Berenschot

RAPPORTAGE

Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang

Meting 2024

71708 – 28 november 2024

Leonore Das, Saraï Sapulete, Sara Wildschut, Anne-Floor Bakker

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... **3**

Inleiding ... **3**

1.1 Aanleiding ... **3**
1.2 Onderzoeksvraag ... **3**
1.3 Opzet van de monitor ... **4**
1.4 Leeswijzer ... **5**

Hoofdstuk 2 ... **7**

Verwachte effecten en ervaringen ... **7**

2.1 Wijzigingen voor dagopvang en buitenschoolse opvang ... **8**
2.2 Wijzigingen alleen voor dagopvang ... **24**
2.3 Wijzigingen alleen voor de buitenschoolse opvang ... **31**
2.4 Samenhang tussen gewijzigde en bestaande eisen ... **41**
2.5 Overige kwaliteitseisen ... **41**

Hoofdstuk 3 ... **44**

Conclusie ... **44**

3.1 Conclusie ... **45**
3.2 Tot slot ... **49**

Bijlage 1. Verantwoording onderzoek ... **50**
Bijlage 2. Eisen naar thema's ... **57**

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk leest u de aanleiding voor de monitor van de implementatie van (gewijzigde) kwaliteitseisen in de kinderopvang. Deze monitor beschrijft de implementatie van aangepaste kwaliteitseisen, de waargenomen gevolgen daarvan en ervaringen in de toepassing van gewijzigde en bestaande kwaliteitseisen. We lichten onze onderzoeksopzet toe en sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stuurt op de kwaliteit van de kinderopvang door onder andere kwaliteitseisen die zijn opgenomen in wet- en regelgeving. Kwaliteitseisen gelden – vanuit verschillende kaders – voor iedereen die kinderopvang aanbiedt: van de houder van een kindercentrum tot de gastouder. Het pakket aan kwaliteitseisen voor kindercentra is fors uitgebreid in 2018, met de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de kinderopvang. Gemeenten zijn wettelijk verplicht de toezichtstaak uit te besteden aan regionale GGD'en, die toezicht houden op de kwaliteitseisen, maar zijn wel eindverantwoordelijk. De GGD inspecteert jaarlijks iedere voorziening voor dagopvang en buitenschoolse opvang (bso).

In 2022 heeft onderzoeksbureau SEO de gepercipieerde effecten van de kwaliteitseisen van de Wet IKK geëvalueerd.[1] Naar aanleiding van de evaluatie heeft SZW het traject 'Herijking kwaliteitseisen kinderopvang' gestart. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in de kwaliteitseisen. Om deze beter te laten aansluiten bij de praktijk, ruimte te bieden voor een rijker aanbod in de bso, en knelpunten e verminderen, die bijvoorbeeld optreden door personeelstekorten. Het ministerie van SZW wil graag weten hoe de wijzigingen van deze kwaliteitseisen uitpakken in de praktijk. Daarom heeft het ministerie van SZW een monitor gevraagd. Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de eerste meting van de monitor.

1.2 Onderzoeksvraag

Deze monitor richt zich op de praktische uitvoerbaarheid en implementatie van de kwaliteitseisen en de ervaringen en belemmeringen van locatiemanagers, ouders, pedagogisch medewerkers, toezichthouders en handhavers. Met deze monitor kunnen geen uitspraken worden gedaan over de effecten van beleidswijzigingen op de kwaliteit van de kinderopvang. De focus in dit onderzoek is ook anders dan in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, die zich richt op (de ontwikkelingen in) de structurele en proceskwaliteit van de kinderopvang.

[1] https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/05/evaluatie-wet-ikk-2022.pdf

Berenschot volgt de aanpassingen van de kwaliteitseisen in een jaarlijkse monitor. In 2024 hebben we de monitor voor de eerste keer uitgevoerd met de volgende drie doelstellingen:

1. Het monitoren van de implementatie van aangepaste kwaliteitseisen.
2. Inzicht krijgen, voor zover dat mogelijk is, in de gepercipieerde gevolgen van de aangepaste en overige kwaliteitseisen. Tot welke resultaten en ervaringen hebben de kwaliteitseisen geleid in de praktijk van de kinderopvang?
3. Inzicht krijgen in de toepassing van de overige kwaliteitseisen en welke knelpunten zich daarbij voordoen, zowel bij individuele kwaliteitseisen als bij de samenloop van kwaliteitseisen.

Door middel van deze monitor verkrijgen we een zo betrouwbaar mogelijk inzicht in de praktijk van de kinderopvang. Deze monitor verschaft beleidsmakers inzicht in de ervaringen in de praktijk, zodat zij tussentijds kunnen toetsen of de beoogde doelen nog steeds aansluiten bij de context en uitdagingen in de praktijk. Tussentijds kan SZW indien nodig en mogelijk bijsturen op knelpunten die worden gesignaleerd in deze monitor.

SZW zal de jaarlijkse resultaten van deze monitor, naast andere onderzoeken en verkenningen (zoals de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang), gebruiken als input voor beleidsontwikkeling.

1.3 Opzet van de monitor

Om een zo betrouwbaar mogelijk inzicht te krijgen in de werking van de kwaliteitseisen in de praktijk, hebben we een aantal onderzoeksstappen doorlopen. In deze paragraaf lichten we deze onderzoeksstappen kort toe. Een uitgebreidere en gedetailleerde onderzoeksverantwoording is te vinden in de bijlage.

1. Deskstudie. We hebben verschillende bronnen geraadpleegd om de kwaliteitseisen en de inhoud hiervan op een rij te zetten. Dit overzicht bood de basis voor het gestructureerd opstellen van de vragenlijsten en interviewleidraden.
2. Vragenlijsten. We hebben een per doelgroep op maat gemaakte vragenlijst uitgezet onder locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders, toezichthouders van de GGD'en en handhavers vanuit de gemeenten. In de vragenlijsten komen de kwaliteitseisen afzonderlijk aan bod, om een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te krijgen per wijziging. De vragenlijsten zijn zo opgesteld dat deze gedurende meerdere jaren gebruikt kunnen worden.
3. Interviews en focusgroepen. We hebben respondenten aan het eind van de vragenlijsten gevraagd of zij met ons in gesprek willen over hun ervaringen met de kwaliteitseisen. Met een selectie uit de respondenten die hier positief op antwoordden, hebben we individuele interviews gevoerd. Voor de ouders geldt dat we hen in een focusgroep met meerdere ouders tegelijkertijd hebben gesproken. Door middel van een vooraf opgestelde interviewleidraad hebben we met hen een verdiepingsslag gemaakt op de vragenlijst.
4. Locatiebezoeken. Om de resultaten verder te verdiepen en te illustreren hebben we zes locatiebezoeken uitgevoerd. Tijdens elk van deze bezoeken zijn we in gesprek gegaan met de locatiemanager, één of meerdere pedagogisch medewerkers en één of meerdere ouders. We hebben de respondenten afzonderlijk gesproken om verdiepende inzichten in kaart te brengen over de werking van de kwaliteitseisen in de praktijk van de locaties. We zijn op bezoek geweest bij locaties van verschillende omvang, in verschillende regio's en met een verschillend aanbod.
5. Validatiesessies. Tijdens een validatiesessie met een ouder, een pedagogisch medewerker, locatiemanagers en toezichthouders hebben we de resultaten besproken en de discussie gevoerd over opvallende resultaten. Een vergelijkbare validatiesessie is ook gehouden met de klankbordgroep die betrokken is bij het onderzoek (nader toegelicht in de onderzoeksverantwoording in Bijlage 1).

6. Feedback vanuit betrokkenen. Tijdens het onderzoek hebben we regelmatig feedback en input ontvangen van de begeleidingscommissie van het ministerie, die bestond uit vijf medewerkers van het ministerie die zich bezighouden met de kwaliteitseisen in de kinderopvang. Ook hebben we feedback en input ontvangen vanuit de genoemde klankbordgroep en van wetenschappelijke experts.

Respons op de vragenlijsten

De vragenlijsten zijn ingevuld door de volgende doelgroepen (Tabel 1). Ook zijn de responsaantallen hierbij vermeld. In de bijlage van dit onderzoek gaan we uitgebreid in op de representativiteit.

Tabel 1. Aantal respondenten op de vragenlijsten per doelgroep

Doelgroep	Aantal respondenten	Aantal interviews	Aantal locatie-bezoeken
Locatiemanagers	274	10	6
Pedagogisch medewerkers	253	8	
Ouders	752	7	
Toezichthouders GGD	83	5	n.v.t.
Handhavers gemeenten	35	0	n.v.t.

In het geval dat er een kleiner aantal respondenten was (bijvoorbeeld bij handhavers, vanwege een kleinere populatie en kleiner aandeel dat al met specifieke gewijzigde maatregelen te maken heeft gehad) benoemen we dit expliciet.

We hebben in de benadering van doelgroepen zo veel mogelijk gestreefd naar representativiteit, door een brede benaderingswijze via verschillende kanalen. Onze conclusie is dat de doelgroepen voldoende representatief zijn voor de populatie, waar het gaat om landelijke spreiding (locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders, toezichthouders en handhavers) en type aanbod en grootte (locatiemanagers). We houden wel rekening met mogelijke selectie-effecten. Zo kan het zijn dat locaties waar meer personeelstekorten aan de orde zijn, eerder hun mening willen uiten.

Het aantal respondenten (N) per vraag kan verschillen, doordat een deel van de respondenten niet alle vragen heeft ingevuld. Ook kan het zijn dat respondenten nog niet met de wijzigingen te maken hebben gehad en daarover dan geen vervolgvragen kregen. We vermelden bij de tabellen en grafieken de aantallen respondenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ervaringen met het toepassen van de wijziging en de ervaren gevolgen van de gewijzigde kwaliteitseisen. We beschrijven steeds eerst de eis en wat ermee was beoogd. Vervolgens beschrijven we de ervaringen (passen kinderopvangorganisaties het al toe, en in welke mate) en daarna de ervaren gevolgen (wat is het ervaren gevolg voor de werkdruk en voor personeelstekorten, en hoe heeft de implementatie invloed op het dagelijkse werk). We bespreken de resultaten per doelgroep van locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders, toezichthouders en handhavers. Aan het eind van hoofdstuk 2 gaan we in op de samenhang tussen

gewijzigde en bestaande kwaliteitseisen, en op de ervaringen met de ongewijzigde, bestaande kwaliteitseisen. In hoofdstuk 3 sluiten we af met een conclusie per gewijzigde kwaliteitseis, een beeld per doelgroep en onze overkoepelende conclusie. In de bijlagen vindt u de verantwoording van het onderzoek en meer achtergrond bij de kwaliteitseisen. Als losse bijlage zijn de tabellen bijgevoegd met de antwoorden op de verschillende vragenlijsten.

HOOFDSTUK 2

Verwachte effecten en ervaringen

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen met de gewijzigde kwaliteitseisen vanuit verschillende invalshoeken. We beschrijven wat locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders, toezichthouders en handhavers merken van de wijzigingen in de praktijk en welke effecten ze zien. Ook beschrijven we de ervaringen met de ongewijzigde, bestaande kwaliteitseisen.

Beschrijving van ervaringen vanuit verschillende bronnen en invalshoeken:

De ervaringen die we in dit hoofdstuk beschrijven, zijn afkomstig uit de antwoorden uit de vragenlijsten, de door ons afgenomen interviews, locatiebezoeken en validatiesessies. Daar waar we rapporteren over cijfers en percentages, gaat het om vragenlijstresultaten. Kwalitatieve aanvullingen komen uit de open antwoorden, interviews, locatiebezoeken en validatiesessies. Per kwaliteitseis beschrijven we de ervaringen op dezelfde manier: cijfers aangevuld met kwalitatieve duiding.

2.1 Wijzigingen voor dagopvang en buitenschoolse opvang

2.1.1 Beroepskracht in opleiding mag binnen de BKR meer ingezet worden

Om aan de beroepskracht-kindratio (BKR) te kunnen voldoen mogen houders onder voorwaarden beroepskrachten in opleiding (BIO's) formatief inzetten. 'Formatief' betekent dat ze meetellen voor de BKR. De regel geldt voor zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang.

2.1.1.1 De wijziging uitgelegd

Dit is een tijdelijke wijziging van de kwaliteitseis, vanaf 1 januari 2022. De wijziging geldt tot 1 juli 2026.

De BKR regelt de verhouding tussen het aantal kinderen van een bepaalde leeftijd en het minimale aantal pedagogisch medewerkers. Omdat er personeelstekorten zijn, mag momenteel de helft van de beroepskrachten die per dag op een locatie worden ingezet, bestaan uit medewerkers die nog in opleiding zijn. Eerst was dit 33%. Voor de formatieve inzet BIO's gelden de volgende voorwaarden: er moet per dag minimaal één gekwalificeerde beroepskracht op de stamgroep staan. Daarnaast moet de BIO het eerste leerjaar van de opleiding hebben afgerond.

Het is niet verplicht om gebruik te maken van deze wijziging. Kinderopvangorganisaties kunnen ervoor kiezen om hier wel of niet gebruik van te maken, afhankelijk van hun specifieke situatie en personeelsbeleid.

Het is belangrijk dat kinderopvangorganisaties zorgvuldig bepalen of een BIO het aankan om formatief op een groep te worden ingezet. Daarom is er in 2024 door de Minister van SZW een nieuwe voorwaarde geïntroduceerd. Er moet een begeleidingsplan zijn voor de BIO, waarmee de betreffende medewerker, de praktijkbegeleider en de opleidingsbegeleider schriftelijk instemmen.

Voorbeeld van de wijziging

Als er volgens de BKR:

- vier pedagogisch medewerkers nodig zijn, mogen er daarvan twee in opleiding zijn (50%); eerder was dat er één.
- drie pedagogisch medewerkers nodig zijn, mag één van de drie in opleiding zijn; deze verhouding blijft na de wijziging gelijk aan die van voor de wijziging.
- twee pedagogisch medewerkers nodig zijn, mag één van de twee in opleiding zijn; eerder was dit niet toegestaan.

2.1.1.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: Deze maatregel is genomen vanwege de personeelstekorten en hoge werkdruk in de kinderopvang. Door deze maatregel zijn er meer mogelijkheden om de personeelsplanning rond te krijgen.

