gezichten voor 0-jarigen	18%	22%	17%
3.3.1	Beroepskracht-kindratio[17]	-	97%	98%
Pijler 4	**Kinderopvang is een vak**			
3.3.3[18]	Maximaal 1/3 van de beroepskrachten is een stagiair of beroepskracht in opleiding	19%	18%	14%
3.2.2	Passende opleiding pedagogisch beleidsmedewerker	-	60%	85%
3.4.1	Bepalen minimaal aantal uur voor inzet pedagogisch beleidsmedewerker	-	30%	46%
3.4.2	Verdelen en schriftelijk vastleggen aantal uur pedagogisch beleidsmedewerker over locatie (inzichtelijk voor ouders/pm'ers)	-	25%	48%

[14] In 2018 heette dit item 3.4.6.
[15] In 2019 heette dit item 3.4.2
[16] Dit item heette in 2018 3.4.3.
[17] De BKR is geen maatregel die naar aanleiding van de Wet IKK is ingevoerd. De BKR is door IKK wel aangepast.
[18] Dit item heette in 2018 3.2.2 en in 2019 3.2.3

In tabel 6.2 is vervolgens per inspectievoorwaarde weergegeven in welk percentage van de jaarlijkse inspecties een overtreding is geconstateerd. Het gaat hierbij om de overtredingen 'inclusief herstelaanbod[19]' (dat wil zeggen inclusief de overtredingen die in het kader van het herstelaanbod later alsnog zijn hersteld). De situatie is in kaart gebracht voor zowel 2018, 2019[20] als 2020. In tabel 6.1 is te zien dat – net als in 2018 en 2019 – niet alle voorwaarden in dezelfde mate zijn geïnspecteerd. Dit volgt uit landelijke afspraken en lokale beleidsvrijheid. Het percentage locaties waar de items zijn geïnspecteerd is voor een deel van de items sinds 2018 afgenomen. Voorwaarden die in 2018 en 2019 bewust vaak zijn meegenomen (omdat ze door de komst van de wet IKK actueel zijn geworden), zijn in 2020 minder vaak gecontroleerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele voorwaarden binnen de tweede pijler (rondom veiligheid en gezondheid).

Voor een deel van de maatregelen die sinds 2019 van kracht zijn, geldt dat ze in 2020 juist vaker gecontroleerd zijn dan in 2019. Dit betreft bijvoorbeeld voorwaarden rondom de pedagogisch beleidsmedewerker. Bij de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker gaat het om inzet op jaarbasis. Dit beoordeelt de toezichthouder met terugwerkende kracht en kon daardoor in 2019 nog niet worden beoordeeld. In 2020 is juist extra aandacht aan deze inspectie-items besteed.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat 2020 een bijzonder jaar was voor de GGD-inspecties. Corona heeft veel effect gehad op de uitvoering ervan. De wijze waarop de inspecties zijn opgepakt in de coronaperiode verschilt per GGD-regio. Een algemene lijn is echter wel te ontdekken. In de periode dat er uitsluitend noodopvang werd geboden zijn er de zogenaamde vinger-aan-de-pols-contacten geweest, die vooral bedoeld waren om te kijken of locaties op de juiste manier vorm konden geven aan de noodopvang en aan de coronamaatregelen. Toen de kinderopvang weer 'regulier' openging, hebben de inspecties zich in eerste instantie geconcentreerd op locaties waarover de toezichthouder de meeste zorgen had (zoals locaties met rode en oranje risicoprofielen[21]). Pas later zijn ook de gele en groene locaties meegenomen.

Ook omdat in bepaalde regio's veel personeel is ingezet op coronatestlocaties zijn (lang) niet alle locaties geïnspecteerd. Verschillende regio's hebben ervoor gekozen om in ieder geval per kinderopvangorganisatie/houder één locatie te bezoeken/inspecteren. Met uitzondering van een enkele regio hebben veel inspecties 'op afstand' (dus digitaal) plaatsgevonden.

Beide aspecten (niet alle locaties geïnspecteerd en veel inspecties op afstand) hebben naar verwachting effect gehad op de inhoud en uitkomsten van de inspecties. Zo zijn dus relatief veel risico-locaties meegenomen en zijn bepaalde items anders of in het geheel niet beoordeeld. Zo stellen verschillende GGD-regio's dat ze de pedagogische praktijk niet goed hebben kunnen

---

19 Het herstelaanbod houdt in dat houders van kinderopvangcentra de gelegenheid krijgen om binnen de onderzoeksperiode geconstateerde overtredingen op te heffen. Het herstelaanbod vervangt het oude overleg en overreding. Als de kinderopvanglocatie binnen de afgesproken termijn de benodigde verbeteringen doorvoert, dan blijft de overtreding wel in het rapport staan, maar wordt ook vermeld dat de overtredingen zijn hersteld. Dit voorkomt handhaving op deze overtredingen. Ook kunnen ouders zien dat de houder weer aan de kwaliteitseisen voldoet.

20 De cijfers voor 2018 zijn niet overgenomen uit de eerste meting. De cijfers wijken wat af omdat er gekozen is voor een iets andere selectie en omdat nu alle inspecties uit 2018 konden worden meegenomen (op het vorige meetmoment was dat nog niet mogelijk). De cijfers uit 2018 in dit rapport kunnen dus wat afwijken van de cijfers over 2018 uit het eerste rapport.

21 Op basis van het risicoprofiel van een locatie bepaalt de GGD hoe intensief een locatie jaarlijks geïnspecteerd moet worden. Dit risicoprofiel wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Het risicoprofiel kent vier kleurcodes 'groen, geel, oranje en rood'. Over groene locaties zijn de minste zorgen, deze locaties worden het minst intensief geïnspecteerd. Over de rode locaties bestaan serieuze zorgen over de actuele situatie rond de opvang van kinderen. Deze locaties worden het meest intensief geïnspecteerd.

beoordelen. Andere items zijn vooral door documentenonderzoek of door online door gesprekken met medewerkers/houders beoordeeld, in plaats van door een beoordeling ter plaatse. Het is lastig om die effecten op de uitkomsten van de inspecties precies te duiden. Wel is het belangrijk om – bij het bekijken van de hieronder te presenteren uitkomsten – de corona-invloed in het achterhoofd te houden.

Tabel 6.2 Percentage inspecties met een overtreding per inspectie-voorwaarde in 2018, 2019 en 2020

Pijler 1	Ontwikkeling kind staat centraal	2018	2019	2020
2.1.2	Concrete beschrijving wijze invulling aspecten verantwoorde kinderopvang	2,7%	2,2%	1,4%
2.1.3	Concrete beschrijving wijze structureel volgen ontwikkeling kind	8,0%	4,6%	3,5%
2.1.4	Concrete beschrijving wijze bekendmaking mentor aan ouders en kind	6,5%	4.0%	2,6%
3.4.6 (kdv) 3.4.2 (bso)	Elk kind een mentor	3,1%	2,4%	1,9%
Pijler 2	**Veiligheid en gezondheid**			
4.1.1	Aanwezigheid veiligheids- en gezondheidsbeleid en het in de praktijk handelen conform dit beleid	7,4%	7,0%	8,1%
4.1.2	Actualiseren veiligheids- en gezondheidsbeleid	4,0%	3,5%	3,8%
4.1.3	Beschrijven continu proces van beleid maken	7,3%	1,9%	1,4%
4.1.4	Concreet beschrijven van risico's in veiligheids- en gezondheidsbeleid	11,8%	5,9%	6,0%
4.1.5	Plan van aanpak maatregelen tegen grote risico's	14,1%	7,0%	8,3%
4.1.6	Beschrijven wijze kinderen leren om te gaan met kleine risico's	7,1%	1,4%	0,6%
4.1.7	Beschrijven wijze inzichtelijk maken beleid voor beroepskrachten etc.	9,8%	3,2%	2,9%
4.1.9	Altijd volwassene met kinder EHBO aanwezig	5,7%	4,8%	5,9%
Pijler 3	**Stabiliteit en ruimte voor maatwerk**			
2.1.7	Beschrijven wel/niet afwijken van BKR (max. 3 uur) in pedagogisch beleidsplan	8,9%	8,0%	6,9%
3.4.3	Vaste gezichten voor o-jarigen (alleen dagopvang)	5,0%	4,4%	3,0%
3.3.1	Beroepskracht-kindratio (BKR)	-	4,2%	3,3%
Pijler 4	**Kinderopvang is een vak**			
3.3.3[22]	Maximaal 1/3 van beroepskrachten is stagiair of medewerker in opleiding	2,6%	3,9%	5,6%
3.2.2	Passende opleiding pedagogisch beleidsmedewerker	-	2,5%	1,9%
3.4.1	Bepalen minimaal aantal uur voor inzet pedagogisch beleidsmedewerker	-	3,4%	7,6%
3.4.2	Verdelen en schriftelijk vastleggen aantal uur pedagogisch beleidsmedewerker over locatie (inzichtelijk voor ouders/pm'ers	-	2,3%	11,0%

= Sterke daling *= Daling* *= Stijging* *= Sterke stijging*

Bron: *GIR, 2018/2019/2020*

[22] Dit was in 2018 item 3.2.2 en in 2019 3.2.3

Als we kijken naar de ontwikkeling van het percentage overtredingen, dan valt op dat de in 2019 geconstateerde daling voor de items in pijler 1 en pijler 3 zich in 2020 verder heeft voortgezet. Dit lijkt erop te wijzen dat het gemiddeld steeds meer kinderopvanglocaties lukt om aan de gevraagde kwaliteitseisen binnen deze pijlers te voldoen. Daarnaast speelt bij pijler 3 waarschijnlijk ook mee dat per 1 juli 2019 de beleidsregel van kracht is geworden omtrent de werkwijze van de toezichthouder kinderopvang rond de rapportage van overmachtsituaties bij de drie-uursregeling en het vaste gezichtencriterium. Met de beleidsregel hebben de toezichthouders meer ruimte gekregen om gevallen van overmacht te wegen en hun eigen oordeel te geven (om wel of geen overtreding vast te stellen)[23]. Het kan zijn dat ook hierdoor het percentage vastgestelde overtredingen is gedaald. De daling neemt overigens niet weg dat op bepaalde items het percentage overtredingen relatief hoog blijft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de 3-uurs maatregel (maximaal 3 uur afwijken van de BKR). In alle metingen hebben we gezien dat dit een maatregel is die veel houders als lastig ervaren.

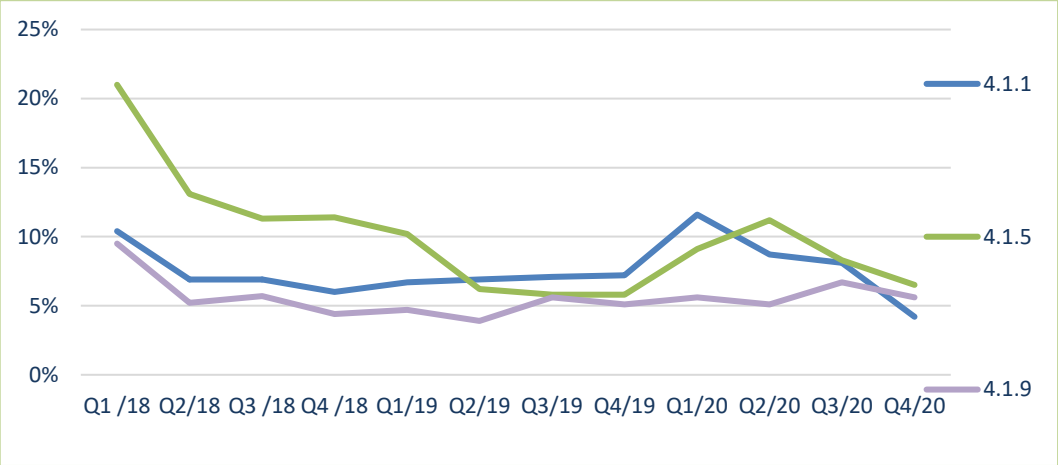
Bij pijler 2 (veiligheid en gezondheid) zien we een meer wisselend beeld. Bij een deel van de items is een verdere daling van het percentage overtredingen zichtbaar. Bij andere items is de – aanvankelijk sterke – daling gestagneerd of zelfs weer omgeslagen in een lichte stijging. Bij de invoering van de maatregelen in 2018 ervoeren veel houders knelpunten bij het implementeren van het nieuwe veiligheid- en gezondheidsbeleid. In de loop van 2019 bleken de knelpunten (duidelijk) af te nemen. Het veiligheid- en gezondheidsbeleid 'nieuwe stijl' kreeg in de meeste organisaties goed vorm en het periodiek up to date houden van het beleid leek weinig problemen op te leveren.