Bereikt effect: Locatiemanagers maken doorgaans niet structureel gebruik van deze wijziging. Het is afhankelijk van de mate van personeelstekort én de capaciteiten van de BIO. Pedagogisch medewerkers ervaren in sommige gevallen verdringing van vaste medewerkers door de BIO; zij moeten bijvoorbeeld invallen op een andere locatie, terwijl de BIO op de vaste locatie mag blijven. Ook ervaren pedagogisch medewerkers in sommige gevallen een hogere werkdruk, omdat zij vaker met iemand moeten werken die nog in opleiding is, in plaats van met een vaste beroepskracht.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Deze tijdelijke verruiming is bedoeld om de druk op de kinderopvangsector te verlichten gelet op de personeelstekorten, terwijl tegelijkertijd nieuwe krachten worden opgeleid. Door deze maatregel zijn er meer mogelijkheden om de personeelsplanning rond te krijgen. De verruiming geldt tot 1 juli 2026.

Ervaringen met toepassen van de wijziging

63% van de locatiemanagers benoemt dat BIO's formatief worden ingezet. Zij geven aan dat het gemiddeld om een inzet van 18% van de formatie gaat. Van degenen die de BIO inzetten zegt 43% dit ook vaker te doen sinds de wijziging is doorgevoerd. Het merendeel van de locaties lijkt daarom niet structureel gebruik te maken van de mogelijkheid om BIO's in plaats van maximaal 33%, maximaal 50% intallig[2] in te zetten. In de interviews geven locatiemanagers aan dat zij van deze ruimte gebruik maken indien nodig, maar dat ze de BIO niet structureel inzetten (als vast onderdeel van de formatie/roostering). In de meeste gevallen gebeurt dit wel tijdens pauzes of vakanties en ervaren locatiemanagers dit als welkome flexibiliteit.

Van pedagogisch medewerkers geeft 26% aan dat de intallige inzet van de BIO standaard gebeurt, en volgens 59% van de pedagogisch medewerkers incidenteel. 15% geeft aan dat er nooit een BIO intallig wordt ingezet.

Als er een BIO intallig wordt ingezet, dat ziet 54% van de pedagogisch medewerkers dat dit voor maximaal een derde van de formatie is, en 26% dat voor meer dan een derde van de formatie (tot maximaal de helft) BIO's wordt ingezet; 20% weet het niet.

De inzet van BIO's intallig binnen de BKR lijkt vaker incidenteel dan een standaard inroostering. Locatiemanagers zetten BIO's vaker boventallig dan intallig in. Dit betekent dat als er een BIO is, deze in de meeste gevallen niet vast in het rooster meetelt voor de BKR, maar dat dit alleen gebeurt in tijden van nood of krapte, zoals in vakanties of bij ziekte.

Als voornaamste redenen voor de inzet van BIO's noemen locatiemanagers het verlichten van de werkdruk van de eigen pedagogisch medewerkers (67%), het openhouden van de groepen (84%) en het bieden van een uitdaging aan de BIO (95%). Volgens hen is de inzet van een BIO niet financieel gemotiveerd. Daarnaast noemen ze ook andere redenen, zoals het belang van het

[2] In de interviews met betrokkenen merkten we dat bepaalde terminologie in de praktijk herkenbaarder is dan andere. Zo werd er in de praktijk vaker gesproken over 'intallig' inzetten dan 'formatief'. In het rapport gebruiken we deze termen allebei, in de interpretatie zijn ze inwisselbaar.

inzetten van BIO's om nieuwe aanwas van werknemers naar de sector te krijgen en het vermijden van de inzet van een zzp'er. Bij de meeste kinderopvanglocaties is het zo dat zij aan de hand van capaciteiten bepalen of BIO's er klaar voor zijn om intallig te worden ingezet. Dit is erg persoonsafhankelijk; bij de één gebeurt dit al na een maand, bij de ander duurt het een paar maanden.

Er zijn locatiemanagers die aangeven intallige inzet van BIO's juist niet wenselijk te vinden. Het argument dat ze daarvoor geven is dat zij BIO's de mogelijkheid willen geven om te leren, en dat ze hen daarom boventallig inzetten. Bij locatiemanagers die hier wel gebruik van maken, zien we dat zij dit een belangrijk onderdeel vinden van het leertraject; zij benoemen dat het dragen van de verantwoordelijkheid belangrijk is voor de BIO. Een locatiemanager zegt: "Als je dezelfde BIO intallig inzet, dan zie je direct verschil in gedrag vergeleken met de momenten dat zij boventallig staan; ze voelen direct de verantwoordelijkheid." Het is daarmee ook een goede manier om deze capaciteiten te toetsen. Zeven van de tien bevraagde BIO's zegt zich comfortabel te voelen bij het formatief ingezet worden op de groep.

Het is voor kinderopvangorganisaties niet altijd eenvoudig om BIO's[3] te vinden; er is niet altijd aanwas. Locatiemanagers van kleinere houders geven in de interviews aan dat grotere organisaties vaak hele bbl-klassen 'opkopen', waardoor er voor hen weinig aan goede krachten overblijft. Een locatiemanager van een grote houder bevestigt dit beeld , die meldt dat zij een bbl-klas binnen de organisatie hebben waar bbl'ers worden opgeleid en geplaatst bij verschillende locaties. De beschikbaarheid an sich van een BIO is een eventuele mogelijke beperkende factor voor de inzet, maar staat los van de keuze om de BIO wel of niet intallig in te zetten.

Van de ouders weet 31% hoeveel medewerkers nog in opleiding zijn. 36% daarvan geeft aan dat dit aantal gelijk is gebleven sinds 2022, 13% geeft aan dat dit meer is geworden, 6% stelt dat het aantal BIO's op de groep minder is, maar 45% weet het niet. Dit verschilt van het beeld uit de interviews, waar ouders aangeven vaak wel op de hoogte te zijn van welke medewerkers nog in opleiding zijn en welke medewerkers gediplomeerd zijn. Ze vinden meestal wel dat de locatiemanagers hen hier goed over informeren, maar of BIO's intallig of boventallig worden ingezet is niet voor alle ouders inzichtelijk. Ouders snappen dat locaties de maatregel kunnen gebruiken en inzetten als er personeelstekorten zijn. Zij vinden wel – net als locatiemanagers en pedagogisch medewerkers – dat het erg afhangt van de capaciteiten van de BIO of hij of zij intallig ingezet kan worden. Ook goede begeleiding is daarin belangrijk. Een ouder geeft aan vanuit de oudercommissie (OC) 'best strak op het proces te hebben gestuurd', door feedback te geven op het aantal keren dat er overleg was tussen student en stagebegeleider. Ouders zijn wel wat meer huiverig bij het inzetten van BIO's ten opzichte van vaste pedagogisch medewerkers; ze zijn er niet zeker van dat je van BIO's mag verwachten om verantwoordelijkheid te dragen en goed te kunnen handelen op het moment dat er iets aan de hand is. Uit de groepsgesprekken blijkt dat ouders van een kleine locatie ervaren dat er bij hen minder vaak BIO's intallig worden ingezet. Toezichthouders zien dit ook. Een verklaring kan zijn dat kleinere locaties eerder in de knel komen met het maximum van 50% dan grotere organisaties.

In de meeste gevallen is er een begeleidingsplan, hoewel de mening over de inhoud en afspraken verschilt tussen locatiemanagers en de andere bevraagde doelgroepen. 89% van de locatiemanagers geeft aan dat er een begeleidingsplan is opgesteld voor de BIO's. In de regelgeving is bepaald dat het verplicht is dit begeleidingsplan af te stemmen met de

[3] In de interviews met betrokkenen merkten we dat 'bbl' in veel gevallen herkenbaarder was dan 'BIO', voor beroepskrachten in opleiding. We gebruiken in dit rapport dan ook beide termen inwisselbaar. Bij BIO's kan het echter breder gaan over BIO's, ook naast BBL: Dit kan een persoon zijn die de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgt, een in de Cao Kinderopvang gedefinieerde pedagogisch medewerker in ontwikkeling, een hbo-student die een duale leerroute volgt of een student die de derde leerweg (overig onderwijs) volgt.

praktijkbegeleider, de stagebegeleider en de BIO zelf. 94% van de locatiemanagers geeft aan dit af te stemmen met de praktijkbegeleider, 83% geeft aan het af te stemmen met de BIO. Bijna de helft (48%) stemt het af met *zowel* de praktijkbegeleider als de stagebegeleider vanuit de opleiding als de BIO zelf. Slechts 1% geeft aan met geen van de partijen af te stemmen. Van de locatiemanagers vindt 94% dat de afspraken in het plan (zeer) goed zijn. Dit geldt slechts voor 45% van de pedagogisch medewerkers, tegenover 34% die het daar niet mee eens is (21% is niet op de hoogte van afspraken in het begeleidingsplan). Enkele locatiemanagers hebben toegelicht dat zij het begeleidingsplan ondersteunend vinden, terwijl anderen het als extra werk ervaren en vinden dat het niet altijd nodig is, als de BIO goed functioneert.

Enkele locatiemanagers vinden het begeleidingsplan ondersteunend, terwijl anderen het als extra werk ervaren en vinden dat het plan niet altijd nodig is, als de BIO goed functioneert. Locatiemanagers zien het begeleidingsplan vaak gezien als een administratieve formaliteit. Het kost veel tijd om het plan te maken, te laten ondertekenen door de juiste personen en het actueel te houden. Een begeleidingsplan wordt aan het begin van de opdracht gemaakt en niet meer bijgesteld, terwijl juist de ontwikkeling belangrijk is om te monitoren in de begeleiding. Toezichthouders zien ook uitdagingen in de praktische uitvoerbaarheid van het opstellen en laten ondertekenen van het begeleidingsplan.

We hebben ook BIO's zelf bevraagd; tien van hen hebben de vragenlijst ingevuld. Van deze BIO's geven zeven aan op vaste momenten formatief ingezet te worden; één wordt nooit formatief ingezet, en twee worden alleen formatief ingezet om in te vallen. Zeven van hen voelen zich comfortabel om formatief te worden ingezet, twee zijn neutraal en één voelt zich daar niet comfortabel bij. Negen BIO's geven de voorkeur aan intallig mee te werken dan boventallig. Zeven BIO's vinden dat zij goed begeleid worden als zij formatief worden ingezet.

Ervaren gevolgen

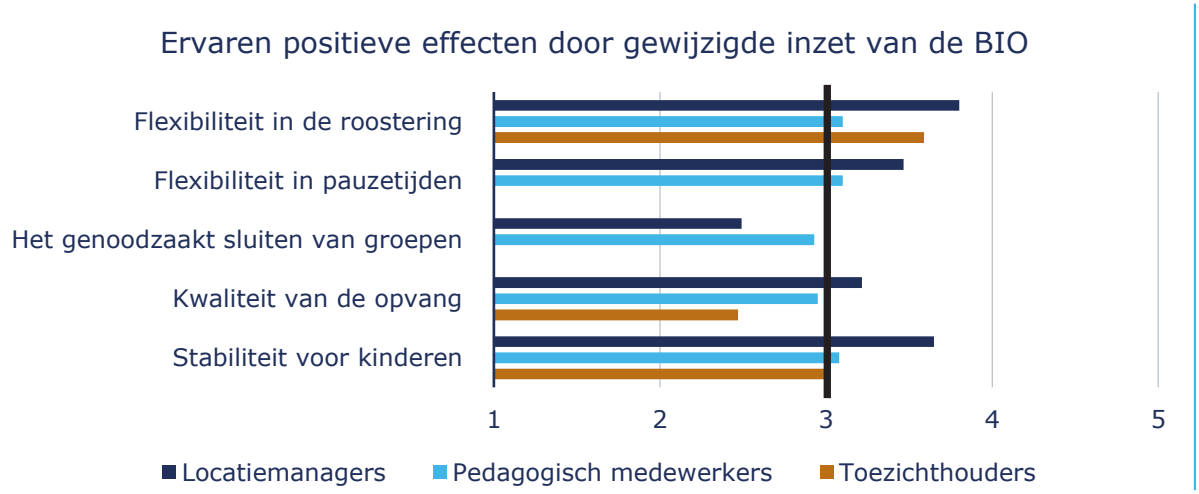
De wijziging leidt niet tot grote veranderingen in de organisatie. Vaak draaien BIO's eerst boventallig mee en worden daarna steeds vaker intallig ingezet. Dit zorgt ervoor dat ze vertrouwde gezichten worden voor de kinderen en ouders, en dat hun verantwoordelijkheidsgevoel en zelfvertrouwen groeit. Respondenten geven aan dat het wel belangrijk is dat er voldoende gediplomeerde pedagogisch medewerkers aanwezig zijn op de groep.

De waargenomen gevolgen sluiten over het algemeen aan bij de beoogde effecten. Aan locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders en toezichthouders is gevraagd hoe zij effecten van de inzet van de BIO ervaren. In figuur 1 zijn de uitkomsten van locatiemanagers, pedagogisch medewerkers en toezichthouders[4] samengevat en weergegeven per groep; een paar opvallende lichten we eruit. De noodzaak om groepen te sluiten, bijvoorbeeld omdat er niet genoeg pedagogisch medewerkers zijn voor het aantal kinderen, komt minder voor dan voor de wijziging; dit onderkennen zowel locatiemanagers als pedagogisch medewerkers.

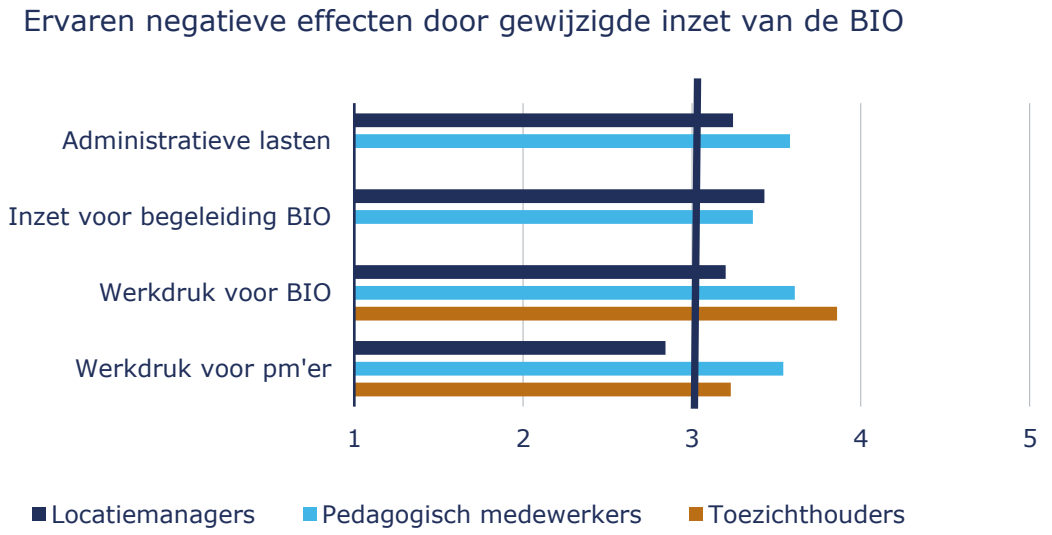
De werkdruk van de pedagogisch medewerker is volgens locatiemanagers minder geworden of gelijk gebleven, maar dat is niet in lijn met wat pedagogisch medewerkers zelf ervaren. Zij vinden gemiddeld genomen dat de werkdruk meer is geworden. Een BIO is en blijft volgens hen in opleiding, en kan niet volledig ingezet worden als ware het dat hij of zij al afgestudeerd is. Daardoor moeten een pedagogisch medewerker bij inzet van de BIO (en zeker als deze alleen naast hun staat) nog altijd de eindverantwoordelijkheid dragen en kunnen ze deze niet delen met de BIO. Locatiemanagers zijn over het algemeen positiever over de effecten die zij ervaren dan

[4] We hebben niet alle doelgroepen dezelfde vragen voorgelegd. Sommige vragen zijn niet goed te beantwoorden of minder relevant voor bepaalde doelgroepen. Waar mogelijk, geven we vergelijkende grafieken weer.

pedagogisch medewerkers. Toezichthouders vinden dat de kwaliteit van de opvang door deze maatregel minder wordt. Zij vinden ook dat de werkdruk voor BIO's met deze maatregel stijgt. Ze geven aan dat er mogelijk misbruik van de regeling gemaakt wordt, doordat BIO's niet onder begeleiding van een gediplomeerde beroepskracht worden ingezet, maar volle dagen alleen op de groep worden gezet (dit mag alleen in pauzes en aan de randen van de dag, mits het aantal BIO's niet boven de 50% per locatie uitkomt). Handhavers zijn positief over deze eis: zij zien minder overtredingen op de BKR dan voorheen. Wel benoemt een enkele handhaver dat deze wijziging tot uitholling van de kwaliteit leidt.