GGD-inspecteurs waren in 2019 wel wat voorzichtig. Ze zagen over het algemeen ook een positieve ontwikkeling op het gebied van het veiligheids- en gezondheidsbeleid, maar gaven wel aan dat bijvoorbeeld het actueel houden van het beleid niet bij alle houders zondermeer 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. In de meting van 2020 wordt duidelijk dat bepaalde maatregelen rond het veiligheids- en gezondheidsbeleid inderdaad voor een deel van de organisaties lastig blijven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatregelen 4.1.1. (aanwezigheid van een veiligheids- en gezondheidsbeleid en het in de praktijk handelen daarna) en 4.1.5 (plan van aanpak maatregelen tegen grote risico's).

Er lijkt ten aanzien van deze maatregelen sprake van een zekere stabilisatie van het percentage overtredingen. Deze percentages blijven schommelen tussen grofweg de 5% en 10%. Vanuit de houders zelf wordt aangegeven dat ze inderdaad problemen blijven ervaren met het veiligheids- en gezondheidsbeleid, onder andere met het betrekken van hun medewerkers bij het actualiseren van het beleid en hen inzicht te geven in de grote en kleine risico's.

[23] Deze beleidsregel is tot stand gekomen in samenspraak tussen het ministerie van SZW, de VNG en GGD GHOR. Het doel was om gemeenten en GGD'en richting en houvast te geven bij het toezicht op de kwaliteitseisen met betrekking tot het vaste gezichtencriterium (VGC) en de 3-uurs maatregel.

Figuur 6.1 **Ontwikkeling van percentage jaarlijkse inspecties met een overtreding op drie inspectie-voorwaarden op het gebied van beleid veiligheid en gezondheid per kwartaal van 2018, 2019 en 2020**

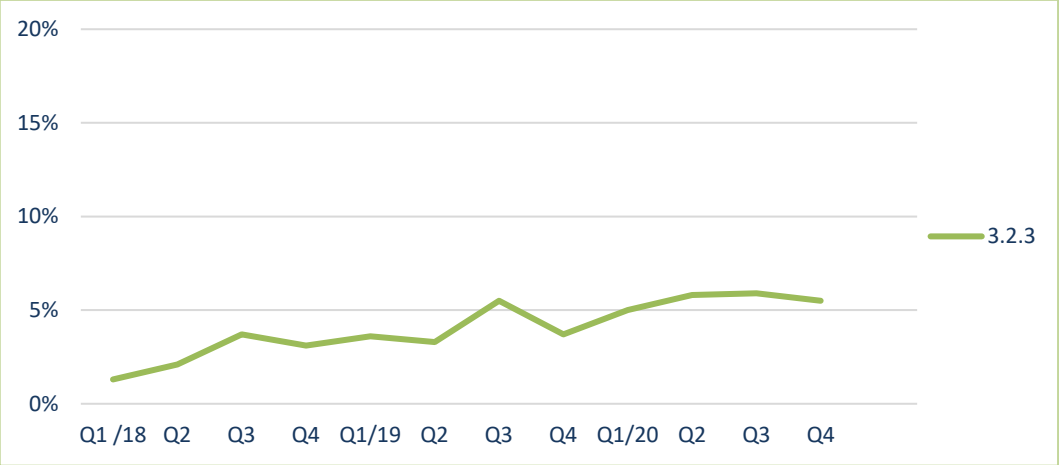


Bron: *GIR, 2018/2019/2020*

In de bovenstaande figuur is nog een maatregel opgenomen, waarbij het percentage overtredingen is gestabiliseerd op een relatief hoog niveau (4.1.9). Deze maatregel heeft betrekking op het altijd op de locatie aanwezig zijn van ten minste één volwassene met een kinder EHBO-diploma. De reden hiervoor ligt volgens de GGD-inspecteurs voor een belangrijk deel in het feit dat het door de coronacrisis niet mogelijk is geweest om medewerkers tijdig te laten scholen op het gebied van kinder EHBO-diploma. Door corona is er bovendien veel uitval geweest van personeel (waaronder mensen met een kinder EHBO-diploma). Hierdoor was het soms lastig om de roostering zo rond te krijgen dat er altijd iemand met het juiste diploma op de locatie aanwezig was.

Ook bij de maatregelen in pijler 4 (kinderopvang is een vak) zien we dat er geen sprake is van een daling van het aantal overtredingen, maar juist van een (sterke) stijging. Een voorwaarde waarbij het percentage overtredingen in de loop van de tijd (sinds begin 2018) is toegenomen, is voorwaarde 3.3.3 (voorheen 3.2.3) (zie figuur 6.2). Dit is de voorwaarde die stelt dat maximaal 1/3 van de beroepskrachten stagiair of beroepskracht in opleiding mag zijn. Hierbij kan meespelen dat de BKR in 2019 is veranderd (ten opzichte van 2018). De verhouding stagiairs/beroepskrachten kan daardoor in de praktijk veranderen. Of en hoe groot die invloed is, is moeilijk te zeggen. Daarnaast kwam eerder naar voren dat deze voorwaarde voor een deel van de houders steeds lastiger blijkt na te leven. In 2019 lag hier de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt aan ten grondslag. Sommige houders voelden de behoefte/noodzaak om meer stagiairs in te schakelen om zo altijd voldoende mensen voor de groep te hebben. In 2020 is de ervaren krapte alleen maar toegenomen, zeker ook door corona. Veel medewerkers vielen uit door ziekte en/of omdat zij in quarantaine moesten. De behoefte aan (extra) personeel en daarmee de ervaren noodzaak om meer stagiairs in te zetten is daarmee gegroeid.

Figuur 6.2 **Ontwikkeling van percentage jaarlijkse inspecties met een overtreding op voorwaarde 3.3.3 (maximaal 1/3 van beroepskrachten is stagiair) per kwartaal van 2018, 2019 en 2020**



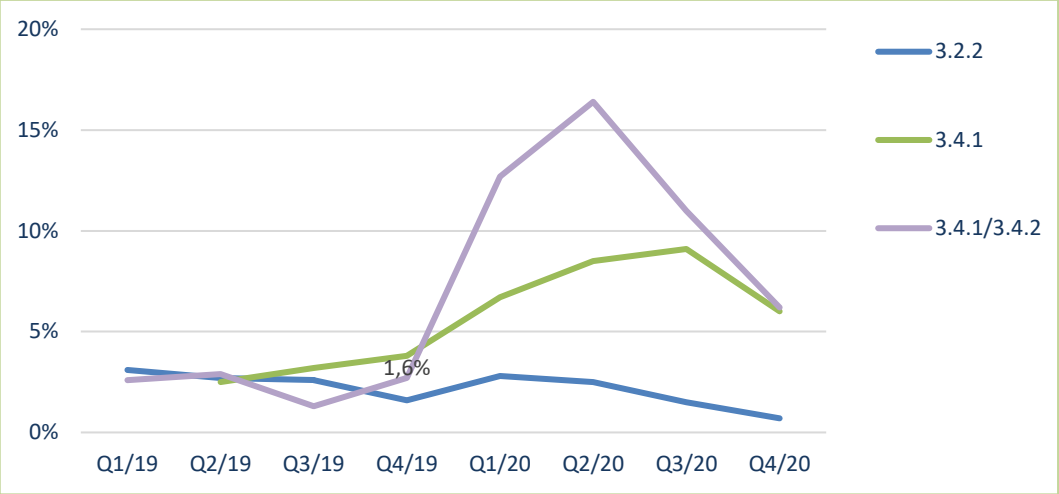
Bron: *GIR, 2018/2019/2020*

De andere maatregelen in pijler 4 gelden pas sinds 2019. Voor deze maatregelen kunnen we dus niet terugkijken naar 2018. Het gaat om de voorwaarden 3.2.2 (passende opleiding pedagogisch beleidsmedewerker), 3.4.1 (bepalen minimaal aantal uur van de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker) en 3.4.2 (verdelen en schriftelijk vastleggen aantal uur pedagogisch beleidsmedewerker over locatie en inzichtelijk voor ouders/pm'ers). De laatste twee voorwaarden laten een duidelijke stijging van het percentage overtredingen zien tussen 2019 en 2020. Ook als we dit per kwartaal bekijken wordt dit duidelijk (figuur 6.2). De reden voor de sterke stijging is deels te vinden in het feit dat veel GGD-regio's in 2019 nog aangaven niet heel strikt op deze voorwaarden te toetsen. Ze zagen 2019 als een overgangsjaar waarin ze de houders nog de ruimte gaven te zoeken naar een juiste invulling van deze voorwaarde. Het aantal geconstateerde overtredingen was daardoor wellicht laag. In 2020 zijn ze veel gerichter op deze maatregel gaan controleren, met een groter aantal geconstateerde overtredingen tot gevolg.

Daarnaast speelt mee dat veel houders nog steeds zoekende zijn naar een goede vorm voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker. Dit wordt zowel door de houders als door GGD-inspecteurs naar voren gebracht. De regels omtrent de pedagogisch beleidsmedewerker zijn niet voor iedereen voldoende duidelijk, vooral niet wat betreft de vorm waarin de coaching van medewerkers plaats kan vinden en hoe ze de inzet van de coach moeten 'verantwoorden' richting de GGD. Ook was het – zoals we eerder zagen – lastig om goed vorm te geven aan (en te controleren op) de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker. De coaching kon vaak niet op de werkvloer plaatsvinden, maar moest op afstand (digitaal).

Na het tweede kwartaal zet een duidelijke daling van het percentage geconstateerde overtredingen in. Het kan te maken hebben met het feit dat in 2020 eerst vooral rode en oranje kinderopvanglocaties zijn bezocht (hoger risico) en later de groene locaties. Het is in ieder geval te hopen dat de daling ook in 2021 zich voortzet.

Figuur 6.3 **Ontwikkeling van percentage inspecties met een overtreding op 'nieuwe' inspectie-voorwaarden 2019, per kwartaal van 2019 en 2020**



Bron: *GIR, 2018/2019/2020*

Door een aantal GGD-inspecteurs is opgemerkt dat wel voorzichtig moet worden omgegaan met cijfers zoals die vermeld staan in de bovenstaande figuren. Een daling van het percentage overtredingen of een beperkt aantal geconstateerde overtredingen wil volgens hen niet per definitie zeggen dat op die betreffende voorwaarde zich geen knelpunten voordoen. Als voorbeeld wijzen zij op het vaste gezichtencriterium. Bij verschillende GGD-en is besloten om hier niet actief (meer) bij alle locaties op te controleren. De inspectie-voorwaarde wordt bewust heel minimaal gecontroleerd (alleen voor 1 of 2 kinderen voor die dag of week nagaan of de vaste gezichten goed geregeld zijn). Daardoor worden op deze voorwaarde nauwelijks overtredingen geconstateerd. Dit betekent waarschijnlijk niet dat zich op dit terrein geen overtredingen voordoen. Het vaste gezichtencriterium wordt (zoals eerder in het rapport bleek) door veel houders zelf nog steeds als lastige maatregel ervaren. Een belangrijk deel van hen geeft aan dat ze het moeilijk vinden om bij ongeplande situaties of tijdens vakantieperiodes voortdurend aan het criterium te voldoen.

Verschillen tussen dagopvang en buitenschoolse opvang

We hebben ook gekeken naar de percentages overtredingen uitgesplitst naar dagopvang en buitenschoolse opvang. In de eerste meting bleek dat er duidelijke verschillen waren tussen beide typen kinderopvang. Het percentage overtredingen lag toen bij de dagopvang op veel voorwaarden (beduidend) hoger dan bij de bso (zie figuur 1 in bijlage I). De verschillen werden gedurende het jaar (2018) minder. De scores voor beide typen groeiden meer naar elkaar toe, waardoor de verschillen in 2019 minder groot waren dan in 2018.

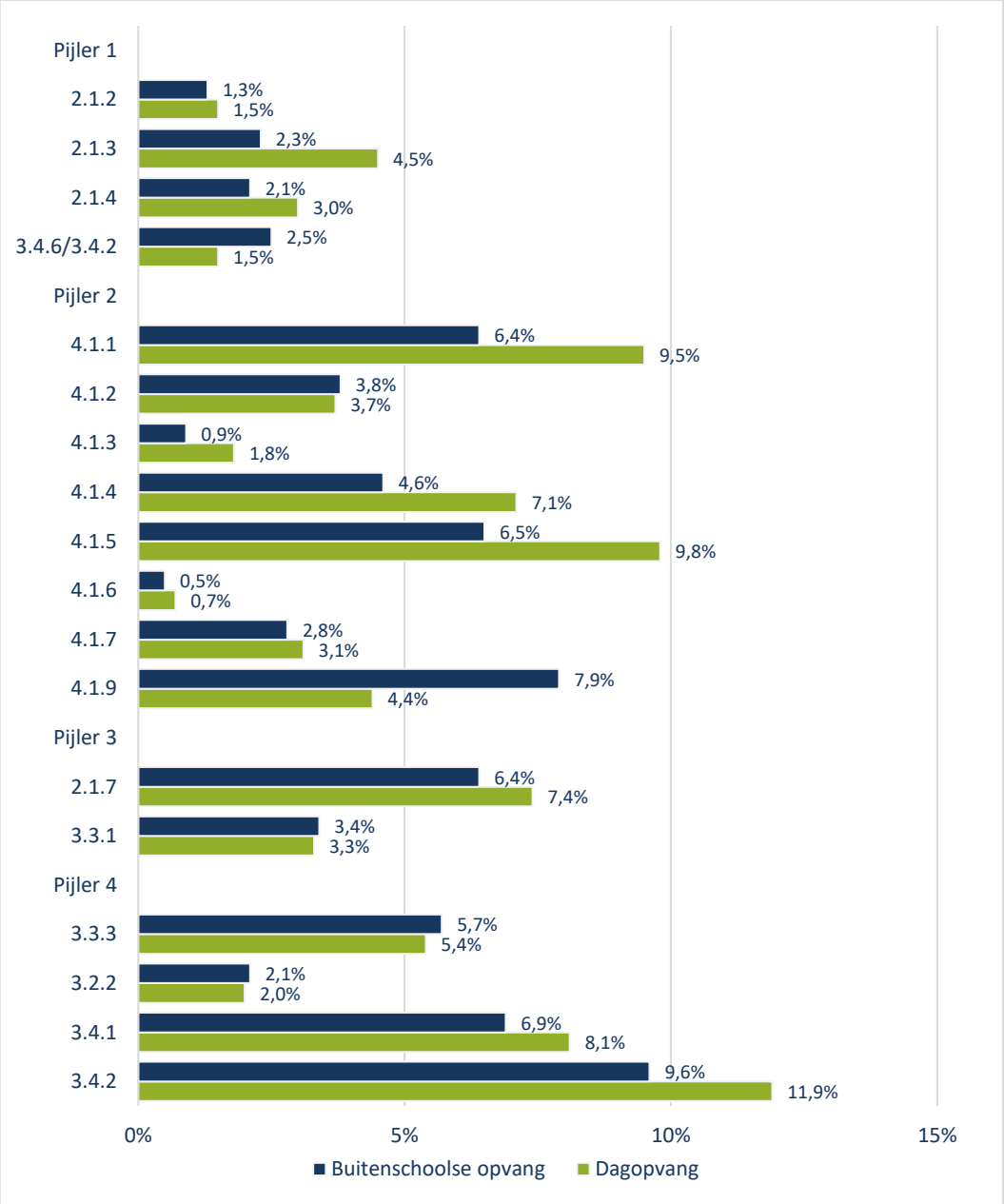
Deze trend van het verder naar elkaar toegroeien lijkt in 2020 te zijn gestopt. De verschillen tussen de dagopvang en de bso zijn op sommige punten juist weer toegenomen. Dit geldt zeker voor de items in pijler 2 (veiligheid en gezondheid) en dan in het bijzonder item 4.1.1 (aanwezigheid veiligheids- en gezondheidsbeleid), 4.1.4 (concreet beschrijven van risico's in het beleid) en 4.1.5 (plan van aanpak maatregelen tegen grote risico's). Hier scoren de locaties in de dagopvang gemiddeld meer overtredingen dan de bso-locaties. Dat de verschillen op deze items weer zijn toegenomen komt doordat er in de dagopvang in 2020 meer overtredingen zijn geconstateerd dan in 2019. In de bso is het percentage overtredingen op deze items tussen 2019 en 2020 juist gedaald (zie figuur 1 en 2 in bijlage I).

Op een aantal punten werden er binnen de bso in 2019 juist gemiddeld beduidend meer overtredingen geconstateerd dan in de dagopvang. Dit deed zich onder andere voor ten aanzien van voorwaarde 3.2.3 (maximaal 1/3 van de beroepskrachten is stagiair) en ten aanzien van de BKR (voorwaarde 3.3.1). Bij deze items zijn de verschillen tussen bso en dagopvang afgenomen.

In de vorige metingen werd al aangegeven dat de oorzaak voor het relatief grotere aantal overtredingen bij de dagopvang onder andere kan liggen in het feit dat sommige voorwaarden voor de dagopvang meer eisen bevatten dan de vergelijkbare voorwaarden voor de bso. Zo bevat voorwaarde 4.1.5 voor de dagopvang naast de vereisten rondom het beschikken over een plan van aanpak voor grote risico's ook de eisen met betrekking tot het vierogenprincipe. Ook de verschillen in het percentage overtredingen op voorwaarde 2.1.3 (concrete beschrijving wijze waarop ontwikkeling van kind wordt gevolgd en gestimuleerd) kan deels door een dergelijk verschil in eisen worden verklaard. De voorwaarde is voor de dagopvang ook verder uitgewerkt dan dezelfde voorwaarde voor de bso (bijvoorbeeld op het punt van de overdracht van de informatie naar de basisschool).

Waarom de verschillen tussen de dagopvang en de bso in 2020 (ook op andere items) zijn toegenomen is niet helemaal duidelijk. Het enige item waar de bso beduidend meer overtredingen telt is item 4.1.9 (altijd een volwassene met kinder EHBO aanwezig op de locatie).

Figuur 6.4 **Verschillen percentages overtredingen jaarlijkse inspecties tussen dagopvang en bso per inspectie-voorwaarde in 2020**

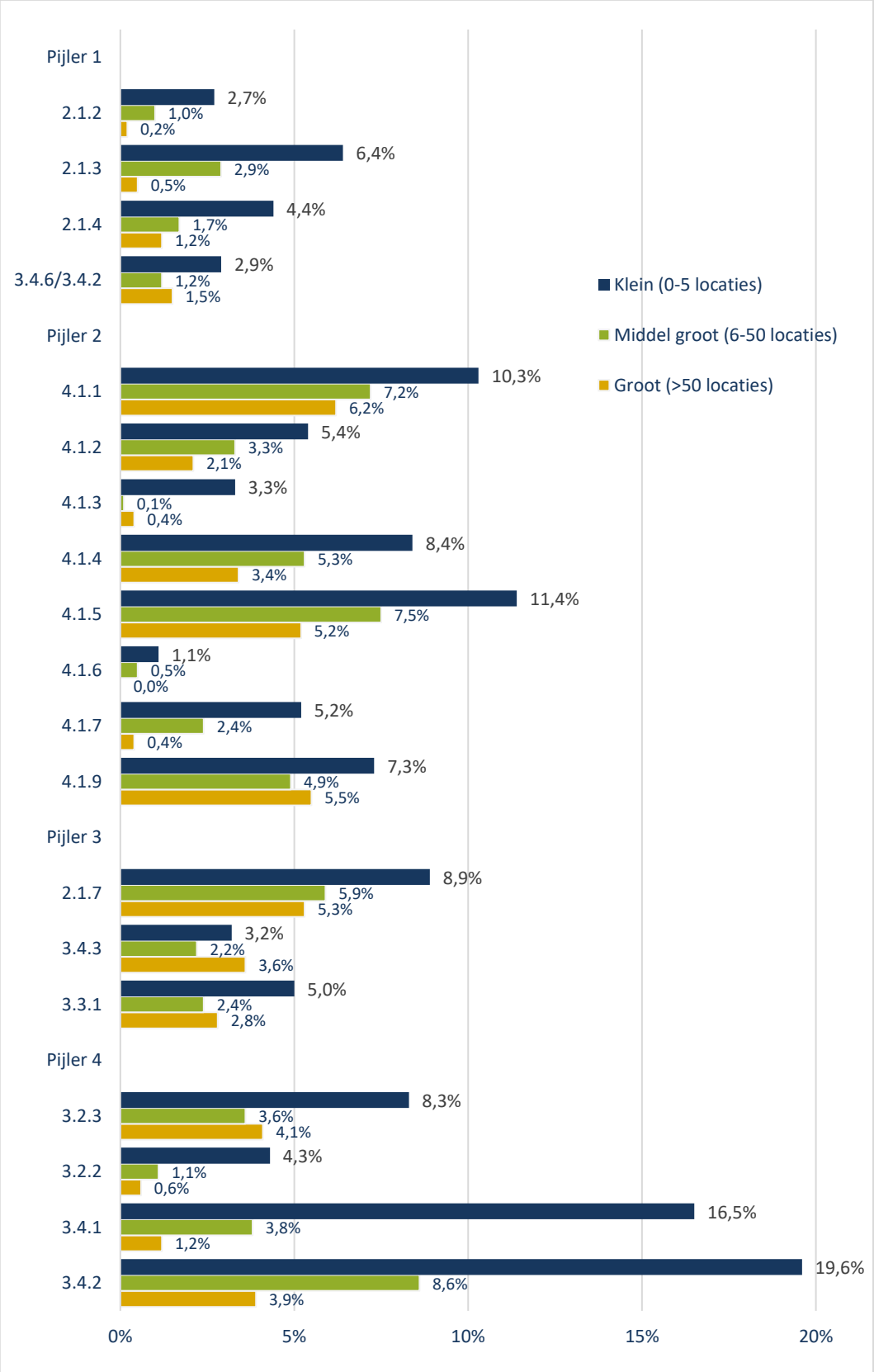


Bron: *GIR, 2020*

Verschillen tussen de kleine, middelgrote en grote organisaties

We hebben ook onderscheid kunnen maken naar de grootte van de organisaties waartoe locaties in de kinderopvang behoren. Wij hebben onderzocht of zich wat betreft de mate van overtredingen verschillen voordoen tussen locaties die behoren tot kleine organisaties (1-5 locaties), middelgrote organisaties (6-50 locaties) en grote organisaties (meer dan 50 locaties). In de vorige meting kwam er al een duidelijk patroon naar voren dat liet zien dat in locaties van kleine organisaties gemiddeld (beduidend) meer overtredingen werden geconstateerd dan in de locaties van middelgrote en vooral grote organisaties.