Figuur 1. Ervaren positieve of gelijk gebleven effecten volgens locatiemanagers (N=148), pedagogisch medewerkers (N=232), toezichthouders (N=44) als gevolg van de gewijzigde inzet van de BIO. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer. [5]



Figuur 2. Ervaren negatieve effecten volgens locatiemanagers (N=148), pedagogisch medewerkers (N=232), toezichthouders (N=44) als gevolg van de gewijzigde inzet van de BIO. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer.

[5]Een effect is positief als het ten opzichte van het gehoopte effect ook daadwerkelijk gebeurt. Bijvoorbeeld: de hoop was dat door het doorvoeren van de wijziging op de kwaliteitseis het minder nodig zou zijn om groepen te sluiten. Het waargenomen effect is dat dit inderdaad minder is. Daarom is dit een positief ervaren effect, ondanks het feit dat de uitkomst aangeeft 'veel minder'.

Pedagogisch medewerkers zijn wat minder positief dan locatiemanagers over de mogelijkheid BIO's meer in te zetten blijkt uit de figuur en dat hoorden we ook in de interviews. Zij benoemen dat het voor hen werkdruk met zich meebrengt om iemand goed op te leiden.[6] Ook komen er meer 'regeltaken' bij vaste krachten te liggen dan bij BIO's, BIO's weten niet altijd wat er gedaan moet worden en moeten nog meer gestuurd worden. Ouders gaan met vragen sneller naar een vaste kracht dan naar een BIO. Dit zorgt voor meer werkdruk voor de vaste kracht. Ook ervaren zij niet direct flexibiliteit door het (meer) intallig kunnen inzetten van een BIO. Er zijn daarentegen ook respondenten die aangeven dat het niets uitmaakt als er een BIO op de groep staat; zij draaien mee als volwaardig pedagogisch medewerker. Uiteindelijk werkt toch het merendeel liever met een BIO dan met een invalkracht of zzp'er.

Bij meerdere pedagogisch medewerkers komt naar voren dat zij BIO's ook als mogelijk bedreigend zien, omdat BIO's hun vaste plekken kunnen opvullen. Bij meerdere locaties hebben we hier voorbeelden van gehoord: zodra de BIO intallig mocht worden ingezet en er op andere plekken flexibele inzet nodig was, werden de vaste beroepskrachten vanuit de groep gevraagd om op een andere locatie in te vallen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de stabiliteit op de groep, omdat een vertrouwde, vaste medewerker niet meer, of veel minder, op de eigen groep wordt ingezet.

Locatiemanagers en pedagogisch medewerkers is gevraagd naar hun ervaringen met het proces van implementatie ten opzichte van hun verwachtingen. We zien dat de onrust bij ouders en kinderen volgens locatiemanagers minder is dan zij hadden verwacht (Figuur 3). De administratie en tijdsinvestering zijn allebei wat hoger dan verwacht. Pedagogisch medewerkers hebben iets meer weerstand bij het inregelen van de maatregel gezien dan verwacht, bij zowel henzelf als bij anderen. Pedagogisch medewerkers vinden vaker dan locatiemanagers dat de administratie, weerstand, onrust en tijdsinvestering, meer zijn dan verwacht.

Figuur 3. Ervaringen ten opzichte van verwachtingen van locatiemanagers (N=148) en pedagogisch medewerkers (N=223) bij het inregelen van de gewijzigde maatregel als voor de inzet van de BIO. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder dan verwacht tot 5. veel meer dan verwacht.

[6] In de reflecties tijdens de interviews gaat het vaak over de inzet van BIO's in zijn algemeenheid, omdat de inzet voor 50% per locatie structureel (nog) weinig voorkomt. Deze geluiden bieden echter ook inzicht in de (mogelijke) effecten van het verhogen van de maatregel.

Samenvattend

De wijziging dat BIO's formatief ingezet kunnen worden voor 50% in plaats van voor 33% is doorgevoerd vanwege de personeelstekorten en de hoge werkdruk in de kinderopvang. Over het algemeen wordt de wijziging als waardevol ervaren, omdat het bijdraagt aan de continuïteit en kwaliteit van de opvang. Door deze maatregel zijn er meer mogelijkheden om de personeelsplanning rond te krijgen. We zien inderdaad dat er meer flexibiliteit wordt ervaren. Toch wordt er nog niet op grote schaal meer gebruik gemaakt van deze regeling (43% van de locatiemanagers geeft aan sinds 2022 meer beroepskrachten in opleiding in te zetten); formatief inzetten van BIO's lijkt meer incidenteel in geval van nood te worden gebruikt.

Per doelgroep vallen samengevat de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: De wijziging biedt flexibiliteit, maar wordt met name incidenteel ingezet. Het beleid verschilt per locatie: sommige locatiemanagers vinden dat het voor het leerproces bevorderlijk is dat een BIO intallig wordt ingezet, anderen vinden juist het tegenovergestelde en willen BIO'S die verantwoordelijkheid nog niet geven.
- Pedagogisch medewerkers: Pedagogisch medewerkerszien hun werkdruk toenemen omdat naast de zorg voor de kinderen ook de BIO begeleid moeten worden. Ook ervaren zij dat de BIO de vaste kracht kan verdringen, doordat vaste krachten bij de behoefte aan flexibiliteit eerder elders moeten inspringen. Pedagogisch medewerkers zijn minder positief dan locatiemanagers over deze wijziging.
- BIO (N=10): BIO's voelen zich er grotendeels comfortabel bij om formatief ingezet te worden en geven daar ook de voorkeur aan, in plaats van boventallig ingezet te worden.
- Ouders: Ouders weten in de meeste gevallen niet of BIO's formatief worden ingezet.
- Toezichthouders: Toezichthouders ontvangen signalen dat er weleens misbruik wordt gemaakt van deze regeling, bijvoorbeeld dat BIO's volle dagen alleen op een groep worden geplaatst. Zij zijn ook negatiever over de effecten van deze wijziging op de kwaliteit.
- Handhavers: Handhavers zien positieve effecten van deze wijziging, omdat deze locaties in staat stelt beter te voldoen aan de BKR. Maar ze zien ook risico's op uitholling van de kwaliteit.

2.1.2 Taaleis

Een goede taalontwikkeling is belangrijk voor kinderen. Pedagogisch medewerkers dragen bij aan de taalontwikkeling van kinderen. Daarom moeten pedagogisch medewerkers voldoen aan een taaleis.

2.1.2.1 De wijziging uitgelegd

Deze wijziging van de kwaliteitseis gaat in per 1 januari 2025. Ten tijde van het invullen van de vragenlijsten en het houden van de interviews gold deze eis dus nog niet, maar werden er al wel voorbereidingen getroffen bij kinderopvanglocaties.

Vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers een bepaald Nederlands taalniveau kunnen aantonen voor de mondelinge vaardigheden (spreken, gesprekken voeren en luisteren). In de dagopvang is dit niveau 3F of B2. In de bso is dit niveau 2F of B1. Voor oudere beroepskrachten en mensen die langdurig ziek zijn geweest eind 2024 geldt een uitzondering. Zij krijgen extra tijd. Daarnaast hoeft iemand die uitsluitend een andere taal spreekt met de kinderen, niet aan de taaleis te voldoen.

Deze wijziging wordt doorgevoerd omdat interacties met beroepskrachten belangrijk zijn voor de taalontwikkeling van kinderen. Bepalend daarbij zijn de taalvaardigheden van de beroepskracht.

In juni 2024 is de regeling die de taaleis invoert verduidelijkt. Zo zijn de eisen aan bewijsstukken concreter gemaakt. Voor bewijsstukken die vóór 2025 zijn behaald, zijn er meer mogelijkheden om de taaleis aan te tonen. Voor bewijsstukken die vanaf 2025 worden uitgegeven, zijn de eisen nauwer gesteld. Daarnaast voorziet de regeling in een aantal uitzonderingen (zoals voor de bso, of na langdurige afwezigheid). De regeling uit juni 2024 beoogt meer duidelijkheid te bieden over welke bewijsstukken aantonen dat iemand voldoet, en beoogt de scherpe randen van de taaleis af te halen, ten opzichte van de initiële regels uit 2017.

Voorbeeld van de wijziging

Als een medewerker van een kinderdagverblijf een diploma op mbo-niveau 3 heeft, heeft deze medewerker het taalniveau 2F; dit is het generieke taalniveau binnen de opleiding. Met de invoering van de taaleis mag deze medewerker werken op de bso, waar het taalniveau 2F vereist is. Om in de dagopvang te mogen werken moet de medewerker, met de invoering van de taaleis, voldoen aan taalniveau 3F (voor de onderdelen gesprekken voeren, luisteren en spreken). Dit is dus een hoger taalniveau dan de opleiding waar de medewerker een diploma in heeft behaald. Door bijvoorbeeld een toets af te leggen of een taaltraining te volgen die leidt tot een certificaat op 3F- of B2-niveau, kan een medewerker bewijzen dat zijn of haar mondelinge taalvaardigheid op een hoger niveau ligt, waarmee hij of zij beter in staat wordt geacht om kinderen een rijk taalaanbod te bieden.

2.1.2.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: Deze maatregel is genomen om te zorgen voor een minimum taalniveau bij pedagogisch medewerkers, zodat kinderen op een juiste manier ondersteund worden in hun taalontwikkeling.

Voorlopig bereikt effect: De taaleis levert in de praktijk geen grote problemen op. De meeste locatiemanagers zijn hier al goed op voorbereid door in een eerder stadium hun medewerkers door te lichten en bij te scholen. Bij locaties waar nog niet iedereen voldoet worden in enkele gevallen schrijnende voorbeelden benoemd. Dit roept bij respondenten de vraag op of er gedifferentieerder naar sterke punten per pedagogisch medewerker gekeken kan worden.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Met deze taaleis wil het Ministerie van SZW de taalontwikkeling van kinderen in de kinderopvang versterken en ervoor zorgen dat medewerkers beschikken over voldoende taalvaardigheid om een taalrijke omgeving[7] aan kinderen te bieden.

Ervaringen met toepassen van de wijziging

Niet alle pedagogisch medewerkers hebben de taaleis al behaald, maar het grootste deel wel. De taaleis gaat in op 1 januari 2025, en in het kader van deze monitor is de vraag hoeveel van de medewerkers op dit moment er al aan voldoen en of en hoe locaties zich voorbereiden op de taaleis. Locatiemanagers geven aan dat gemiddeld 95% van hun medewerkers op dit moment voldoet aan de taaleis. Een kleine 7% van de medewerkers is ouder dan zestig jaar. Die kunnen wel of niet reeds voldoen aan de taaleis IKK, maar hoeven deze, indien zij niet voldoen, niet alsnog

[7] In een taalrijke omgeving is er veel interactie en wordt er veel (voor)gelezen. Een kind maakt in een taalrijke omgeving via verschillende mensen in zijn of haar omgeving kennis met gesproken of geschreven taal. Op deze manier hoort een kind veel nieuwe woorden en zinnen. Als kinderen weinig gesprekken horen, of veel dezelfde woorden, dan is er sprake van een taalarme omgeving.

te behalen voor 2025. In de interviews komt ook naar voren dat veel houders van kinderopvangorganisaties – zodra bekend werd dat deze eis zou worden ingevoerd – hiermee aan de slag zijn gegaan. Bij de meeste kinderopvanglocaties voldoen de medewerkers er inmiddels allemaal aan.

Van de huidige pedagogisch medewerkers geeft 9% aan nog niet niveau 3F te hebben. 84% voldoet er wel aan en 7% weet het niet. Een deel van de 9% is mogelijk geboren voor januari 1965 en hoeft tot 2028 niet aan de eis te voldoen. De 84% die aangeeft het niveau (al) te hebben, ligt dus lager dan de inschatting van locatiemanagers (95%). Als we ervan uitgaan dat van de 7% die het niet weet, het grootste deel aan de eis voldoet, of dat een deel ervan inderdaad ouder is dan 60 jaar, komen we in de richting van de 90%. Van de 9% die het niveau nog niet heeft, verwacht 38% het certificaat wel te halen, weet 48% het nog niet en denkt 15% van niet.

Een overgrote meerderheid (91%) van de locatiemanagers verwacht dat alle medewerkers op 1 januari 2025 voldoen aan de taaleis. Toch is er dan nog 4% die verwacht dat tegen die tijd niet alle medewerkers de taaleis hebben gehaald ondanks geboden ondersteuning. Het gaat hierbij dan veelal om 1 of 2 medewerkers. 5% weet het nog niet.