Figuur 6.5 **Verschillen percentages overtredingen in jaarlijkse inspecties tussen kleine, middelgrote en grote organisaties, per inspectie-voorwaarde in 2020**



Bron: *GIR, 2020*

Dit patroon blijft ook in de meting van 2020 zichtbaar. Vrijwel over de gehele linie scoren de locaties van kleine organisaties slechter dan de locaties van grotere organisaties. Alleen ten

aanzien van het vaste gezichtencriterium scoren de locaties binnen kleine organisaties iets beter dan grote organisaties. Het verschil tussen de kleine en de grotere organisaties is een patroon dat veel geraadpleegde GGD-inspecteurs herkennen. Zij merken dat kleine organisaties in de praktijk meer moeite hebben om aan de IKK-maatregelen te voldoen. Dit komt onder andere doordat er in kleine organisaties minder tijd, capaciteit en specifieke kennis aanwezig is om zich bezig te houden met bijvoorbeeld het opstellen en vastleggen van beleid. Kleine houders moeten dergelijke activiteiten naast hun andere werk (op de groep) oppakken. Daarnaast beschikken grotere organisaties over een grotere mate van flexibiliteit. Door hun grotere personeelsbestand kan er makkelijker worden ingesprongen op plotselinge veranderingen en knelpunten in de personeelsbezetting (bij ziekte/uitval van medewerkers).

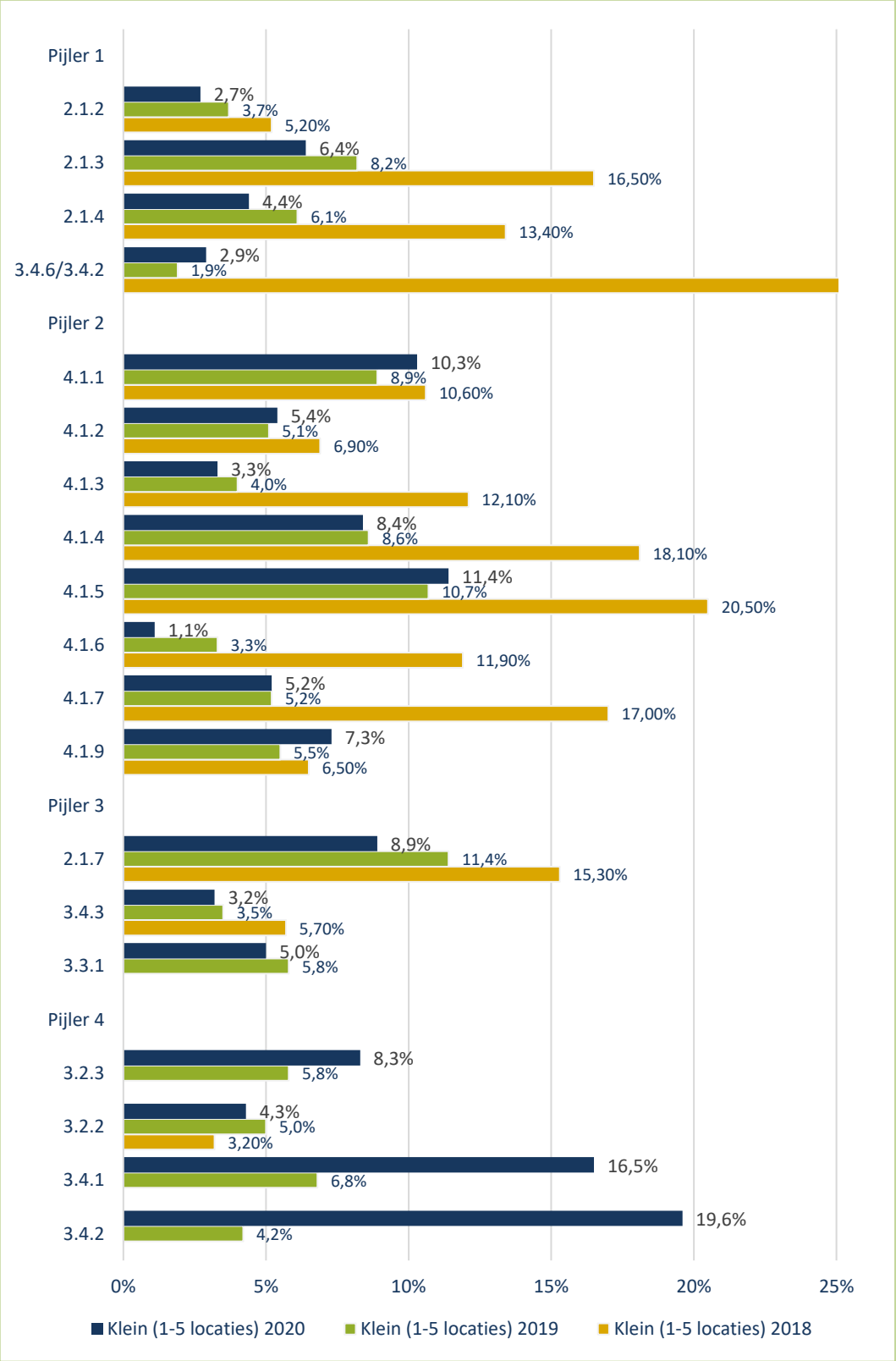
Vorig jaar werd al geconstateerd dat nieuwe maatregelen – zoals de pedagogisch beleidsmedewerker – meer inspanningen vragen van kleine organisaties. Zo waren bij grotere organisaties soms ook al voor 2019 medewerkers actief die zich specifiek bezighielden met coaching en/of met het ontwikkelen en implementeren van beleid. Daarnaast is het aanwijzen en 'vrijmaken' van medewerkers voor coaching binnen kleine organisaties volgens GGD-inspecteurs veel lastiger. In de praktijk merken ze dat de coaching bijvoorbeeld wordt opgepakt door een leidinggevende of door de houder, zonder dat deze personen vervolgens zelf ook coaching ontvangen (terwijl ze zelf ook op de groep werken). Dat vooral de locaties van kleine organisaties worstelen met deze maatregelen rond de pedagogisch beleidsmedewerker, komt duidelijk naar voren in figuur 6.5. Bij locaties van kleine organisaties ligt het percentage overtredingen rond item 3.4.1 (bepalen minimaal aantal uur inzet pedagogisch beleidsmedewerker) en 3.4.2 (verdelen en schriftelijk vastleggen aantal uur pedagogisch beleidsmedewerker over locatie) aanzienlijk hoger dan bij de grotere organisaties.

De verschillen in overtredingen tussen de kleine organisaties en de grotere organisaties is (zeker op een aantal voorwaarden) aanzienlijk. De verschillen tussen de middelgrote en grote organisaties zijn beperkter. Mogelijk wijst dit er inderdaad op dat – zoals de GGD-inspecteurs aangegeven – de overtredingen samenhangen met de mate waarin organisaties naast pedagogisch medewerkers kunnen beschikken over 'extra' personeel. Dit wil zeggen personeel dat zich gericht kan bezighouden met (pedagogische) beleidsontwikkeling, administratie en personeelsondersteuning (coaching). Het hebben van een dergelijk 'centraal bureau' kan bepalend zijn voor de mate waarin organisaties/locaties (binnen een korte termijn) kunnen voldoen aan alle (nieuwe) maatregelen.

Zoals eerder in het rapport naar voren kwam geven houders van kleine organisaties ook zelf aan de implementatie van de IKK-maatregelen gemiddeld lastiger te vinden. Ook ervaren zij in mindere mate dan de grotere organisaties de positieve effecten van de maatregelen.

Ondanks de slechtere prestaties van de locaties van kleine organisaties ten opzichte van die van grotere organisaties, maakt figuur 6.6 duidelijk dat er in de kleine organisaties sinds 2018 toch ook duidelijk voortuitgang is geboekt. Het percentage overtredingen is – zeker ten opzichte van 2018 – op vrijwel alle items sterk gedaald. Ten aanzien van een aantal items is het percentage overtredingen tussen 2019 en 2020 weer (iets) gestegen, maar hierbij volgen de kleine organisaties het algemene beeld zoals dat in tabel 6.2 al werd geschetst (bij sommige items is het percentage overtredingen binnen de totale groep locaties tussen 2019 en 2020 gestegen). Ook de locaties van kleine organisaties blijken dus in toenemende mate in staat om aan de (meeste) IKK-maatregelen te voldoen.

Figuur 6.6 **Percentage overtredingen bij jaarlijkse inspecties bij kleine organisaties (1-5 locaties), in 2018, 2019 en 2020**



Bron: *GIR, 2018/2019/2020*

6.3 Ervaringen GGD-inspecteurs met inspecties

Net als in de vorige meting, hebben we ook in deze meting aan een aantal GGD-inspecteurs[24] gevraagd wat hun ervaringen zijn met de inspecties op de IKK-maatregelen. Daarbij is niet – zoals in 2018 en 2019 – gekeken naar de ervaringen met de implementatie van de maatregelen (immers de maatregelen waren voor 2020 vrijwel overal geïmplementeerd). Er is met de inspecteurs vooral gesproken over de ervaringen met de naleving van de maatregelen.

De GGD-inspecteurs zijn over het algemeen positief over de naleving van de IKK-maatregelen. Er is in hun ogen echt een verbeteringsslag gemaakt door veel houders, houders hebben echt hun best gedaan. Bij de start van IKK merkten ze dat houders nog 'op gang' moesten komen en de implementatie lastig vonden. Nu lukt het de meeste houders om goed aan de items te voldoen. Wel merken meerdere GGD-inspecteurs op dat het lastig is om een compleet beeld over de naleving te geven. Veel items worden namelijk niet 'standaard' bij een groene inspectie beoordeeld. Ook door de aangepaste inspecties als gevolg van corona, zijn in regio's veel IKK-maatregelen niet getoetst.

Voor een aantal items blijft de naleving soms wat lastig. GGD-inspecteurs wijzen daarbij vooral nog op de maatregel rond het 3-uur afwijken van de BKR en het actueel houden van het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Het grootste knelpunt is volgens de inspecteurs echter de pedagogisch beleidsmedewerker (in het bijzonder de functie als coach). Deze maatregel is volgens verschillende GGD-inspecteurs zowel lastig voor de houders als ook voor de GGD-inspecteurs zelf. De voorwaarde is volgens verschillende GGD-inspecteurs onduidelijk geformuleerd, waardoor deze heel breed uit te leggen is. Dan is het lastig om ervoor te zorgen dat coaching overal goed plaatsvindt. Voor de houders geeft het weinig richting hoe ze de coaching moeten vormgeven en ook hoe ze de inzet van de coach moeten verantwoorden/aantonen richting de GGD. Inspecteurs wijzen erop dat houders soms voor de IKK-maatregelen de coaching uit zichzelf al goed op orde hadden. Nu zien ze deze houders worstelen met het administratief goed vastleggen en vormgeven van de zaken rond dit punt. Dit maakt de kwaliteit van de coaching en de kinderopvang niet zondermeer beter.

Volgens verschillende GGD-inspecteurs is deze maatregel ook lastig voor henzelf. Ze zien naar eigen zeggen veel verschillende vormen waarin de coaching wordt gegoten. Op basis van de huidige voorwaarde is het moeilijk om te bepalen of ze dit wel als coaching mogen zien of dat ze het moeten afkeuren. Ook vinden GGD-inspecteurs het een gemis dat ze alleen 'op papier' kunnen controleren of houders de coaching goed op orde hebben. Echt in de praktijk toetsen wat de kwaliteit van de coaching is, maakt momenteel geen onderdeel uit van hun opdracht. Het is dus ook voor verschillende GGD-inspecteurs nog zoeken naar de goede manier om houders op het punt van de pedagogisch coach te controleren. Het uitwisselen van ervaringen met collega's zou handig zijn, maar is het afgelopen jaar door corona lastig gebleken.

Corona heeft volgens GGD-inspecteurs ook op andere punten invloed gehad op de naleving. Houders kregen te maken met grote wisselingen op de groep, zowel qua personeelsbezetting als qua bezetting van de kinderen (door ziekte, quarantaine, tijdelijk alleen noodopvang). Het rondkrijgen van de roosters was lastig en maakte dat het niet altijd goed lukte om te voldoen aan bijvoorbeeld de maatregelen rond het vaste gezichtencriterium en de BKR (voor 0-jarigen). Zoals

[24] In 2020 gaat het om 12 geraadpleegde GGD-inspecteurs, verdeeld over 12 GGD-regio's. Deze inspecteurs voeren inspecties uit in één van de gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn.

eerder is aangegeven was ook het naleven van de maatregel rond de aanwezigheid van een volwassene met een geldig kinder EHBO-diploma soms moeilijk te realiseren (bijscholing kon niet plaatsvinden). Enkele inspecteurs vrezen zelfs dat door corona mogelijk weer echt een stap terug is gezet. De opgaande lijn die de afgelopen jaren te zien was in de aandacht voor kwaliteitsverbeteringen (onder andere door IKK), is mogelijk doorbroken. De focus lag de afgelopen periode op het omgaan met een crisissituatie. Het vraagt mogelijk weer de nodige tijd om de rust en focus te herstellen.

In alle metingen van de monitor hebben we de geraadpleegde inspecteurs gevraagd of ze door de Wet IKK meer ruimte ervaren voor dialoog met de houder. De afgelopen jaren waren de GGD-inspecteurs erg verdeeld in hun mening daarover. Nu – in de laatste meting – is het beeld wat veranderd. Vrijwel alle GGD-inspecteurs stellen dat ze de ruimte voelen om met de houders het gesprek aan te gaan. Er zijn meer open gesprekken en er is vaak een betere communicatie. Een deel inspecteurs geeft aan dat ze dat altijd al deden. Anderen hebben de afgelopen jaren gemerkt dat die ruimte er steeds meer is gekomen en/of dat zij de ruimte zelf meer hebben gepakt. In het begin voelden deze inspecteurs zich nog gebonden door de in hun ogen strikte IKK-maatregelen. Nu grijpen ze de mogelijkheid voor dialoog met de houder beter aan. Enkelen voelen zich nog wel geremd door het strikte kader van de IKK-maatregelen. Voor de uniformiteit van de inspecties (binnen het team en tussen regio's) is het in hun ogen van belang dat de inspecties op eenduidige wijze plaatsvinden.

Tot slot is gevraagd of de GGD-inspecteurs nog kansen zien voor de toekomst om de kwaliteit van de opvang en de naleving van de IKK-maatregelen te verbeteren. Verschillende inspecteurs vinden het belangrijk dat er aandacht blijft voor een goede informatievoorziening richting houders. Niet alle houders zijn aangesloten bij een brancheverenigingen, waardoor zij weleens (cruciale) informatie missen. De inspecteurs merken dat ze nog veel adviesvragen krijgen uit het veld.

Een veel genoemde wens van inspecteurs is daarnaast dat er een betere balans wordt gezocht tussen het toetsen op de naleving van regels en het (waar)borgen van de kwaliteit. Verschillende inspecteurs zijn van mening dat de nadruk nu nog te veel ligt op de (veelheid aan strikte) regels die moeten worden nageleefd. Er zou meer moeten worden uitgegaan van de geest van de wet en locaties beoordelen op de manier waarop zij daar vorm aangeven en aan tegemoet komen. Op die manier wordt de administratieve belasting verminderd en krijgen de locatie nog meer mogelijkheden tot het bieden van maatwerk.

Tot slot merken meerdere GGD-inspecteurs op dat er mede door IKK veel aandacht is gekomen voor de kwaliteit in de dagopvang en de bso. Aanvullende inspanningen moeten in hun ogen vooral gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit in de gastouderopvang. Daar is de situatie volgens hen veel problematischer en is er op het gebied van kwaliteit echt nog veel winst te behalen.

6.4 Ervaringen van de gemeenten

Alle geraadpleegde gemeenten zijn positief over de mate waarin de IKK-maatregelen in de praktijk worden nageleefd. De meeste maatregelen worden door de meeste houders goed nageleefd. Ze zien in de loop van de tijd ook een stijgende lijn. Locaties hadden bij de start van IKK nog wel moeite met de maatregelen, het aantal overtredingen zien ze nu afnemen. De meest

lastige maatregelen zijn dezelfde die ook door de houders en GGD-inspecteurs zijn aangegeven, namelijk het vaste gezichtencriterium, de 3-uurs maatregel en de pedagogisch beleidsmedewerker. Veel gemeenten merken daarnaast op dat de tekortkomingen vooral administratief van aard zijn en betrekking hebben op het vastleggen en waar nodig aanpassen en actueel houden van het beleid (zowel het pedagogisch beleid als het veiligheids- en gezondheidsbeleid).

In de vorige meting gaven de gemeenten nog aan dat vooral de kleine houders moeite hadden met het naleven van de maatregelen. Nu zijn de meningen over 'waar de meeste overtredingen plaatsvinden' meer verdeeld. Sommigen zien nog steeds vooral knelpunten bij kleine organisaties, volgens anderen is dat verschil tussen groot en klein wat minder geworden. Een belangrijke reden die zij hiervoor aandragen is de bredere inzet van het herstelaanbod. Hierdoor worden alle organisaties – dus ook de kleinere – in staat gesteld om tekortkomingen snel op te lossen, waardoor er geen handhavingsadvies meer volgt. De groep organisaties die niet tijdig herstellen is divers en omvat zowel kleinere als grotere organisaties.

De gemeenten nemen naar eigen zeggen in vrijwel alle gevallen de handhavingsadviezen van de GGD over. Door goed overleg met de GGD en heldere inspectierapporten, krijgen gemeenten goed inzicht in de situatie en de afwegingen die de GGD heeft gemaakt. Een enkele keer wijken ze af van dit advies. Ze kijken meer specifiek naar de omstandigheden waar de individuele houder mee te maken heeft. Wanneer ze zien dat de houder zich wel goed heeft ingespannen, maar door omstandigheden niet aan een bepaalde IKK-maatregel kan voldoen, besluiten ze soms niet tot handhaving over te gaan. Dit is in 2020 onder andere gebeurd als gevolg van corona (coulance).

De gemeenten geven over het algemeen de voorkeur aan een 'zachte' aanpak van de overtredingen. Daar waar het mogelijk is willen ze het oplossen middels overleg/gesprekken met de houder. In toenemende mate wordt door toezichthouders gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het herstelaanbod. Als de overtreding na overleg met de houder nog niet is hersteld, starten de gemeenten meestal met het sturen van een aanwijzing en pas in een latere fase gaan ze over tot 'zwaardere' middelen zoals een boete of een last onder dwangsom. Echter voor sommige inspectie-voorwaarden wordt daarbij een uitzondering gemaakt. Zo wordt bij een overtreding op de BKR in een aantal gemeenten direct een boete opgelegd.

De houders leggen zich volgens veel gemeenten in de meeste gevallen wel neer bij het besluit tot handhaving. Mede door het herstelaanbod is er vaak eerst al een proces van goed overleg aan vooraf gegaan. Enkele gemeenten stellen echter dat er juist veel bezwaar wordt gemaakt door houders. Hun eigen strikte handhavingsbeleid zien zij daarvoor als verklaring. Houders vinden de gemeenten te streng. Ook merken ze dat een deel van de houders van mening is dat de GGD-inspecteurs te strikt oordelen. Ze zijn het niet eens met de manier waarop de GGD de regels interpreteert en geen oog heeft voor overmachtssituaties.

Gemeenten hebben naar eigen mening onvoldoende zicht op de mate waarin de doelen van de IKK-maatregelen in de praktijk zijn gerealiseerd. Zij staan daarvoor toch te ver van de praktijk in de kinderopvang af. Wel heeft een aantal gemeenten suggesties naar voren gebracht voor de toekomst. Net als de houders en de GGD-inspecteurs wijzen ze op het belang om minder vast te houden aan de strikte interpretatie van de regelgeving. Het moet meer gaan om de intenties en inspanningen die houders laten zien en niet om het strikt kunnen naleven van alle (administratieve) eisen die de wet IKK nu aan houders oplegt. Ze vinden het ook belangrijk dat de

sector nu wat met rust wordt gelaten. Dat wil zeggen, voorlopig geen nieuwe, aanvullende maatregelen. De rust moet weerkeren in de sector, de nadruk moet liggen op de consolidatie van de maatregelen. Net als de GGD-inspecteurs wordt ook vanuit de gemeenten gewezen op het belang om de pijlen nu meer te richten op de gastouderopvang. Ze zien dat daar veel meer knelpunten spelen met betrekking tot de kwaliteit van de opvang.