Locatiemanagers blijven medewerkers die de taaleis nog niet hebben gehaald, bijscholen tot ze het halen. Als dat niet lukt, zoeken zij naar andere oplossingen. Dan zetten ze een medewerker bijvoorbeeld bovenformatief in de dagopvang in, of op de bso (waar de taaleis lager is). Slechts enkele malen benoemen locatiemanagers dat zij verwachten dat een medewerker uit dienst zal treden vanwege het niet behalen van de taaleis. Vaak gaat het dan om medewerkers die bijna met pensioen gaan en toch al uit dienst zouden treden.[8]

Betrokkenen reageren verschillend op de taaleis. Dit lijkt niet te wijten te zijn aan verschillen tussen de verschillende doelgroepen. Sommige betrokkenen vinden het goed dat er een taaleis komt en zijn het er helemaal mee een dat je als pedagogisch medewerker een bepaald taalniveau moet hebben. Andere betrokkenen vinden juist dat medewerkers die pedagogisch heel goed zijn, niet afgerekend hoeven te worden op hun taal. Vanuit de interviews wordt benoemd dat er medewerkers zijn die er niet aan kunnen voldoen, ook niet bij herhaaldelijk herkansen van de toets, en dat die mogelijk van de groep af gehaald moeten worden. Locatiemanagers geven over deze medewerkers aan dat ze wél heel goed zijn in hun werk als pedagogisch medewerker én al langere tijd een vast gezicht voor de kinderen bieden. In tijden van personeelskrapte, vinden respondenten dit scheef en leidt dit tot extra knelpunten. Vanuit verschillende invalshoeken komt de suggestie om te kijken naar differentiatie tussen medewerkers. Zo geeft een toezichthouder de suggestie om te werken met een gemiddeld taalniveau op de groep, waarbij iemand die wat minder bekwaam is op taalgebied (maar juist weer heel bekwaam op andere terreinen), samenwerkt met iemand die juist heel bekwaam is op taalgebied. Er is kritiek op het feit dat de taaleis zoveel nadruk krijgt, terwijl pedagogische kwaliteiten ook erg belangrijk zijn. Ook is er kritiek op de inhoud van de taaltoets; deze zou te weinig aansluiten bij de dagelijkse werkpraktijk van pedagogisch medewerkers.

Ervaren gevolgen

Zowel locatiemanagers als pedagogisch medewerkers geven aan dat de taaltoets en het al dan niet halen ervan stress oplevert. Voor locatiemanagers levert het stress op als medewerkers de taaltoets herhaaldelijk niet halen. Daarnaast zorgt de grote diversiteit aan diploma's en certificaten

[8] Er is een uitzondering op de taaleis voor mensen die voor januari 1965 zijn geboren. Zij hoeven tot 2028 niet te voldoen aan de taaleis. Het kan zijn dat de locatiehouders hiervan nog niet op de hoogte waren.

voor onduidelijkheid bij zowel locatiemanagers als inspecteurs en handhavers.[9] Ook voor pedagogisch medewerkers zelf is het niet altijd duidelijk of ze op dit moment aan de eis voldoen en met welke certificaten dat wel of niet het geval is. Ook sluiten eerder gevolgde opleidingen niet altijd goed aan.

Zo gaf een pedagogisch medewerker aan dat zij een onvoldoende had voor Nederlands in haar mbo-opleiding tot pedagogisch medewerker, waardoor ze alsnog de taaltoets moest doen toen ze al werkte als pedagogisch medewerker. Dit terwijl tijdens haar opleiding was verteld dat zij de onvoldoende op Nederlands kon compenseren met een hogere voldoende voor een ander vak. Als zij had geweten dat ze de toets alsnog moest maken in haar werkende leven, had ze waarschijnlijk op school het vak al herhaald.

Ouders merken niet veel van de taaleis in de praktijk. Ouders uit de oudercommissie geven aan dat locatiemanagers hen goed op de hoogte houden van deze eis, en van de vraag of alle pedagogisch medewerkers er (al) aan voldoen. Ouders reflecteren wel op de communicatie die zij ontvangen vanuit pedagogisch medewerkers; deze is vaak netjes en begrijpelijk, en dat vinden ouders ook belangrijk.

Opvallend is dat de geïnterviewde respondenten vooral ingaan op de communicatie van pedagogisch medewerkers naar ouders, als het gaat om de taaleis ("het is wel belangrijk dat je duidelijk naar ouders kunt communiceren"). De nadruk op het aanleren van de taal aan kinderen komt minder nadrukkelijk naar voren; dit lijkt haast een vanzelfsprekendheid.

Toezichthouders zien medio 2024 zowel kinderopvangorganisaties die zich nog niet hebben voorbereid op de taaleis als andere die al wel bezig zijn met het scholen van medewerkers. Vooral oudere werknemers en medewerkers die zowel op een bso als op een kinderdagverblijf werken, hebben moeite met het behalen van het vereiste 3F-taalniveau. Toezichthouders merken dat houders het lastig vinden om aan te tonen of hun medewerkers aan de taaleis voldoen. Het toetsen kost toezichthouders veel tijd en energie voor toezichthouders. Het controleren van de taaleisen zorgt voor extra werkdruk bij toezichthouders, vooral door de noodzaak om alle certificaten te controleren.

Een toezichthouder geeft aan dat het beoordelen van de taaleis lastig is. De bronnen waarop deze beoordeeld moet worden, worden in allerlei vormen en variaties aangeleverd. Bij de nieuwe opleidingen is het vast onderdeel; daar is het vrij duidelijk. Maar bij de oudere diploma's moet je er bijvoorbeeld rekening mee houden in welk jaar ze de opleiding hebben afgerond, en of alle onderdelen er in waren opgenomen. SZW heeft na het moment waarop de vragenlijsten zijn uitgezet en de interviews zijn gehouden een communicatieschema gepubliceerd. Die moet het beoordelen eenvoudiger maken. We blijven in de volgende monitorronde – nadat de taaleis van kracht is geworden – de ontwikkelingen volgen.

De eerste indruk van een deel van de handhavers is dat zij verwachten dat ze meer moeten handhaven, omdat nog niet elke pedagogisch medewerker aan de taaleis voldoet. Er zijn zorgen over hoe zij straks overtredingen moeten beoordelen, zeker met het oog op medewerkers die al lang in de sector werkzaam zijn. Ook benadrukken handhavers dat het belangrijk is om houders actief te informeren over deze wijziging, zodat zij hun medewerkers op de juiste manier kunnen scholen.

[9] Dat het met de diversiteit aan diploma's en certificaten lastig is om te bepalen of men aan de eis voldoet, is al eerder geïdentificeerd als knelpunt en hier wordt ook aan gewerkt. Een voorbeeld hiervan is het overzicht van aantoonbaarheidseisen van juli 2023: Aantoonbaarheidseisen-taaleis-IKK-en-VE-juli-2023.pdf.

Samenvattend

De resultaten laten zien dat het merendeel (ruim viervijfde) van de pedagogisch medewerkers reeds voldoet aan het vereiste taalniveau voor de taaleis. De meeste kinderopvangorganisaties hebben er al voor gezorgd dat de medewerkers waarvoor het niveau nog niet was vastgesteld, zijn getoetst. In een klein deel van de gevallen is de taaltoets nog niet behaald en is het ook de vraag of dit nog gaat lukken. Dit levert situaties op van mensen die boventallig moeten worden ingezet, een andere functie binnen de organisatie zullen moeten uitoefenen of uit dienst moeten treden. De gevolgen vanaf 1 januari 2025 leiden tot onduidelijkheid en stress bij locatiemanagers en pedagogisch medewerkers die nog niet voldoen aan de taaleis. Het toezicht is uitdagend, vanwege de verschillende manieren waarop het juiste taalniveau kan worden aangetoond.

Per doelgroep vallen de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: Locatiemanagers maken zich weinig zorgen over de taaleis en zijn niet bang om mensen kwijt te raken. Een aantal gevallen leidt wel tot onzekerheid.
- Pedagogisch medewerkers: Onder pedagogisch medewerkers is er wel stress over de taaleis en over wat er gebeurt als zij deze niet behalen. Veel pedagogisch medewerkers kennen wel een voorbeeld van ’een collega waar het niet is gelukt of heel uitdagend was’.
- Ouders: Ouders merken niet veel van de taaleis in de praktijk. Zij vinden het goed dat er aandacht is voor taalvaardigheid van de pedagogisch medewerkers en daarom logisch en goed dat de taaleis wordt ingevoerd.
- Toezicht: Het is moeilijk om te bepalen op basis van welke grond de taaleis al dan niet behaald is.
- Handhaving: Handhavers voorzien meer handhaving omdat nog niet iedereen aan de taaleis voldoet.

2.1.3 Flexibeler afwijken van minimum aantal medewerkers op de groep (3-uurs regeling)

2.1.3.1 De wijziging uitgelegd

Deze kwaliteitseis is per 1 juli 2023 gewijzigd.

De kinderopvangorganisatie mag maximaal drie uur per dag afwijken van de BKR, wanneer de opvang aaneensluitend tien uur geopend is (dus ook geldend voor de bso op schoolvrije dagen). Tijdens die uren mogen minder pedagogisch medewerkers worden ingezet. Dit geldt voor de dagopvang, en voor bso-opvang tijdens vakanties waarbij hele dagen opvang wordt geboden. Er moet een overzicht worden bijgehouden door houders van de ingezette beroepskrachten, en eveneens presentielijsten van kinderen (inclusief een indicatie van de aankomst- en vertrektijd van de kinderen). Dit geldt ook voor houders die geen gebruik maken van de 3-uursregeling. Aan de hand hiervan toetsen toezichthouders de BKR. Wat er toen gewijzigd is, is dat de houder niet langer de exacte tijdsstippen waarop kan worden afgeweken van de BKR hoeft vast te leggen, maar dat een algemeen kader in het pedagogisch beleidsplan volstaat.

Elementen in de beschrijving in het pedagogisch beleidsplan zijn:

- hoeveel beroepskrachten, afhankelijk van de BKR, er per groep ingezet worden en wat daarbij de gangbare personeelsdiensten en de reguliere pauzetijden zijn
- in welke situaties er wordt afgeweken van de BKR
- welke pedagogische afwegingen daarbij gelden
- hoe aandacht wordt besteed aan de behoeften van het kind als er minder beroepskrachten worden ingezet.

Voorbeeld van de wijziging

Vóór de wijziging van de 3-uursregeling, moesten locatiemanagers exact vastleggen op welke tijden er afgeweken kon worden van de BKR, op andere tijden kon dit dan niet. Als er in het pedagogisch beleidsplan was opgeschreven dat een medewerker van 12.00 tot 13.00 uur pauze hield, dan moest de medewerker zich hier precies aan houden. Door de wijziging kan de medewerker hier flexibeler mee omgaan, omdat de locatiemanager niet meer exact hoeft vast te leggen wanneer kan worden afgeweken van de BKR. Als er van 12.00 tot 12.30 uur dus een piekmoment is, bijvoorbeeld doordat veel kinderen tegelijkertijd een fles moeten krijgen of doordat er veel luiers verschoond moeten worden, kan de pedagogisch medewerker ervoor kiezen om op een later moment te pauzeren.

2.1.3.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: De 3-uursregeling is gewijzigd zodat kinderopvangorganisaties beter kunnen aansluiten bij de dagelijkse realiteit op kinderopvanglocaties.

Bereikt effect: De wijziging van de 3-uursregeling biedt verlichting voor locaties (voor zowel pedagogisch medewerker als locatiemanager), want men kan flexibeler pauze nemen en inspelen op piekmomenten. Het toezicht houden op de 3-uursregeling vraagt nu wel meer van het toezicht, omdat er meer naast elkaar gelegd moet worden (roosters, pauzes, aantal kinderen, leeftijd).

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

De kern van de wijziging is dat kinderopvangorganisaties nu meer mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan de dagelijkse realiteit zonder inbreuk te maken op de kwaliteit van de opvang.

Ervaringen met toepassen van de wijziging

We vroegen locatiemanagers op welke manier zij rapporteren over de momenten waarop wordt afgeweken van de BKR. 72% van de locatiemanagers geeft aan dat zij algemene kaders in het beleidsplan hebben opgenomen voor de 3-uursregeling. Bij 32% worden de exacte tijdstippen vastgelegd. 54% bewaart de roosters van de medewerkers en presentielijsten van de kinderen. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk.

Het flexibeler afwijken van de BKR creëert voor locatiemanagers en pedagogisch medewerkers ruimte om flexibeler om te gaan met de indeling van de dag. De tijd voor afwijken van de BKR wordt het meest benut in het midden van de dag, tijdens pauzes. Een voorbeeld van meer flexibiliteit is te zien tijdens piekmomenten rond het middaguur: als er veel werkzaamheden tegelijk komen, zoals kinderen die een flesje moeten krijgen en naar bed moeten worden gebracht, is het prettig om je collega nog even te kunnen helpen tijdens zo'n piekmoment, en iets later met pauze te gaan. Aan het begin en eind van de dag wordt ook wel afgeweken, maar in mindere mate. Dit heeft ook te maken met de aantallen kinderen; doordat een deel van de kinderen later gebracht wordt en 's middags eerder wordt opgehaald, staan er op dat moment wel minder beroepskrachten, er wordt dan eenvoudiger voldaan aan de BKR en afwijking is beter in te calculeren.

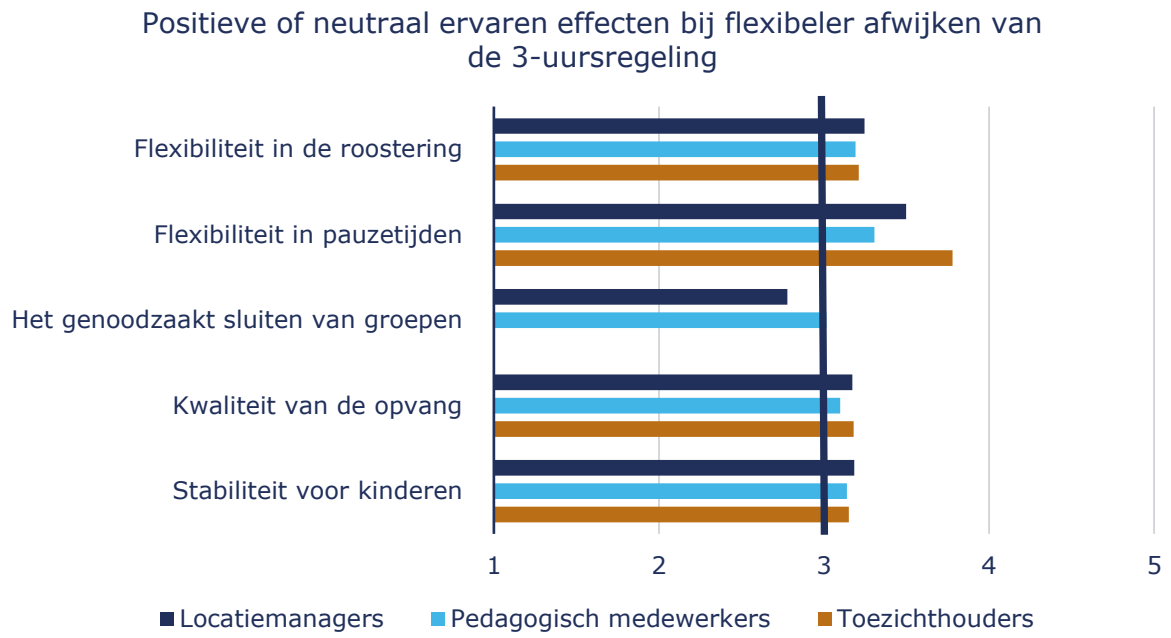
Het aanpassen van de tijden naar kaders in het pedagogisch beleidsplan, met name voor de locatiemanagers die geen gebruik maken van het flexibeler afwijken van de 3-uursregeling, wordt als een administratieve last beschouwd. Er zijn ook enkele locatiemanagers die aangeven geen gebruik te maken van de wijziging en vast te houden aan de vaste pauzetijden, omdat dit goed werkt en duidelijk is. Een locatiemanager benoemt dat de wijzigingen ertoe leiden dat het pedagogisch beleidsplan erg vaak moet worden aangepast, en zegt dit te ervaren als een administratieve last.

Er zijn locatiemanagers die aangeven dat ze deze regeling in de praktijk al uitvoerden: "Je laat je collega niet zitten in een piekmoment, en dan ga je daarna gewoon iets later met pauze. Dat is tegenover de inspectie prima te verantwoorden." Uiteindelijk draait het om wat de kinderen nodig hebben, en kwam het in de praktijk al nauwelijks voor dat collega's elkaar lieten zitten op drukke momenten, zo geven pedagogisch medewerkers aan. De consequentie voorheen was dat de pauzes voor pedagogisch medewerkers dan korter werden, omdat zij bijvoorbeeld om 15.00 uur weer terug moesten zijn op de groep. Pedagogisch medewerkers zijn net als locatiemanagers positief over deze wijziging.

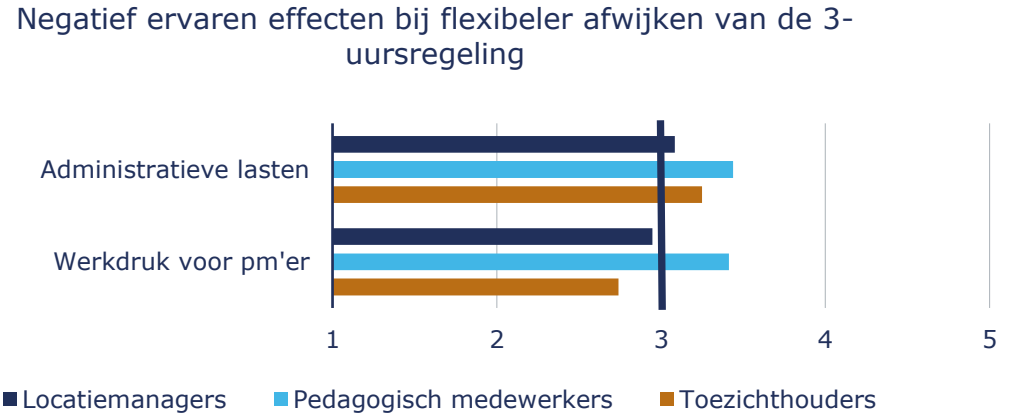
Ervaren gevolgen

We hebben respondenten via de vragenlijsten gevraagd hoe zij de gevolgen van deze wijziging op een aantal onderdelen inschatten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de gevolgen op het gebied van flexibiliteit en administratieve lasten (zie Figuur 4 en Figuur 5). Alle gevraagde partijen zien dat het makkelijker wordt pauze te nemen. Als aan locatiemanagers, pedagogisch medewerkers en toezichthouders gevraagd wordt welke effecten zij zien, dan wordt geantwoord dat er gemiddeld genomen meer flexibiliteit is in pauzetijden. Het aantal keren dat men een groep moet sluiten, bijvoorbeeld omdat de planning niet rondkomt, is als gevolg van deze maatregel hetzelfde gebleven volgens pedagogisch medewerkers, en is iets minder geworden volgens locatiemanagers. Ook vinden allen vrijwel eensgezind dat de stabiliteit en de beleefde kwaliteit van de opvang er een beetje onder lijden (iets meer dan voor de wijziging). Opvallend is het verschil in beleving ten aanzien van de werkdruk voor de pedagogisch medewerker. Pedagogisch medewerkers vinden dat de werkdruk toeneemt, maar locatiemanagers en toezichthouders menen juist dat de werkdruk voor pedagogisch medewerkers minder wordt. We hebben daar geen verklaring voor gevonden en herkennen dit beeld ook niet uit de interviews. In de volgende meting van de monitor volgen we of het verschil tussen ervaringen van locatiemanagers en pedagogisch medewerkers blijft bestaan en welke verklaringen daarvoor te vinden zijn. Allen geven aan dat gemiddeld genomen de administratieve lasten zijn toegenomen ten opzichte van voor de wijziging.

Uit de interviews komt niet geheel hetzelfde beeld naar voren als uit de vragenlijst. De beoogde effecten van minder werkdruk voor de pedagogisch medewerker en meer flexibiliteit voor de houder om het rooster rond te krijgen, lijken met de wijziging van de eis allebei uit te komen. De werkdruk voor de pedagogisch medewerker op piekmomenten wordt nu minder. Deze toelichting in de interviews lijkt haaks te staan op de uitkomsten in de vragenlijst, waar pedagogisch medewerkers wel aangeven meer werkdruk te ervaren. We kunnen dit verschil niet goed duiden. Bij de volgende monitorronde zullen we hier verder op inzoomen. Voor de locatiemanager biedt de gewijzigde 3-uursregeling de benodigde flexibiliteit om goed tegemoet te kunnen komen aan wat de kinderen nodig hebben.



Figuur 4. Ervaren positieve of neutrale effecten in de implementatie van locatiemanagers (N=198),pedagogisch medewerkers (N=243) en toezichthouders (N=32) als gevolg van de gewijzigde 3-uursregeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer.



Figuur 5. Ervaren negatieve effecten in de implementatie van locatiemanagers (N=198),pedagogisch medewerkers (N=243) en toezichthouders (N=32) als gevolg van de gewijzigde 3-uursregeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer.

We hebben respondenten ook gevraagd naar de ervaringen met de implementatie van de wijziging en gevraagd of daarin zaken mee of juist tegen zijn gevallen. Respondenten konden op onderdelen aangeven of dit onderdeel in hun ervaring hoger of lager scoorde dan zij verwacht hadden (zie Figuur 6). In het proces van de implementatie is de onrust bij de ouders en kinderen minder dan verwacht, met name volgens locatiemanagers; pedagogisch medewerkers vinden dit nauwelijks hoger dan verwacht. De tijdsinvestering is vooral volgens pedagogisch medewerkers wat hoger dan verwacht, evenals de administratie. Ook vinden pedagogisch medewerkers dat de weerstand bij (pedagogisch) medewerkers (iets) hoger dan verwacht is. Locatiemanagers vinden de weerstand bij medewerkers iets lager dan verwacht.

Figuur 6. Ervaringen ten opzichte van verwachtingen in de implementatie, van locatiemanagers (N=223) en pedagogisch medewerkers (N=220) als gevolg van de gewijzigde 3-uursregeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder dan verwacht tot 5. veel meer dan verwacht.

Doordat de flexibiliteit in het afwijken met name benut wordt tijdens de middagpauze, geven vrijwel alle ouders aan geen effecten van deze regeling te zien in de praktijk. Ouders zien wel dat er bij het brengen en halen minder pedagogisch medewerkers op de groep staan dan gedurende de dag, maar zien dit niet als een effect van de wijziging. Ouders zijn ervan op de hoogte dat er gedurende de dag aan de BKR wordt voldaan, en bij vragen worden afwijkingen ook goed toegelicht.

Toezichthouders benoemen dat deze eis lastiger te beoordelen is sinds de wijziging. Zij zien wel dat het de kinderopvanglocaties meer flexibiliteit in het rooster geeft. De 3-uursregeling wordt beoordeeld op basis van rooster, overzichten van de daadwerkelijke bezetting, presentielijsten en leeftijden van de kinderen. Eerder kon de toezichthouder deze leggen naast de precieze afwijkingstijden, nu moet eerst worden uitgevonden wat de reguliere tijden zijn en op welk moment werd afgeweken. Vervolgens kan beoordeeld worden of er sprake is van een overtreding of niet.

Handhavers vinden het positief dat de regeling nu minder star is. Verder geven zij aan dat er met name tekortkomingen zijn in het pedagogisch beleidsplan. Alle overtredingen op het gebied van deze regeling hebben te maken met het pedagogisch beleidsplan dat niet is aangepast.

Tekortkomingen

Uit het Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024[10] worden de eerste ervaringen beschreven met de gewijzigde eisen voor 2024. We beschrijven kort de constateringen vanuit de Inspectie van het Onderwijs met betrekking tot de gewijzigde eisen, voor de eisen die zij beschrijven in hun rapport. De wijziging van de 3-uursregeling leidt er volgens de inspectie er toe dat de eis beter aansluit op de praktijk van de opvang: het zorgt voor meer flexibiliteit in de inzet van het personeel. Desondanks is er een stijging zichtbaar in het aantal tekortkomingen in deze regeling.

Deze stijging is een gevolg van de implementatie van de nieuwe regelgeving; een concrete uitwerking van de kaders waarbinnen afgeweken wordt van de BKR ontbreekt vaak in het

[10] Inspectie van het Onderwijs (2024). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024.

pedagogisch beleidsplan en er wordt vaak onvoldoende beschreven hoe rekening wordt gehouden met de behoeften van het kind. Er zijn weinig tekortkomingen geconstateerd op de inhoud van de regeling, dus op het gebied van het voldoen aan de BKR en het afwijken daarvan.

De toename van het aantal tekortkomingen kan dus een gevolg zijn van de implementatie van de nieuwe regelgeving, blijkt uit het rapport van de inspectie: het ontbreken van een concrete beschrijving van de kaders waarbinnen afgeweken kan worden van de BKR, het ontbreken van een beschrijving hoe rekening wordt gehouden met de behoeften van het kind en het onvoldoende bijhouden van de administratie zijn de voornaamste bronnen voor tekortkomingen. Deze aspecten kunnen gelinkt worden aan het implementeren van een wijziging zoals de wijziging op de 3-uursregeling, en zijn daarmee naar verwachting tijdelijk.

Hoe de kaders wanneer er wordt afgeweken van de BKR precies in het pedagogisch beleidsplan moeten worden beschreven, is niet opgenomen in de regeling. Dit kan leiden tot verschillende opvattingen in de beoordeling tussen GGD-toezichthouders. Heldere en eenduidige afspraken over de vastlegging zouden deze verschillen kunnen voorkomen, door meer uniformiteit in de uitvoering van het toezicht te brengen, volgens de inspectie.

Tekortkomingen worden vaker geconstateerd bij kleine- en middelgrote houders dan bij grote houders. Dit zou volgens het inspectierapport kunnen komen doordat grote houders vaak meer capaciteit hebben om op de hoogte te blijven van de wijzigingen van de kwaliteitseisen, of doordat grote houders een herstel van een tekortkoming op één locatie direct kunnen doorvoeren op andere locaties.[11]

Samenvattend

Het flexibeler afwijken van het minimum aantal medewerkers (de 3-uursregeling) leidt tot meer flexibiliteit op locaties, omdat er beter kan worden ingespeeld op de behoeften van de kinderen en het verloop van de dag.

De 3-uursregeling biedt verlichting voor locaties (voor zowel pedagogisch medewerker als locatiemanager), want men kan flexibeler pauze nemen en inspelen op piekmomenten, maar het vraagt wel meer van toezicht, omdat er meer naast elkaar gelegd moet worden (roosters, pauzes, aantal kinderen, leeftijd).

Per doelgroep vallen de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: Locatiemanagers kunnen met deze regeling meer flexibiliteit bieden aan hun medewerkers. Wel vinden ze de beschrijving van de algemene kaders in het pedagogisch beleidsplan soms lastig.
- Pedagogisch medewerkers: Pedagogisch medewerkers zijn positief over deze verruiming: ze kunnen zo beter inspelen op het verloop van de dag en bijvoorbeeld (blijven) bijspringen op piekmomenten.
- Ouders: Omdat de wijzigingen van de 3-uursregeling het meest worden benut op het midden van de dag, merken ouders hier niet veel van.
- Toezicht: Voor toezichthouders is het lastiger om toezicht te houden op de 3-uursregeling, omdat zij hiervoor meerdere variabelen met elkaar moeten vergelijken.
- Handhaving: Handhavers zien dat de regeling nu minder star is, maar zien aan de overtredingen dat de wijziging niet altijd correct wordt doorgevoerd in het pedagogisch beleidsplan.

[11] In het rapport van de inspectie worden kinderopvangorganisaties als volgt onderscheiden qua grootte: 'klein' is maximaal twee geregistreerde voorzieningen, 'middelgroot' drie tot tien voorzieningen en 'groot' meer dan tien voorzieningen.

2.2 Wijzigingen alleen voor dagopvang

2.2.1 Onder voorwaarden tijdelijk afwijken van het vaste-gezichtencriterium (vgc) – ‘ziek en piek’-regeling

Het is onder bepaalde voorwaarden mogelijk om tijdelijk af te wijken van het vaste-gezichtencriterium (vgc). Dit wordt ook wel de "ziek en piek’-regeling genoemd.

2.2.1.1 De wijziging uitgelegd

Vaste beroepskrachten zorgen voor een stabiele, veilig omgeving voor het kind. Een vaste beroepskracht kent het kind goed, herkent signalen en behoeften van het kind en kan hier adequaat op inspelen. Kinderopvangorganisaties hebben de verplichting om ervoor te zorgen dat er altijd een vast gezicht ingeroosterd staat op de groep als het kind aanwezig is. Afhankelijk van de leeftijd van kinderen en van de groepssamenstelling geldt er een maximum aantal medewerkers dat hiervoor wisselend mag worden ingezet. Deze medewerkers weten hoe het kind zich ontwikkelt en waar het behoefte aan heeft.

Deze kwaliteitseis is gewijzigd op 1 juli 2023. Het vaste-gezichtencriterium is niet veranderd, maar houders mogen nu tijdelijk een andere beroepskracht inzetten dan het vaste gezicht. Dit mag als een vast gezicht maximaal vier weken afwezig is, door ziekte, verlof of vakantie. De houder moet dan wel aan een aantal voorwaarden voldoen: afwijken mag alleen in situaties wanneer er volgens het vaste gezichtencriterium twee of drie vaste gezichten worden toegewezen – en dus niet in het geval van vier. Afwijken mag alleen wanneer er geen ander vast gezicht beschikbaar is dat ter vervanging kan worden ingezet. In het pedagogisch beleidsplan staat hoe, bij het inzetten van een andere beroepskracht dan een vast gezicht, de emotionele veiligheid en stabiliteit voor het kind worden geborgd.