6.5 Ervaringen van houders met toezicht en handhaving

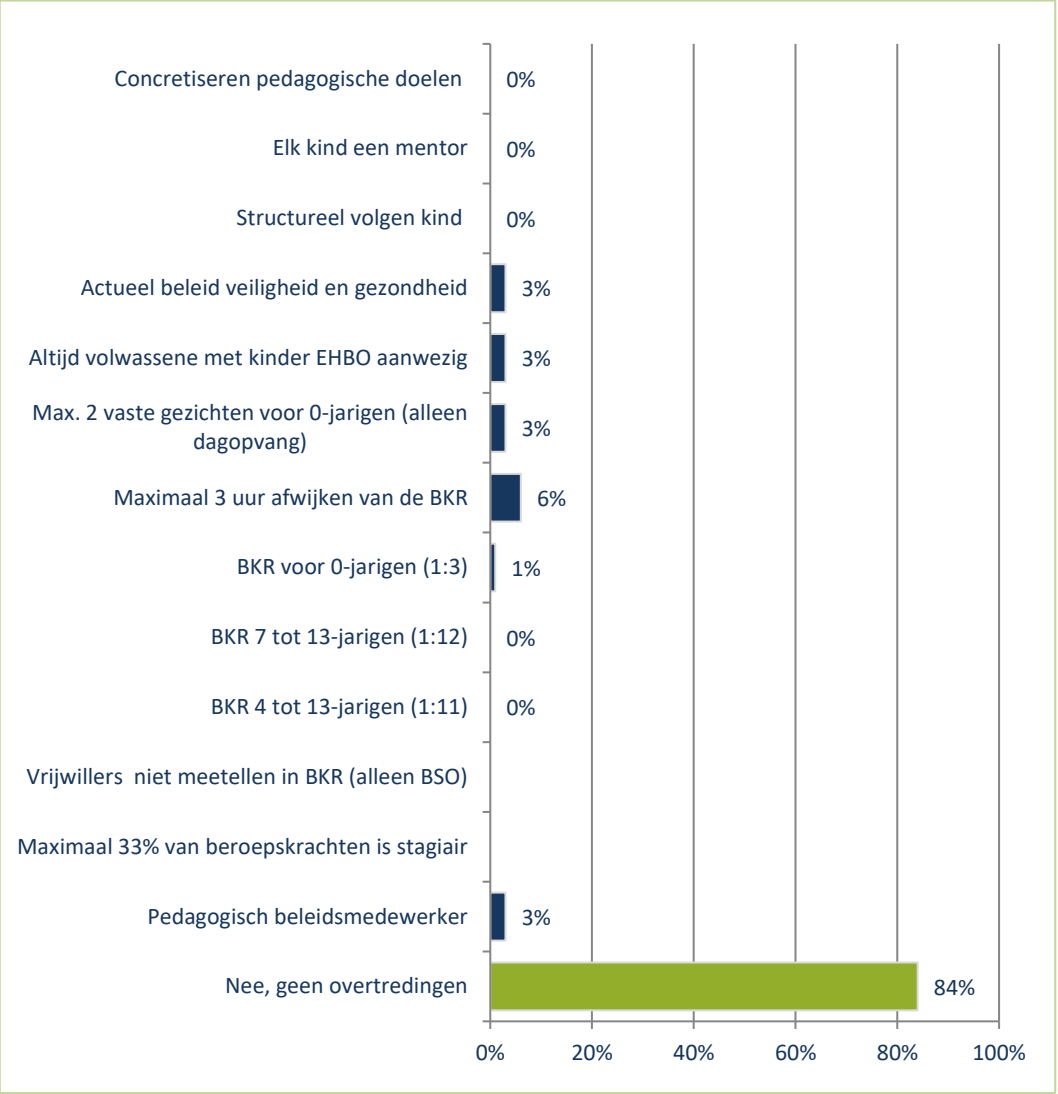
Ook de in het onderzoek betrokken houders hebben we gevraagd naar hun ervaring met het toezicht en de handhaving door GGD en de gemeente.

Bij ruim twee derde van de houders (68%) heeft de GGD afgelopen jaar een inspectie uitgevoerd waarbij ook de naleving van de IKK-maatregelen aan de orde is gekomen. Hier is duidelijk het effect van corona te zien, in de zin dat er minder inspecties in 2020 zijn uitgevoerd (zie figuur 6.7 hierna). Bij de vorige metingen waren nog vrijwel alle houders (98%) door de GDD geïnspecteerd. Van de houders waar in 2020 een inspectie heeft plaatsgevonden, geeft 16% aan dat er één of meer overtredingen zijn geconstateerd op voorwaarden die te maken hebben met de IKK-maatregelen. Dit percentage is vergelijkbaar met de vorige meting (15%). De geconstateerde overtredingen zijn divers. De overtreding die het meest is geconstateerd, had betrekking op het maximaal 3 uur afwijken van de BKR. Volgens drie van de houders met een overtreding, werd de overtreding door de GGD-inspecteur aangemerkt als 'overmacht door corona'.

Op één na konden alle houders op wiens locatie tekortkomingen geconstateerd zijn (57%), zich vinden in de bevindingen van de GGD. Ze hebben allen gebruik gemaakt van het herstelaanbod om de tekortkomingen te herstellen, zodat een handhavingsadvies kon worden voorkomen.

Het goede verloop van de inspecties neemt niet weg dat een aantal houders wel van mening verschilde met de GGD-inspecteur. Ze wijzen vooral op het feit dat de GGD zich in hun ogen te strikt en te streng opstelt en dat de GGD-inspecteurs niet eenduidig te werk gaan. Het 'te streng' controleren houdt volgens de houders in dat de GGD-inspecteurs te veel focussen op de 'letter van de wet'. Ze kijken onvoldoende of de houder in de praktijk in de 'geest van de wet' werkt. De ene GGD-inspecteur beoordeelt zaken volgens verschillende houders anders dan de andere GGD-inspecteur. Dit wordt als willekeur ervaren en maakt volgens hen dat zaken die het ene jaar wel worden goedgekeurd het andere jaar als tekortkoming worden genoteerd.

Figuur 6.7 **Door GGD geconstateerde overtredingen op IKK-maatregelen in 2020, volgens houders (N=68)**



7. Samenvattende conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we in samenvattende zin de belangrijkste conclusies die uit de voorgaande uitkomsten getrokken kunnen worden.

7.2 Samenvattende conclusies

Aanpak

Begin 2021 is de derde en laatste meting uitgevoerd van de Monitor Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Met de monitor wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gefaseerde implementatie van de nieuwe kwaliteitseisen voor de kinderopvang (die voortvloeien uit de Wet IKK) volgen. De eerste meting heeft eind 2018 plaatsgevonden, de tweede meting eind 2019. Het doel van de eerste twee metingen was het in beeld brengen van de stand van zaken van en ervaringen met de implementatie van de kwaliteitsmaatregelen die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden (zie tabel 7.1).

Tabel 7.1 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

Pijler 1	**Ontwikkeling kind staat centraal**
1 januari 2018	▪ Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe instellingen invulling geven aan de pedagogische doelen ▪ Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind ▪ Elk kind een mentor
Pijler 2	**Veiligheid en gezondheid**
1 januari 2018	▪ Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogenbeleid binnen het veiligheidsbeleid ▪ EHBO-eis: op elke locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen (criteria en certificaten sluiten aan bij eisen Gastouderopvang)
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 3-uurs maatregel)
1 januari 2019	▪ Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3 ▪ Beroepskracht-kindratio voor 7 tot 13-jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4 tot 13-jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4 tot 6-jarigen blijft de ratio 1:10
Pijler 4	**Kinderopvang is een vak**
1 januari 2018	▪ Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet ▪ Maximaal 33% van benodigde beroepskrachten volgens de BKR mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding
1 januari 2019	▪ Coaching on the job door een pedagogisch beleidsmedewerker, welke ook verantwoordelijk is voor het maken van pedagogisch beleid

In de derde meting is meer ingezoomd op de ervaringen met de naleving van de IKK-maatregelen en op de doelen die – volgens de geraadpleegde groepen – met de IKK-maatregelen zijn gerealiseerd. Dit is gedaan op basis van gesprekken met 100 houders van kinderopvanglocaties, verspreid over 15 gemeenten (grote, middelgrote en kleine gemeenten), twee typen

kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang) en drie verschillende grootteklassen (kleine, middelgrote en grote organisaties). Tevens zijn 281 pedagogisch medewerkers van deze locaties en 76 vertegenwoordigers van oudercommissies geraadpleegd. Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betreffende gemeenten en de GGD-regio's waarbinnen deze gemeenten vallen (beide groepen 12 gesprekken).

Stand van zaken implementatie

Bij de vorige meting werd al duidelijk dat de implementatie van de genoemde maatregelen eind 2019 op nagenoeg alle locaties was voltooid. Hoewel een deel van de houders in het begin wat 'zoekende' is geweest, is de implementatie bij de ruime meerderheid van de houders op een goede manier verlopen. Opstartproblemen werden in de loop van de tijd grotendeels overwonnen en houders hadden de positieve ervaring dat (een deel van) de maatregelen daadwerkelijk bijdroeg aan de verhoging van de kwaliteit van hun dienstverlening. Wel hadden vooral locaties van kleine organisaties (1-5 locaties) gemiddeld meer moeite om aan de IKK-maatregelen te voldoen in vergelijking tot locaties van grotere organisaties.

Uit deze laatste meting blijkt dat veel houders naar eigen zeggen al bezig zijn met of nagedacht hebben over de implementatie van de laatste twee IKK-maatregelen die per 1 januari 2025 van kracht worden. Het gaat om de maatregel dat alle beroepskrachten taalniveau 3F/B2 dienen te hebben voor mondelinge taalvaardigheid en de maatregel dat alle beroepskrachten die werken met baby's een certificaat moeten hebben behaald gericht op babyscholing. Bijna negen op de tien houders (89%) verwacht dat de implementatie van deze maatregelen zonder problemen zal verlopen.

Stand van zaken naleving

In de laatste meting hebben we verder ingezoomd op de naleving van de IKK-maatregelen in de praktijk. Over het algemeen geven houders aan dat ze in staat zijn om (altijd) aan de IKK-maatregelen te voldoen. De geraadpleegde medewerkers zijn iets voorzichter en stellen wat vaker dat de maatregelen 'meestal' kunnen worden nageleefd. De maatregelen waar de houders de meeste moeite mee hebben zijn dezelfde die ook in de eerdere metingen naar voren kwamen. Het gaat hierbij om het vaste gezichtencriterium, het 3 uur afwijken van de BKR, het actueel houden van het beleid rond veiligheid en gezondheid en de maatregel dat maximaal 33% van de beroepskrachten stagiair is (of beroepskracht in opleiding). Ook de knelpunten die ze ervaren bij de naleving zijn grotendeels dezelfde als die in eerdere metingen naar voren zijn gebracht. Het gaat in hun ogen vooral om de verregaande striktheid van de maatregelen die de flexibiliteit inperkt en niet goed past bij de (pedagogische) praktijk van de kinderopvang, om de grote (administratieve) belasting die gekoppeld is aan het voldoen aan de maatregelen en het tekort aan goed opgeleid personeel.

Ook de geraadpleegde GGD-inspecteurs zijn over het algemeen positief over de naleving en zijn van mening dat veel houders echt een verbeteringsslag hebben gemaakt. De maatregelen waarvoor de naleving lastig blijft zijn dezelfde die ook de houders noemen. Echter het grootste knelpunt in hun ogen is de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker. Dit punt is door de houders overigens niet zo duidelijk als knelpunt in de naleving benoemd. De maatregel – zeker rond de pedagogische coaching – is in de ogen van veel GGD-inspecteurs onvoldoende duidelijk voor zowel de houders als henzelf. Het geeft weinig richting aan houders hoe ze de coaching moeten vormgeven en de inzet van de coach moeten verantwoorden. Voor GGD-inspecteurs is het niet altijd helder welke vormen van coaching ze mogen goedkeuren. Ook vinden ze het lastig

dat ze alleen een oordeel mogen geven over de vormgeving van deze maatregel 'op papier'. Echt in de praktijk toetsen wat de kwaliteit van de coaching is, maakt momenteel geen onderdeel uit van hun opdracht.

Ook merken GGD-inspecteurs op dat het voor hen moeilijk is een compleet beeld van de naleving te krijgen, omdat ze veel IKK-maatregelen niet standaard bij elk bezoek aan een locatie inspecteren. De uitkomsten van de GGD-inspecties (zoals vastgelegd in GIR) onderschrijven echter wel hun ervaringen. De inspecties laten door de tijd heen op veel inspectie-items een dalende trend in het percentage overtredingen zien. Op enkele als 'lastig' benoemde IKK-maatregelen is sprake van een (sterke) stijging van het percentage overtredingen (pedagogisch beleidsmedewerker[25], het hebben en actueel houden van het veiligheids- en gezondheidsbeleid) of nog steeds een relatief hoog percentage overtredingen (3-uurs maatregel).