Voorbeeld van de wijziging

Een kind gaat op dinsdag en woensdag naar de kinderopvang. Voor het kind zijn twee vaste gezichten aangewezen, beroepskracht A en B. Beroepskracht A werkt op dinsdag en beroepskracht B werkt op woensdag. Als een van de beroepskrachten ziek is of met vakantie gaat, betekent dit dat de andere beroepskracht óók op de dag van het andere vaste gezicht moet werken, om ervoor te zorgen dat er wordt voldaan aan het vaste-gezichtencriterium.

Door de wijziging van de kwaliteitseis kan er tijdelijk een andere medewerker worden ingezet, in plaats van het vaste gezicht. Dit mag als het vaste gezicht afwezig is door ziekte, vakantie of verlof. Dit vormt dan geen overtreding van het vaste-gezichtencriterium. De houder moet dan wel aan een aantal voorwaarden voldoen.

2.2.1.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: De ‘ziek en piek’-regeling is ingevoerd om in te kunnen spelen op problemen met de personeelsinzet als gevolg van vakantie of ziekte.

Bereikt effect: Deze wijziging wordt als prettig ervaren, omdat ze meer flexibiliteit biedt voor locatiemanagers om het rooster rond te krijgen en voor pedagogisch medewerkers om verlof op te nemen.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Met de wijziging van het vaste-gezichtencriterium biedt de regeling kinderopvangorganisaties meer flexibiliteit om de continuïteit van de opvang te waarborgen tijdens periodes van ziekte, verlof of vakantie.

Ervaringen met de toepassing van de wijziging

Iets meer dan de helft van de locatiemanagers (53%) geeft aan gebruik te maken van de 'ziek en piek'-regeling. Dit betekent dat er op deze locaties soms wordt afgeweken van het vaste-gezichtencriterium, als een vast gezicht maximaal vier weken ziek is, verlof heeft of op vakantie is. 40% van de locatiemanagers geeft aan geen gebruik te maken van deze regeling. De rest van de locatiemanagers weet het niet. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de vaste gezichten voldoende aanwezig zijn. Het grootste deel van de pedagogisch medewerkers (46%) is het eens met de stelling dat het sinds de wijziging van de eis vaker voorkomt dat geen van de vaste gezichten aanwezig is op de groep.

We hebben handhavers gevraagd of zij al situaties hebben meegemaakt waarin deze gewijzigde eis aan bod is gekomen. We bedoelen daarmee of er bijvoorbeeld signalen over zijn binnengekomen of dat er een overtreding is vastgesteld. 45% van de handhavers geeft aan een of meerdere situaties te hebben meegemaakt waarin de gewijzigde eis aan bod is gekomen.

Het overgrote deel van de ouders (74%) geeft aan precies te weten welke medewerker vast op de groep van hun kind staat.[12] In de interviews benoemen ouders dat zij het belangrijk vinden dat er een pedagogisch medewerker is die hun kind goed kent. In de interviews merken we dat de term vast gezicht verwarring kan opleveren: er lijkt een verschil in interpretatie van de term 'vast gezicht' te bestaan. Zo is er verschil tussen een officieel toegewezen pedagogisch medewerker als vast gezicht (een 'vaste beroepskracht') en een vaak aanwezige beroepskracht (een 'bekend gezicht' of 'vertrouwd gezicht'). Deze termen kunnen overlappen en de omschrijvingen worden nog wel eens door elkaar gehaald als het gaat over 'vaste gezichten'.

Het toewijzen van vaste gezichten wordt ervaren als een bewerkelijk proces, omdat gelijktijdig met verschillende variabelen rekening gehouden moet worden, en omdat er vaak sprake is van veel wisselingen in personeel en parttime contracten. Bij locaties waar een vast team werkt met pedagogisch medewerkers die meerdere dagen per week werken op die locatie, is de puzzel om voor elk kind een vast gezicht in te zetten minder uitdagend dan op locaties waar gewerkt wordt met pedagogisch medewerkers die bijvoorbeeld twee of drie dagen werken. Bij het eerstgenoemde soort locaties is men minder bezig met het al dan niet voldoen aan het vaste-gezichtencriterium en de wijzigingen daarop.

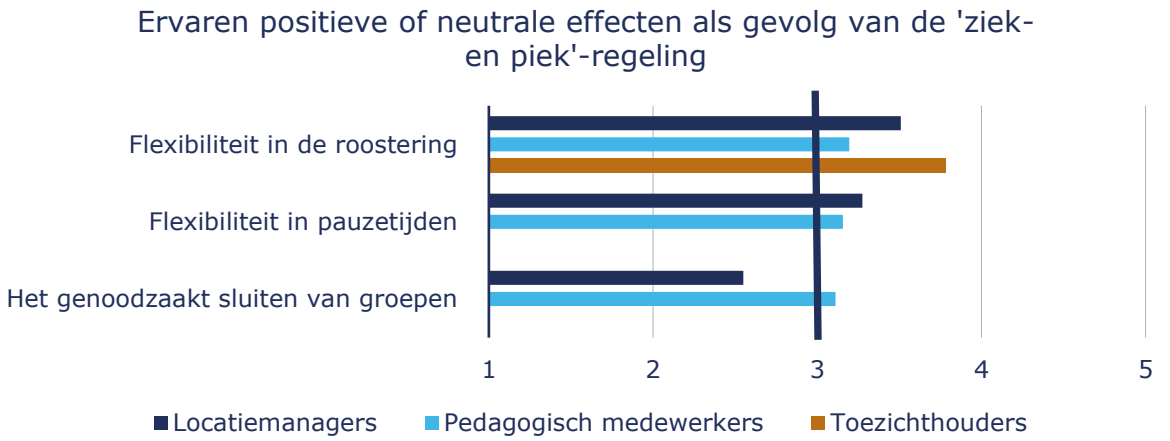
Ervaren gevolgen

De 'ziek en piek'-regeling leidt tot meer flexibiliteit in de roostering; dat vinden zowel locatiemanagers als pedagogisch medewerkers als toezichthouders (zie Figuur 7). Locatiemanagers geven in de interviews aan dat de wijziging prettig is, omdat het rondkrijgen van het rooster met de juiste vaste gezichten soms een puzzel kan zijn. Uit de interviews blijkt dat ook pedagogisch medewerkers de wijziging als positief ervaren, omdat het zorgt voor meer continuïteit en stabiliteit op de groep.

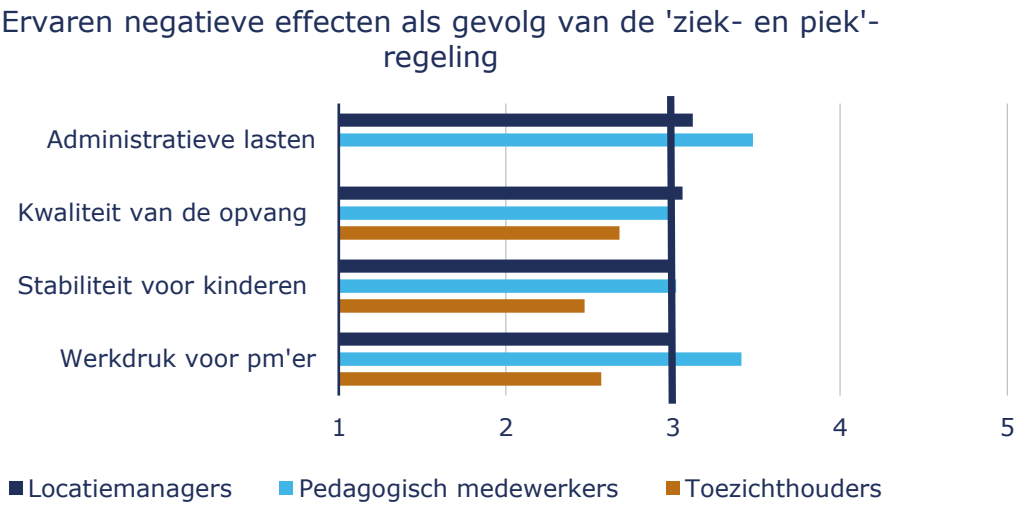
[12] We hebben ouders gevraagd naar hun ervaring met vaste gezichten op de groep, beschreven als dat er "in ieder geval per dag één vaste medewerker op de groep staat die vertrouwd is voor je kind".

Groepen kunnen openblijven, wat fijn is voor de continuïteit, en er kan gewerkt worden met bekende invallers, wat prettig is voor de stabiliteit, en zij kunnen goed meedraaien op de groep, omdat ze al bekend zijn. Pedagogisch medewerkers benoemen dat het fijn is dat deze regeling er is, omdat het betekent dat je nog steeds wel verlof kunt opnemen of je niet bezwaard hoeft te voelen als je je ziek meldt, omdat er vervanging mogelijk is. Als dit niet zo is, is het toch lastiger om het rooster rond te krijgen en om vrij te nemen.

Het aantal gevallen waarin het nodig is om groepen te sluiten, wordt volgens locatiemanagers (iets) minder. Toezichthouders vinden dat de stabiliteit voor kinderen door deze wijziging iets minder wordt dan voorheen, terwijl locatiemanagers en pedagogisch medewerkers vinden dat dit hetzelfde blijft. Pedagogisch medewerkers vinden dat de administratieve lasten en de werkdruk wel iets hoger zijn na deze wijziging. We zien daar niet direct een verklaring voor.



Figuur 7. Ervaren positieve effecten van locatiemanagers (N=110), pedagogisch medewerkers (N=243), toezichthouders (N=40) als gevolg van de ziek- en piekregeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer.



Figuur 8. Ervaren negatieve effecten van locatiemanagers (N=110), pedagogisch medewerkers (N=243), toezichthouders (N=40) als gevolg van de ziek- en piekregeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder tot 5. veel meer.

Als iemand ziek is, is het fijn dat je een andere vervanger dan een vast gezicht in mag zetten (voor een periode van maximaal vier weken); dat geeft ruimte. Verschillende locatiemanagers – vooral van grotere organisaties – gaven in de interviews aan te werken met een flexpool met vaste invallers. Dit zijn medewerkers die in dienst zijn bij de organisatie, en bij verschillende groepen en

op verschillende locaties ziekte en verlof opvangen. De medewerkers die invallen zijn dus vaak al bekend bij de kinderen. Bij grotere teams en organisaties met vaste invallers, maken locatiemanagers minder gebruikgemaakt van de 'ziek en piek'-regeling. In vakantieperiodes is het wel fijn dat deze optie er nu is.

Ouders geven aan dat ze bij wijzigingen in de samenstelling van het personeel goed geïnformeerd worden. Zij zien dat locatiemanagers bij verlof of ziekte zoeken naar een optimale vervanging, vaak in de vorm van een vaste vervanger of een pedagogisch medewerker van een andere groep die al bekend is bij de kinderen. Locatiemanagers geven aan liever met medewerkers dan met kinderen te schuiven en altijd in het belang van de kinderen beslissingen te nemen. Zowel de locatiemanagers als de ouders geven aan dat er in de meeste gevallen weloverwogen wordt gezocht naar een goede oplossing.

Een toezichthouder geeft aan dat er binnen zijn/haar GGD vraagtekens zijn gesteld bij deze regeling. Er worden namelijk geen eisen gesteld aan hoeveel vervangers er worden ingezet; het kan er in theorie dus op neerkomen dat er elke dag een andere medewerker wordt ingezet ter vervanging van de beroepskracht die langere tijd (tot vier aaneengesloten weken) wordt vervangen.[13] Handhavers herkennen dit; zij benoemen dat het belangrijk is om te waken voor uitholling van de kwaliteit, bijvoorbeeld als er op een kwetsbare groep een invalkracht wordt ingezet, die nog niet bekend is bij de kinderen. Ook vinden de handhavers dat de toezichthouders de 'ziek en piek'-regeling soms lastig te interpreteren vinden of anders interpreteren dan bedoeld.

Figuur 9. Ervaringen ten opzichte van verwachtingen in de implementatie, van locatiemanagers (N=110) en pedagogisch medewerkers (N=243) als gevolg van de 'ziek en piek'-regeling. Gemiddelde op een schaal van 1. veel minder dan verwacht tot 5. veel meer dan verwacht.

De implementatie van de wijziging in de 'ziek en piek'-regeling heeft de verwachte effecten opgeleverd. Locatiemanagers vinden de tijdsinvestering en administratie iets meer dan verwacht. Ook hier zijn locatiemanagers weer iets positiever dan de pedagogisch medewerkers, maar wijken

[13] Een van de voorwaarden is dat de houder in het pedagogisch beleidsplan heeft opgeschreven hoe, bij het inzetten van een andere beroepskracht, de emotionele veiligheid en stabiliteit van het kind wordt geborgd. In de praktijk zal dit theoretische geval, elke dag een andere medewerker, naar verwachting beperkt voorkomen. In de volgende monitorronde, blijven we uiteraard de manier waarop kinderopvangorganisaties met deze wijziging omgaan volgen.

hun ervaringen minder van elkaar af dan voor de wijziging van de 3-uurs regeling en het voor 50% formatief mogen inzetten van de BIO.

Tekortkomingen

De 'ziek en piek'-regeling leidt er volgens de Inspectie van het Onderwijs toe dat de eis beter aansluit op de praktijk van de opvang: het zorgt voor meer flexibiliteit in de inzet van het personeel en minder administratieve lasten.[14] Er worden door de toezichthouder dan ook minder tekortkomingen geconstateerd op het vaste-gezichtencriterium, omdat er meer afwijkingsmogelijkheden voor het vaste-gezichtencriterium zijn.

De tekortkomingen die wel worden geconstateerd door de Inspectie van het Onderwijs, gaan bijvoorbeeld over het onrechtmatig gebruik maken van de uitzonderingsregeling. Ook zijn er tekortkomingen geconstateerd op het gebied van de nieuwe beleidsmatige voorwaarde. Houders leggen in dit geval niet in het pedagogisch beleidsplan vast hoe de emotionele veiligheid en stabiliteit van de kinderen wordt geborgd als er wordt afgeweken van het vaste-gezichtencriterium.

Kleine en middelgrote houders hebben relatief wat vaker een tekortkoming op deze wijziging dan grote houders, net als bij de 3-uursregeling, volgens het Landelijk Rapport van de inspectie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen doordat grote houders vaak meer capaciteit hebben om op de hoogte te blijven van de wijzigingen van de kwaliteitseisen, of doordat grote houders een herstel van een tekortkoming op één locatie ook direct kunnen doorvoeren op andere locaties. Op het gebied van het toepassen van de eis zijn geen verschillen waarneembaar tussen kleine- en middelgrote houders en grote houders.

Samenvattend

De 'ziek en piek'-regeling leidt tot flexibiliteit in de roostering en geeft pedagogisch medewerkers flexibiliteit in het aanvragen van verlof. Ook kunnen ze zich (met een gerust hart) ziekmelden. Het inzetten van een ander vast gezicht was voorheen moeilijk te realiseren en deze regeling biedt daarom mogelijk verlichting in het regelwerk. We zien vooralsnog geen duidelijke aanwijzingen voor vermindering van administratieve lasten, maar dit kan te maken hebben met de administratie rondom de invoering van de regeling, zoals de wijziging in het pedagogisch beleidsplan.

Per doelgroep vallen de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: ervaren met deze regeling meer flexibiliteit in de roostering, doordat zij een andere pedagogisch medewerker kunnen inzetten als er geen vast gezicht ingezet kan worden. De meeste locatiemanagers doen hun best om te werken met vaste vervangers, die een bekend gezicht zijn voor de kinderen.
- Pedagogisch medewerkers: zijn positief over deze regeling, ze ervaren meer flexibiliteit in het aanvragen van verlof of het thuisblijven als zij ziek zijn.
- Ouders: merken geen duidelijke effecten. Zij zijn vaak wel op de hoogte van de medewerkers die op de groep van hun kind staan, maar weten niet precies wie er als vast gezicht toegewezen is. Ouders ervaren dat locatiemanagers zoeken naar een optimale manier om voor vervanging te zorgen, bijvoorbeeld door te werken met vaste invallers of een pedagogisch medewerker van een andere groep die al bekend is bij de kinderen.
- Toezicht: de toezichthouders vinden dat de 'ziek en piek'-regeling voor meer flexibiliteit zorgt bij de inzet van het personeel en de administratieve lasten vermindert.

[14] Inspectie van het Onderwijs (2024). Landelijk Rapport Gemeentelijk toezicht kinderopvang 2023-2024.

- Handhavers: zien dat toezichthouders de regeling soms lastig te interpreteren vinden of anders interpreteren dan bedoeld. Handhavers geven aan dat gewaakt moet worden voor uitholling van de kwaliteit.

2.2.2 Beroepskracht in opleiding inzetten als vast gezicht

2.2.2.1 De wijziging uitgelegd

Deze kwaliteitseis is per 1 juli 2024 gewijzigd.

Vanaf 1 juli 2024 is het onder voorwaarden mogelijk dat BIO een vast gezicht zijn. Eerder was dit nog niet mogelijk en mochten locatiemanagers alleen gekwalificeerde beroepskrachten als vast gezicht aan een kind toewijzen.

Voorbeeld van de wijziging

Een kinderdagverblijf heeft bijvoorbeeld drie vaste gezichten voor een kind. Met de wijziging van de kwaliteitseis mag een van deze vaste gezichten een BIO zijn. Vóór de wijziging van de kwaliteitseis was dit niet toegestaan.

Zoals in paragraaf 2.1.1 aangegeven, geldt naast deze wijziging ook dat de BIO maximaal 50% intallig mag worden ingezet (tot 1 juli 2026). De voorwaarden voor die regeling zijn eerder uitgelegd en gelden hier dus ook.

Een BIO kan alleen een vast gezicht zijn als de houder hem of haar meetelt in de BKR.[15] Vanaf 1 juli 2024 kan de BIO dus naast intallig ook als vast gezicht ingezet worden. In paragraaf 2.4 gaan we in op de (mogelijke) samenhang van deze twee wijzigingen.

2.2.2.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: het inzetten van een BIO als vast gezicht kan eraan bijdragen om op korte termijn de personele krapte te verminderen. De reden daarvoor is dat BIO's al een bestaande groep medewerkers is.

Bereikt effect: het inzetten van een BIO als vast gezicht helpt incidenteel in tijden van personeelstekorten. Locatiemanagers maken bij voorkeur geen gebruik van deze mogelijkheid en stellen vaak ook aanvullende eisen (bovenop de voorwaarde van het afronden van eerste studiejaar) aan BIO's, voordat ze als vast gezicht worden ingezet. Het toetsen of een BIO aan de voorwaarden voldoet, leidt tot extra werkdruk bij toezichthouders en locatiemanagers.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

De regeling hoopt flexibiliteit te bieden aan locatiemanagers, zodat zij beter om kunnen gaan met personele krapte, door BIO's toe te wijzen als vast gezicht.

Ervaringen met toepassen van de wijziging

Ruim 40% van de pedagogisch medewerkers geeft aan dat op hun locatie een BIO wordt ingezet als vast gezicht. Locatiemanagers noemen hier een iets lager percentage (36% geeft aan BIO's als vast gezicht in te zetten). Ouders geven in 21% van de gevallen aan dat een of meer van de vaste gezichten van hun kind nog in opleiding is, een derde weet dit niet.

[15] Nieuwsbrief Kinderopvang | Actueel | Rijksoverheid.nl

Uit de vragenlijsten blijkt dat locatiemanagers verwachten incidenteel gebruik te gaan maken van de regeling, dus incidenteel BIO's in te zetten als vast gezicht (29%). Incidenteel inzetten houdt bijvoorbeeld in dat in sommige gevallen wel een BIO wordt ingezet als vast gezicht en op andere momenten niet, en alleen als er geen andere mogelijkheid is om het met vaste beroepskrachten op te lossen. Een kleiner percentage verwacht dit structureel te gaan doen (6%). Iets minder dan de helft van de locatiemanagers geeft aan naar verwachting geen gebruik te gaan maken van deze mogelijkheid. De rest weet het niet of geeft aan 'anders'.

Uit de interviews komt ook naar voren dat de BIO als vast gezicht voornamelijk incidenteel wordt ingezet. Maar ook hier geven locatiemanagers – net als bij het formatief inzetten van BIO's – aan dat het per BIO verschilt of en hoe je ze kunt inzetten.

Op locaties waar een vast team pedagogisch medewerkers werkt dat meerdere dagen aanwezig is, maken locatiemanagers nauwelijks gebruik van deze regeling en signaleren we dat men minder bezig is met hoe aan het vaste-gezichtencriterium te voldoen, omdat ze daar inherent aan voldoen.

Een van de voorwaarden van deze regeling is dat een BIO minimaal het eerste jaar van de studie moet hebben voltooid. Een derde van de locatiemanagers vindt dat voldoende, maar ruim 40% van de houders eist een langere studie-ervaring. Dan wordt bijvoorbeeld vereist dat minimaal het tweede studiejaar is afgerond (27%), minimaal het derde studiejaar (14%) of zelfs een vierde studiejaar (3%).

Ervaren gevolgen

Vanwege het moment van uitzetten van de vragenlijsten voor locatiemanagers, pedagogisch medewerkers en ouders (voor of nét na 1 juli 2024), hebben we hen nog niet in de vragenlijst bevraagd over ervaren gevolgen van deze recent gewijzigde eisen. Dit hebben we bij toezichthouders en handhavers wel kunnen doen.

Een kwart van de toezichthouders heeft in de praktijk al gezien dat van de verruiming gebruik werd gemaakt na 1 juli 2024. De eerste indruk van toezichthouders is dat het inzetten van BIO's als vast gezicht een positieve invloed heeft op de werkdruk van pedagogisch medewerkers, zeker bij organisaties met een hoog ziekteverzuim of personeelsverloop. We zullen de mogelijke effecten op werkdruk ook voorleggen aan pedagogisch medewerkers in de volgende monitorronde.

Toezichthouders benoemen dat het meer tijd kost dan voorheen om aan te tonen dat de BIO voldoet aan de voorwaarden om ingezet te mogen worden als vast gezicht, wat de werkdruk vergroot voor zowel de locatiemanager als de toezichthouder. Toezichthouders geven aan vooral voor en na een locatiebezoek veel meer tijd kwijt te zijn, maar ook tijdens het locatiebezoek meer tijd te moeten besteden om te controleren of de BIO aan de voorwaarden voldoet.

Meer dan de helft van de handhavers heeft nog geen situaties meegemaakt waarin deze gewijzigde eis aan bod is gekomen in hun werk, dus waar zij een overtreding vanuit de toezichthouders of een signaal over de wijziging hebben ontvangen. Een derde van de handhavers heeft dat wel en ziet aan de hand van de eerste indrukken zowel de positieve als negatieve effecten ervan. Handhavers lichten de positieve effecten zo toe: er ontstaat ruimte doordat BIO's ingezet kunnen worden als vast gezicht in tijden van personeelstekorten. Door geen andere krachten te hoeven inzetten, draagt dit bij aan de stabiliteit op de groep. Handhavers lichten de negatieve effecten niet in detail toe.

Locatiemanagers geven aan dat ze weloverwogen omgaan met deze (en de andere) wijziging(en); het feit dat er een wijziging in de regeling is doorgevoerd, betekent niet direct dat er ook gebruik van wordt gemaakt, het moet verantwoord zijn. Het borgen van de kwaliteit blijft het belangrijkst

en soms is het dan zoeken naar een goede balans tussen kwaliteit en het gebruikmaken van de geboden ruimte om soepeler met bijvoorbeeld het vaste-gezichtencriterium om te gaan.

Samenvattend

De mogelijkheid om een BIO als vast gezicht in te zetten heeft zowel positieve als negatieve effecten naar eerste indruk van toezichthouders en handhavers: organisaties met hoog ziekteverzuim of veel personeelsverloop maken vaker gebruik van deze regeling, waardoor ze eenvoudiger vacatures kunnen opvullen en personeelstekorten kunnen oplossen.

Per doelgroep vallen ons de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: ervaren met deze regeling meer flexibiliteit. Zij stellen regelmatig aanvullende eisen aan BIO's voordat deze ingezet worden als vast gezicht. Locatiemanagers verwachten deze regeling met name incidenteel in te gaan zetten.
- Pedagogisch medewerkers: 43% van de pedagogisch medewerkers geeft aan dat er een of meerdere BIO's op hun locatie worden ingezet als vast gezicht.
- Ouders: een vijfde weet dat een of meer van de vaste gezichten van hun kind nog in opleiding is.
- Toezichthouders: ervaren een hogere werkdruk doordat zij meer tijd besteden aan het bepalen of de BIO aan de voorwaarden voldoet.
- Handhavers: hebben nog beperkt ervaring met deze wijziging in hun werk, maar verwachten dat deze ondersteuning kan bieden in tijden van personeelstekort, en kan zorgen voor stabiliteit op de groep.

2.3 Wijzigingen alleen voor de buitenschoolse opvang

2.3.1 Berekening aantal medewerkers voor de BKR op locatieniveau

Naar de bso gaan kinderen vanaf vier jaar tot uiterlijk het eind van de basisschoolleeftijd. Er kunnen meerdere bso-groepen op één opvanglocatie zijn. Deze groepen variëren vaak in leeftijdssamenstelling.

2.3.1.1 De wijziging uitgelegd

Deze kwaliteitseis is gewijzigd sinds 1 juli 2024.

Vanaf 1 juli 2024 wordt in de buitenschoolse opvang de BKR op het niveau van het kindercentrum berekend en niet meer op groepsniveau.[16] Hierdoor komt er meer ruimte om de indeling van basisgroepen te baseren op pedagogische overwegingen om zo het aanbod van de BSO te verrijken. De locatiemanager kan bij de vormgeving van de basisgroepen bijvoorbeeld kijken naar interesses, ontwikkelfases en individuele behoeften van de kinderen en talenten van de beroepskrachten. Op basis daarvan kan hij of zij een passende invulling geven aan de groepsindeling en de groepsgrootte. De basisgroep mag bestaan uit maximaal dertig kinderen.

De houder beschrijft in het pedagogisch beleidsplan de overwegingen bij de inzet van de beroepskrachten en de indeling van de kinderen in de basisgroepen. De houder gaat in op de behoeften van het kind, hoe de houder de basisgroepen op basis daarvan indeelt en de stabiliteit van de opvang.

[16] De specifieke rekenregels zijn te raadplegen op: BKR Rekentool.

Voorbeeld van de wijziging

Voorheen werden kinderen in basisgroepen ingedeeld met oog op de maximale capaciteit binnen de BKR. Als je bijvoorbeeld op een groep van zestien kinderen in de leeftijd van 4 tot 7, twee beroepskrachten moest inzetten, zat je daarmee nog niet op de maximale capaciteit. In de praktijk was er hier nog ruimte voor meer kinderen. Om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van deze ruimte, en personeelsinzet zo efficiënt mogelijk te houden, schoven locatiemanagers voorheen wel eens met de groepsindeling van kinderen. Zij werden dan in een andere basisgroep geplaatst vanuit financiële prikkels in plaats van pedagogische overwegingen. Met deze wijziging is daar nu geen aanleiding meer toe.

2.3.1.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: door de BKR op locatieniveau te berekenen komt er meer ruimte om de indeling van basisgroepen te baseren op pedagogische overwegingen en het bso-aanbod te verrijken.

Bereikt effect: de berekening op locatieniveau heeft een positief effect op de flexibiliteit in de roostering. Het is eenvoudiger om personeel flexibel in te zetten, waardoor de bezetting beter is en beter kan worden aangesloten bij de ontwikkeling van de kinderen. Locatiemanagers vinden het soms wel lastig deze regeling goed toe te passen, en de berekeningen te doorgronden. Toezichthouders zien meer administratieve lasten optreden door deze regeling, bij de houders en bij zichzelf. Het belang van indelen op basis van pedagogische overwegingen komt in de interviews nog nauwelijks naar voren.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Door de andere manier van indelen en berekenen komt er meer ruimte om groepen in te delen op basis van de behoeften en ontwikkeling van kinderen.

Ervaringen met de toepassing van de eis

Het is voor locatiemanagers niet altijd duidelijk wat er over de BKR moet worden beschreven in het pedagogisch beleidsplan en het is voor locatiemanagers wennen om de leeftijd van kinderen mee te nemen in de berekening. De implementatie van deze wijziging is nog volop in ontwikkeling. Het overgrote deel van de toezichthouders (71%) heeft al wel inspecties gedaan waarbij deze wijziging is meegenomen. In de vragenlijst hebben we deze ronde (nog) geen vragen opgenomen voor locatiemanagers en pedagogisch medewerkers over deze regeling. In de interviews hebben deze doelgroepen hun eerste bevindingen met ons gedeeld.