Het zijn – net als in de eerdere metingen – vooral de locaties van kleine organisaties (1 – 5 locaties) waarbij het percentage overtredingen over de gehele linie (beduidend) hoger ligt in vergelijking tot de locaties van middelgrote en vooral grote organisatie. Ook vanuit de gesprekken met de GGD-inspecteurs, gemeenten en de houders zelf blijkt dat kleine houders meer moeite hebben met de implementatie en de naleving van de IKK-maatregelen. Toch blijkt ook in de situatie bij deze 'kleine' locaties door de tijd heen wel een duidelijke vooruitgang te worden geboekt. Bij de meeste inspectie-items is het percentage overtredingen sinds 2018 (flink) gedaald. De verschillen tussen de locaties in de bso en die in de dagopvang blijken in 2020 (ten opzichte van 2019) iets te zijn gegroeid. De dagopvang kent op veel inspectie-items procentueel meer overtredingen dan de bso.

Invloed corona

Hoewel de gegevens uit GIR een waardevol beeld schetsen van de ontwikkeling van de mate van naleving van de IKK-maatregelen, moeten deze wel met enige voorzichtigheid worden behandeld. Door de coronacrisis zijn de inspecties anders verlopen dan normaal (er zijn minder inspecties uitgevoerd, meer op afstand, relatief meer locaties met een 'rood' of 'oranje' profiel[26]). Ook op de naleving van de maatregelen zelf heeft corona volgens 63% van de houders en 55% van de medewerkers (duidelijk) invloed gehad. Met name de uitval van personeel (door ziekte, quarantaine) heeft het naleven van een aantal – toch al lastige – IKK-maatregelen (vaste gezichtencriterium, 3-uurs maatregel, maximaal 33% van beroepskrachten is stagiair) nog verder onder druk gezet (hoewel dit niet altijd leidde tot meer overtredingen, het naleven werd gewoon lastiger). Ook enkele andere maatregelen bleken lastiger na te leven, zoals het structureel volgen van de kinderen (door tijdelijke sluiting van reguliere opvang en het bieden van noodopvang), altijd een volwassene met een kinder EHBO-diploma (door het niet doorgaan van de bijscholing) en de pedagogisch beleidsmedewerker (alleen coaching op afstand).

---

[25] De sterke stijging rond de pedagogisch beleidsmedewerker wordt overigens mede veroorzaakt door het feit dat in 2020 pas voor het eerst echt serieus op deze items is getoetst. Het hoge percentage overtredingen laat echter zien dat deze maatregel nog wel enige aandacht van houders vraagt.

[26] De invloed van deze aanpassingen in de inspecties op de uitkomsten van de inspecties is beperkt. Zo wordt altijd gekeken naar het aandeel overtredingen (dus in verhouding tot het totaal aantal inspecties). GGD GHOR stelt verder dat er in 2020 in verhouding iets meer locaties met een rood profiel zijn geïnspecteerd. De verhoudingen (groen, geel, oranje en rood) zijn – per inspectie-item – echter niet dusdanig veranderd ten opzichte van 2018 en 2019 dat het nodig is gebleken een weegfactor toe te passen.

Doelrealisatie: Verhoging kwaliteit van de kinderopvang

Een belangrijk doel van deze laatste meting is het in beeld brengen van de mate waarin (en de wijze waarop) de drie doelen van de Wet IKK in de praktijk zijn gerealiseerd. Deze doelrealisatie is bepaald op basis van de meningen en ervaringen van de in het onderzoek bevraagde groepen[27].

Het eerste doel is dat de IKK-maatregelen moeten leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de opvang. Twee derde van de houders en 84% van de medewerkers is van mening dat (een deel van) de IKK-maatregelen aan een kwaliteitsverhoging hebben bijgedragen. De verhoging van de kwaliteit is volgens hen vooral merkbaar op drie punten, namelijk meer aandacht en stabiliteit voor baby's (dagopvang), een versterking van de rol/toerusting van de pedagogisch medewerkers en een versterking van het pedagogisch beleid. Die laatste twee effecten zijn belangrijk omdat op deze manier de kwaliteit van de opvang op de locaties in de basis (en daarmee in principe op veel andere punten) wordt versterkt. Immers, een goed beleid en goed toegeruste medewerkers zijn belangrijk om de ontwikkeling van de kinderen te volgen en maatwerk (zie verderop) te kunnen bieden. GGD-inspecteurs zien vooral kwaliteitswinst in de in hun ogen toegenomen bewustwording bij de houders en medewerkers en daarmee in de toegenomen professionalisering van de kinderopvang. Houders zijn zich bewuster gaan bezighouden met het vormgeven en uitvoeren van beleid, zowel op pedagogisch gebied als ten aanzien van veiligheid en gezondheid.

Doelrealisatie: meer ruimte voor (pedagogisch) maatwerk

Een tweede doel van de Wet IKK is het bieden van meer ruimte voor (pedagogisch) maatwerk. Dit houdt in dat er in de opvang meer mogelijkheden moeten komen om in te spelen op de behoeften en wensen van individuele kinderen. Over de mate waarin dit doel met de IKK-maatregelen gerealiseerd is, bestaat onder houders en GGD-inspecteurs wat meer verdeeldheid. Bijna de helft van de houders ziet meer mogelijkheid voor maatwerk. Het gaat hierbij in hun ogen niet alleen om meer maatwerk in de zorg en begeleiding voor de kinderen, maar ook om meer maatwerk in de ondersteuning en begeleiding van de medewerkers. Met name door de coaching door de pedagogisch beleidsmedewerker kan veel beter in kaart worden gebracht wat de sterke kanten, mogelijkheden en aandachtspunten van medewerkers zijn. Ze kunnen dan ook veel gerichter worden ingezet en ondersteund. Dit komt vervolgens ook het maatwerk voor de kinderen ten goede. Medewerkers weten immers beter hoe ze kunnen inspelen op de behoeften van elk kind. Verschillende GGD-inspecteurs onderschrijven dit effect van de IKK-maatregelen.

Daarentegen wordt door andere houders en GGD-inspecteurs gewezen op de striktheid van verschillende IKK-maatregelen. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor maatwerk in de ervaring van houders juist meer onder druk komen te staan. Ze voelen zich beperkt in hun handelingsruimte, bijvoorbeeld als gevolg van de maatregel rond het 3 uur afwijken van de BKR.

Van de medewerkers vindt 79% (in meer of mindere mate) dat ze – door de IKK-maatregelen – beter tegemoet kunnen komen aan de individuele behoeften van de kinderen en dus meer maatwerk kunnen realiseren.

Doelrealisatie: meer houvast voor toepassing pedagogische doelen

Het bieden van meer houvast voor het vormgeven van de pedagogische doelen in het pedagogisch beleid en het toepassen van die doelen in de praktijk, is een derde doel van de Wet

[27] Het gaat dus om meningen en ervaringen, niet om objectief gemeten indicatoren/prestaties

IKK. Bijna 60% van de houders, 87% van de medewerkers en de meeste GGD-inspecteurs zien op dit punt een positief effect uitgaan van de IKK-maatregelen. Houders stellen dat ze bewuster zijn gaan kijken naar de doelen, hun beleid concreter hebben kunnen vormgeven en meer handvatten aangereikt hebben gekregen voor het vertalen van die doelen naar de praktijk. Ook ziet een deel van hen dat hun medewerkers beter in staat blijken het beleid en de doelen toe te passen in de praktijk. Ook GGD-inspecteurs zien een toename in het bewustzijn bij houders en merken dat zij hun medewerkers actiever betrekken bij het opstellen en vormgeven van het beleid in de praktijk. De medewerkers merken dat het pedagogisch beleid – als gevolg van de invoering van de IKK-maatregelen – op hun locatie duidelijker is beschreven en vastgelegd en dat ze zelf ook beter weten wat de doelen inhouden.

De houders die geen effect ervaren geven aan dat de pedagogische doelen voor hen al voldoende duidelijk waren, al goed in het beleid waren opgenomen en volgens het beleid werd toegepast in de praktijk.

Maatregelen die vooral (niet) hebben bijgedragen aan de doelrealisatie

Aan de houders is gevraagd welke maatregelen vooral hebben bijgedragen aan de realisatie van de drie genoemde doelen. Voor elk van de drie doelen zijn we tot een 'top 4' meest effectieve maatregelen gekomen. Samenvattend ontstaat het volgende beeld met vijf maatregelen die meer dan eens in de top 4 voorkomen en dus het vaakst zijn genoemd (figuur 7.2).

Figuur 7.2 Maatregelen die vooral hebben bijgedragen aan doelrealisatie

Maatregel	Verbetering kwaliteit	Meer ruimte maatwerk	Handvatten pedagogische doelen
Pedagogisch beleidsmedewerker / coach	✓	✓	✓
Elk kind een mentor	✓	✓	✓
BKR voor 0-jarigen	✓	✓	
Concretisering pedagogische doelen	✓		✓
Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind		✓	✓

De meest effectieve en wellicht daarmee de meest waardevolle maatregel volgens de houders is de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker en dan met name in de functie van coach. Deze maatregel staat voor alle drie de doelen in de top 4 meest effectieve maatregelen. De coach fungeert als schakel tussen het beleid(sniveau) en de werkvloer en is een belangrijke ondersteuner en begeleider van de medewerkers. Ook de GGD-inspecteurs zien de waarde van deze maatregel, maar benadrukken tegelijkertijd dat dit een maatregel is die nog niet overal goed is vormgegeven.

Ook de maatregel 'elk kind een mentor' wordt als zeer effectief gezien en draagt bij aan de realisatie van alle drie de doelen van IKK.

Ook is in beeld gebracht welke effecten volgens de houders een negatief effect hebben gehad op de doelrealisatie. Dit zijn de maatregelen waar de houders in de afgelopen jaren de meeste moeite hebben ervaren.

Figuur 7.3 Maatregelen met een negatief effect op de doelrealisatie

Maatregel	Verbetering kwaliteit	Meer ruimte maatwerk	Handvatten pedagogische doelen
Maximaal 3 uur afwijken van de BKR	✓	✓	✓
Vaste gezichtencriterium	✓	✓	✓
BKR voor de bso	✓	✓	

Wensen voor de toekomst

Overall bekeken zien de houders en de GGD-inspecteurs als belangrijkste meerwaarde van de IKK-maatregelen de toegenomen bewustwording bij houders en medewerkers, pedagogische coaching die breed op gang is gekomen en het feit dat de kinderopvang nu een helder kader in handen heeft om een kwalitatief goede opvang op locaties vorm te geven. Er zijn echter ook verbeterpunten en wensen voor de toekomst. Houders en medewerkers hebben namelijk ook negatieve effecten als gevolg van IKK ervaren. Het grootste knelpunt bij de houders is de grote administratieve belasting die de IKK-maatregelen in hun ogen met zich mee hebben gebracht. Bij de medewerkers speelt vooral de toegenomen werkdruk die ze ervaren, de toegenomen drukte op de groep en het feit dat ze meer werk in hun eigen tijd moeten doen. De belangrijkste wensen van houders, medewerkers en GGD-inspecteurs voor de toekomst zijn:

- Minder (nadruk op de) strikte regels.
- Meer geld/mogelijkheid voor scholing medewerkers.
- Aanpassing van de BKR voor de bso.
- Aanpassing van de BKR voor de peutergroep.

De GGD-inspecteurs verwoorden de eerstgenoemde wens als het zoeken naar een betere balans tussen het (strikt) toezien op de regels en het borgen van de kwaliteit van de opvang. Er ligt nu nog te veel nadruk op het kunnen aantonen dat je aan alle voorwaarden als houder strikt hebt voldaan. Dit zorgt voor veel administratieve belasting en leidt niet automatisch tot een betere opvang. Ook is er behoefte aan meer scholingsmogelijkheden voor medewerkers in de kinderopvang, als aanvulling op de coaching en begeleiding. Hiervoor zou niet alleen geld beschikbaar moeten komen, maar ook tijd (roostervrije uren), zodat het werk op de groep en de eigen tijd van de medewerkers daar niet onder lijdt. Tot slot gaat het om de aanpassing van de BKR, zowel voor de bso alsook voor de peutergroepen[28]. Voor beide groepen wordt de BKR als te ruim ervaren. Hierdoor is er minder aandacht en tijd voor de kinderen en wordt de druk op de medewerkers verhoogd.

Oudercommissies

Oudercommissies van kinderopvanglocaties hebben adviesrecht, niet alleen rond de implementatie van de IKK-maatregelen, maar ook op veel (beleids)veranderingen die tijdens de uitvoering en naleving van de IKK-maatregelen door de houder worden doorgevoerd.

De mate waarin oudercommissies in 2020 naar eigen zeggen om advies zijn gevraagd komt grotendeels overeen met de situatie in de eerdere twee metingen. In bijna driekwart van de locaties waar veranderingen in het kader van IKK-maatregelen zijn doorgevoerd, wordt de oudercommissie naar eigen zeggen om advies gevraagd. Uit de gesprekken met de houders komt

[28] Op zich vormt de BKR voor peutergroepen geen onderdeel van de Wet IKK.

een heel ander beeld naar voren. Van hen zegt slechts 37% de oudercommissies bij alle wijzingen (waar de oudercommissie adviesrecht op heeft) om advies te hebben gevraagd. Voorgaande jaren (tijdens de implementatie van de maatregelen) lag dat percentage duidelijk hoger. Nu de maatregelen zijn geïmplementeerd zien de houders blijkbaar minder reden om oudercommissies (bij wijzigingen) om advies te vragen. Ook lijken oudercommissies niet goed zicht te hebben op alle onderwerpen en veranderingen waarover zij adviesrecht hebben.

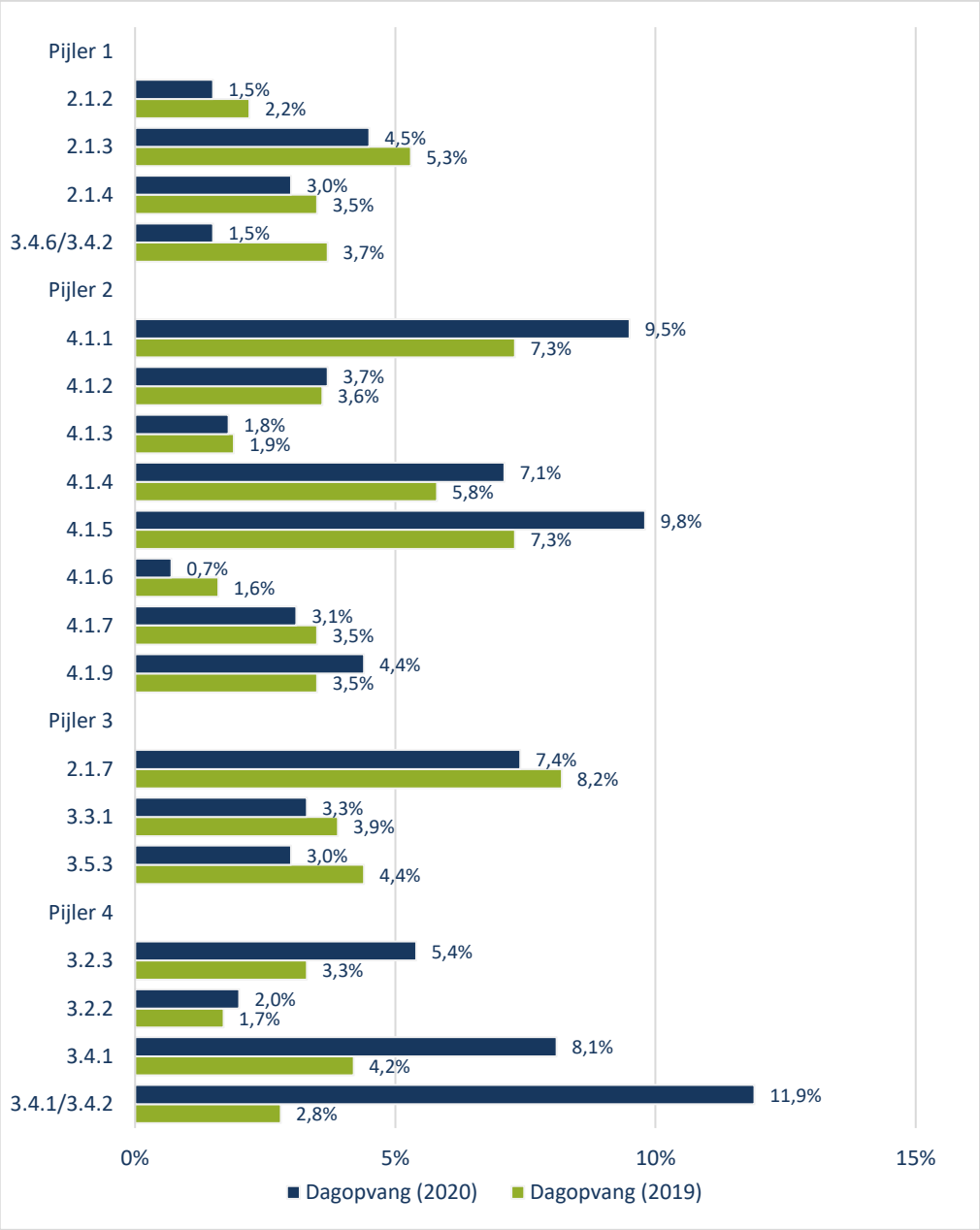
Net als in 2018 en 2019 wordt ook nu nog steeds het adviesrecht vrij 'informeel' ingezet, in de zin dat het advies meestal mondeling (tijdens een overleg) en niet schriftelijk (zoals het hoort) door de houder wordt gevraagd. Er wordt vooral advies gevraagd met betrekking tot aanpassingen in het pedagogisch beleid, het veiligheids- en gezondheidsbeleid, de 3-uurs maatregel, de BKR voor 0-jarigen en de pedagogisch beleidsmedewerker.

Alle oudercommissies die om advies zijn gevraagd, zijn naar eigen zeggen voldoende in de mogelijkheid gesteld om advies uit te brengen. Op twee na hebben ze dat ook allemaal gedaan. In de ruime meerderheid van de gevallen betekende het advies, dat ze als oudercommissie instemden met de plannen van de houder. Daar waar ze aanpassingen/suggesties hebben aangedragen zijn deze door de houder (deels) overgenomen. Het adviestraject is naar de ervaring van de oudercommissies dan ook goed verlopen.

Gevraagd naar de relatie met de houder is bijna driekwart van de geraadpleegde oudercommissies positief. Anderen zijn wat kritischer. De knelpunten die zij ervaren, hebben vooral te maken met een gebrekkige communicatie vanuit de houder (te laat geïnformeerd, te weinig overleg) en zich af en toe voordoen van meningsverschillen (bijvoorbeeld rond tariefs-wijzigingen). De coronacrisis heeft volgens 80% van de oudercommissies effect op het contact met de houder. Er zijn minder formele en informele contactmomenten en de contacten die er zijn vinden digitaal plaats.

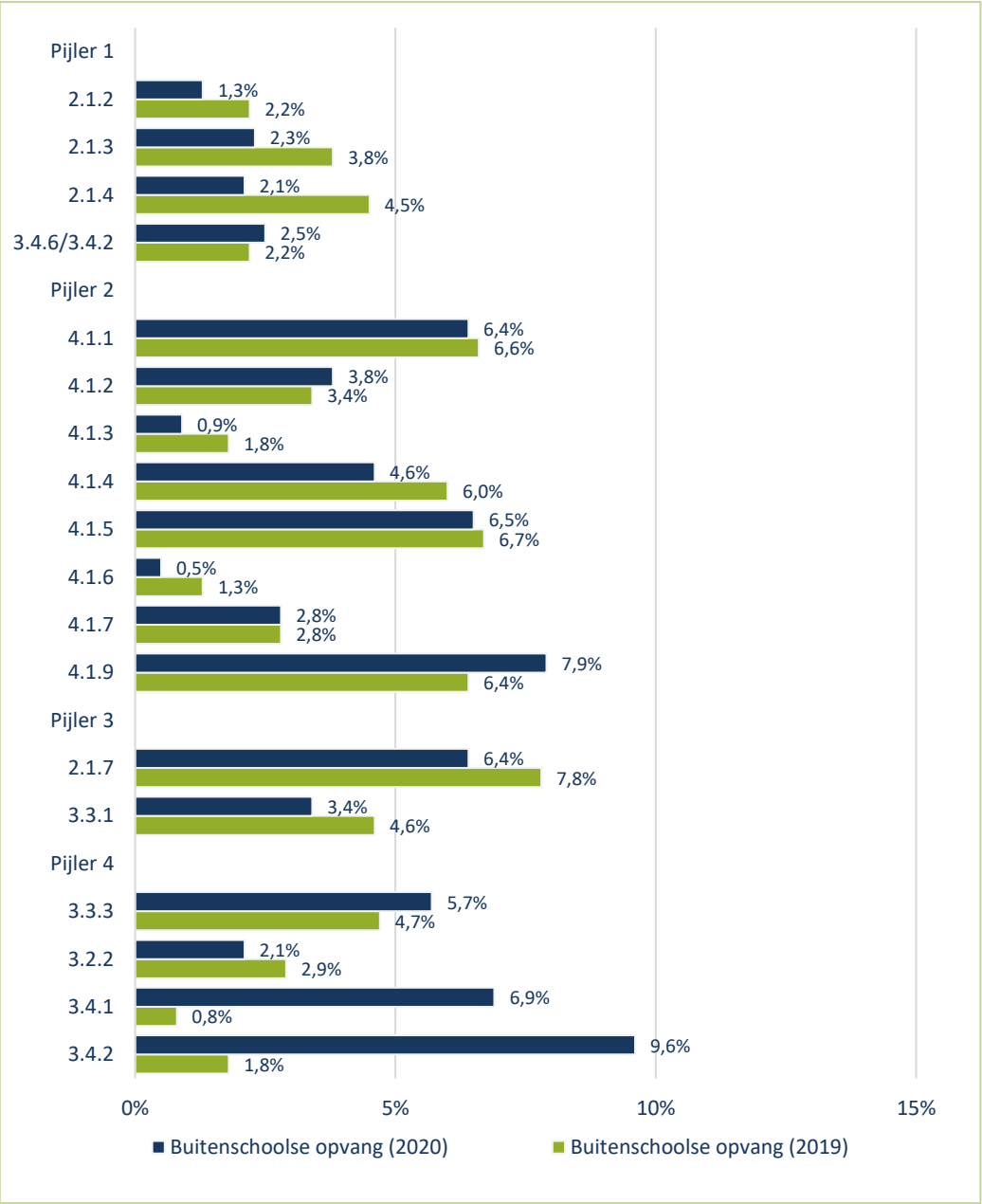
Bijlage I Aanvullende tabellen

Figuur 1 Percentage overtredingen bij jaarlijkse inspecties per item in de dagopvang, voor 2019 en 2020



Bron: GIR 2019/2020

Figuur 2 Percentage overtredingen bij jaarlijkse inspecties per item, in de bso, voor 2019 en 2020



Bron: GIR 2019/2020