Ervaren gevolgen

De berekening op locatieniveau heeft een positief effect op de flexibiliteit in de roostering. Deze flexibiliteit leidt volgens toezichthouders tot een betere personeelsbezetting en een rustiger omgeving voor de eetmomenten in basisgroepen (doordat er niet geschoven hoeft te worden met kinderen). Toezichthouders geven aan dat ze zien dat er minder pedagogisch medewerkers worden ingezet dan voorheen, en dat het eenvoudiger is om personeel flexibel in te zetten. Locatiemanagers vinden het soms wel lastig deze regeling goed toe te passen, en de berekeningen te doorgronden. Sommige houders geven de voorkeur aan de oude regeling, terwijl anderen het juist een verbetering vinden.

In de interviews geven locatiemanagers aan dat het berekenen van de BKR op locatieniveau handig kan zijn. Zo geven locatiemanagers bijvoorbeeld aan dat je beter kunt inspelen op de behoeften van kinderen, omdat je kunt kijken wat het kind nodig heeft en hen kunt plaatsen in een andere groep. Ook kun je flexibeler zijn in het open-deurenbeleid tussen de groepen; je kunt groepen eenvoudiger met elkaar mengen. Wel benoemen locatiemanagers als kanttekening dat het ervan afhangt hoe de locatie is ingedeeld. Als je bijvoorbeeld op een locatie werkt, waar je groepen op verschillende plekken in het gebouw opvangt, heb je minder profijt van de nieuwe rekenmethode. Als je bijvoorbeeld voorheen voor twee groepen ieder twee pedagogisch medewerkers nodig hebt, en je hebt met de nieuwe berekening in totaal drie nodig, dan is de vraag hoe deze derde pedagogisch medewerker dan kan worden ingezet, op een van de twee groepen. Ook geven locatiemanagers aan dat de oppervlakte hierin mee kan spelen. Volgens de regeling, zouden deze factoren echter geen effect moeten hebben. De oppervlakte wordt berekend over de gehele locatie, dus niet per groepsruimte. En bij opvang op verschillende plekken, biedt deze wijziging de mogelijkheid om een plan op maat hiervoor te bedenken. Bijvoorbeeld door een derde pedagogisch medewerker met een combinatie van twee groepen een activiteit te laten doen.

Het is wel een puzzel, geven ook pedagogisch medewerkers aan, je moet echt per dag kijken. Zo moet je kijken naar de leeftijden van de kinderen en of je ze goed kunt verdelen over de aanwezige pedagogisch medewerkers. Pedagogisch medewerkers vinden dat er meer ad hoc wordt geanticipeerd op het aantal benodigde medewerkers; ouders melden soms hun kinderen nog af op dezelfde dag, of halen ze vroeg op, waardoor je berekening weer kan veranderen. Als je kinderen opvangt op één locatie, in een centrale hal of op een buiten bso bijvoorbeeld, dan kan het gemakkelijker. Een locatiemanager geeft aan dat het leggen van de puzzel met elkaar ook wel leuke aspecten met zich meebrengt, bijvoorbeeld dat pedagogisch medewerkers zelf met elkaar in overleg gaan over hoe het op die dag goed ingevuld kan worden. Het belang van indelen op basis van pedagogische overwegingen komt in de interviews nog nauwelijks naar voren.

Het valt sommige ouders op dat hun kinderen op de bso vaker worden opgevangen in grote groepen. Bijvoorbeeld dat er op de bso drie groepen zijn, waarvan dan één groep gemaakt wordt met buitenspelen. Een ouder vraagt zich af of er dan wel genoeg overzicht is en vindt ook dat er meer aandacht is als er met kleinere groepen wordt gewerkt. In principe is het samenvoegen van groepen echter geen verandering die als gevolg van de wijziging ingegeven wordt, hooguit door de manier waarop locatiemanagers de regeling hanteren.

52% van deze toezichthouders geeft aan dat de wijziging heeft geleid tot positieve effecten. 54% geeft daarbij ook aan dat het toezichthouden lastiger is geworden. Dit zou kunnen komen door de tijdsinvestering voor of na een locatiebezoek. We vroegen toezichthouders hoe bepaalde onderdelen van hun werk veranderd zijn. Toezichthouders geven aan dat de mate waarin zij de dialoog aangaan over een tekortkoming op deze eis, en de tijdsinvestering rondom locatiebezoeken, meer zijn geworden.

Een deel van de toezichthouders vindt dat de administratieve lasten van houders toenemen, terwijl een ander deel juist vindt dat deze afnemen. Toezichthouders zien dat locaties met kleine groepen meer administratieve lasten ervaren sinds de wijziging van deze eis. Daarnaast zien ze dat de BKR makkelijker te bepalen is, maar dat de beschrijving in het pedagogisch beleidsplan leidt tot meer administratieve lasten. Hier zien de toezichthouders dan ook vaker tekortkomingen. Dat ligt aan het feit dat de toezichthouders, evenals locatiemanagers, het moeilijk vinden om de nieuwe regels correct toe te passen. Met name is er dan verwarring over hoe kinderen over groepen verdeeld moeten worden. Daardoor heeft volgens sommige toezichthouders deze regeling geen effect.

We hebben handhavers gevraagd of zij al situaties hebben meegemaakt waarin deze gewijzigde eis (berekening BKR op het niveau van het kindercentrum) aan bod is gekomen. We bedoelen

daarmee of er bijvoorbeeld signalen over zijn binnengekomen of waarbij een overtreding is vastgesteld. 35% heeft hier 'ja' op geantwoord. Handhavers zien in hun eerste indruk meer ruimte voor locatiemanagers en minder overtredingen op de BKR.

Samenvattend

De berekening van de BKR op locatieniveau heeft een positief effect op de flexibiliteit in de roostering. Het flexibel inzetten leidt tot een betere bezetting en beter aanbod voor de kinderen. Het is voor locatiemanagers niet altijd duidelijk wat zij over de BKR moeten opnemen in het pedagogisch beleidsplan en het is voor locatiemanagers wennen om de leeftijd van kinderen mee te nemen in de berekening. Het belang van indelen op basis van pedagogische overwegingen komt nog nauwelijks naar voren. De implementatie van deze wijziging is nog volop in ontwikkeling.

Per doelgroep vallen de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: vinden het soms wel lastig deze regeling goed toe te passen, en de berekeningen te doorgronden. Sommige locatiemanagers geven de voorkeur aan de oude regeling, terwijl anderen het juist een verbetering vinden.
- Pedagogisch medewerkers: ervaren dat het een puzzel is om per dag te bepalen hoeveel pedagogisch medewerkers nodig zijn en ervaren dat dit leidt tot ad hoc inzetten van pedagogisch medewerkers.
- Ouders: herkennen deze wijziging nog niet in de praktijk. Ze weten er niet veel van en hebben er nog nauwelijks ervaring mee.
- Toezichthouders: constateren/signaleren? meer administratieve lasten bij de locatiemanagers (met name van kleinere locaties) en ook bij het toezichthouden.
- Handhavers: zijn qua eerste indrukken positief over de ruimte die het organisaties biedt.

2.3.2 Andersgekwalificeerde beroepskrachten op de bso binnen de BKR inzetten

Op de bso kunnen andersgekwalificeerde beroepskrachten formatief worden ingezet, na het volgen van een pedagogische module.

2.3.2.1 De wijziging uitgelegd

Deze kwaliteitseis is gewijzigd sinds 1 juli 2024.

Andersgekwalificeerde beroepskrachten zijn medewerkers die bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen door een andere beroepsachtergrond of expertise of een ander talent, bijvoorbeeld professionele musici of sporters. Zij kunnen sinds 1 juli 2024 binnen de BKR worden ingezet als zij een pedagogische module hebben gevolgd.

De houder moet in het pedagogisch beleidsplan toelichten hoe de deskundigheid van andersgekwalificeerde beroepskrachten bijdraagt aan het activiteitenaanbod van het kindercentrum en de ontwikkeling van kinderen. Voordat de houder de andersgekwalificeerde beroepskracht formatief mag inzetten, moet de houder deze persoon inschrijven in het personenregister kinderopvang. Daarnaast moet de andersgekwalificeerde beroepskracht een pedagogische module volgen voordat hij of zij ingezet kan worden. De houder moet ervoor zorgen dat er altijd een gekwalificeerde beroepskracht aanwezig is ter ondersteuning van de andersgekwalificeerde beroepskracht. Maximaal een derde van de formatie op een bso mag uit andersgekwalificeerde beroepskrachten bestaan.[17]

[17] Daarbij geldt dat de andersgekwalificeerden vallen binnen de '50%-regeling'. Binnen het maximum van 50% BIO's (zie paragraaf 2.1.1) mag dus maximaal 33% bestaan uit andersgekwalificeerden. Het is dus niet zo dat 50% BIO's ingezet kunnen worden en daar bovenop nog 33% andersgekwalificeerden.

Voorbeeld van de wijziging

In een situatie waarin er op een groep kinderen volgens de BKR voorheen drie beroepskrachten nodig waren , mag nu na de wijziging een van deze beroepskrachten ook anders gekwalificeerd zijn; bijvoorbeeld een sportcoach of een kunstenaar. Deze andersgekwalificeerde beroepskracht moet wel een pedagogische module hebben voltooid.

2.3.2.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: door de inzet van andersgekwalificeerde beroepskrachten binnen de BKR kan een breder activiteitenaanbod worden aangeboden, dat bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen.

Bereikt effect: andersgekwalificeerde beroepskrachten worden wel ingezet op de bso, maar in veel gevallen boventallig. Over het algemeen zien locatiemanagers de wijziging als positief, maar het werven van mensen, ook anders gekwalificeerd, blijft een uitdaging. De inzet wordt wel als een kans gezien, maar aan het feit dat dit nu intallig kan, wordt niet direct een breder of uitdagender activiteitenaanbod aan gekoppeld.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Deze wijziging biedt voor bso's de mogelijkheid hun aanbod te verrijken en activiteiten aan te bieden die de ontwikkeling van kinderen bevorderen. Daarnaast biedt de regeling ook in regio's met personeelstekorten een oplossing, omdat het makkelijker wordt om medewerkers te vinden.

Ervaringen met de toepassing van de eis

Activiteiten worden veelal dagelijks of meerdere dagen per week georganiseerd. Als we vervolgens verder kijken naar het soort activiteiten dat dagelijks of meerdere keren per week op een bso wordt aangeboden, dan zijn dit veelal spelactiviteiten (84% geeft aan dat dit dagelijks of meerdere keren per week wordt aangeboden), creatieve activiteiten (78%) en sportactiviteiten (70%). Activiteiten die bso's minder frequent aanbieden zijn koken en bakken: dit zijn vaak wekelijks of tweewekelijks terugkerende activiteiten. Hutten bouwen is een typische vakantieactiviteit, net zoals media-activiteiten (filmpjes maken).

Het intallig inzetten van andersgekwalificeerde beroepskrachten gebeurt nog niet veel. Locatiemanagers zetten andersgekwalificeerden voornamelijk boventallig in, en het meest voor sporten en bewegen (zo'n 50% van de keren).[18] Spelletjes en koken en bakken doen de medewerkers meestal zelf. Voor de overige activiteiten (techniek en proefjes, natuuractiviteiten, media, en creatieve activiteiten) zetten locatiemanagers in een op de vier gevallen een andersgekwalificeerde beroepskracht in. Een vijfde van de locatiemanagers verwacht andersgekwalificeerde beroepskrachten in te gaan zetten, maar 55% ziet vooralsnog niet dat de inzet gaat toenemen. Een verklaring kan zijn dat ook in andere vakgebieden personeelstekorten voorkomen en het dus niet eenvoudig is om andersgekwalificeerden te werven. Op de meeste bso's wordt gebruik gemaakt van een activiteitenaanbod, zo geven ook geïnterviewden aan. Hier worden meestal mensen boventallig voor ingezet, zij tellen dus niet mee voor de BKR.

[18] Met de opleiding sport en bewegen op mbo-3 niveau kwalificeert een gediplomeerde al voor de bso. Daar is deze wijziging dus niet op van toepassing.

Bij locaties die voldoende personeel hebben, gebruiken locatiemanagers de mogelijkheid om andersgekwalificeerde beroepskrachten intallig in te zetten minder dan bij locaties die kampen met tekorten; de laatste groep maakt dankbaar gebruik van andersgekwalificeerde beroepskrachten die intallig kunnen worden ingezet. Er komen vooralsnog niet veel geluiden naar voren over een breder activiteitenaanbod door de intallige inzet van andersgekwalificeerde beroepskrachten. Het kunnen opvangen op andere locaties op schoolvrije dagen (zie paragraaf 2.3.3) houdt daar meer verband mee, zo hoorden wij uit de interviews. Door het samenvoegen van meerdere groepen vanuit verschillende bso's, kan dan bijvoorbeeld een grote sportdag georganiseerd worden.

Ervaren gevolgen

Locatiemanagers zien het als een kans dat andersgekwalificeerde beroepskrachten ook intallig ingezet kunnen worden. In de praktijk leidt dit tot verschillende combinaties, zoals een kunstenares die met drie dagen bso voldoende tijd overhoudt om aan haar kunst te besteden. Het werken op de bso zorgt in haar geval voor een prettige vaste basis aan inkomen. Echter, de locatiemanagers melden dat de korte werktijden en het werken in vakanties het doorgaans voor mensen minder aantrekkelijk maken om op een bso te werken. Daarnaast spelen op verschillende terreinen personeelstekorten en zijn locatiemanagers sceptisch over het inzetten van andersgekwalificeerden: ook die zijn lastig te vinden en de vraag is of zij vervolgens zijn te enthousiasmeren voor het werken op een bso. Een locatiemanager geeft aan dat de mogelijkheden die er zijn om werk als andersgekwalificeerde (zoals sportcoach of onderwijsassistent) te combineren met bso-werk, wel wat meer onder de aandacht gebracht mogen worden door opvangorganisaties en ook daarbuiten, zodat deze wijziging meer benut kan worden. Ook in de werving en selectie wordt er nog niet altijd breder gekeken, geeft een locatiemanager aan. Over het algemeen zien locatiemanagers de wijziging als positief, hoewel hij vanwege verschillende redenen nog niet veel benut wordt. In de volgende monitorronde(n) blijven wij de ontwikkelingen op deze wijziging volgen om te zien of de intallige inzet van andersgekwalificeerde beroepskrachten stijgt.

In een interview geeft een locatiemanager aan dat het inzetten van andersgekwalificeerde beroepskrachten wel wat vraagt qua investering; mensen met een andere opleiding hebben ondersteuning nodig om ook pedagogisch met de kinderen aan de slag te kunnen.

Pedagogisch medewerkers geven aan dat andersgekwalificeerde beroepskrachten wel een aanvulling kunnen zijn, maar dat het ook invloed heeft op de werkdruk en het werkplezier. Zo geeft een pedagogisch medewerker het voorbeeld gegeven dat een bso-kracht met een sportachtergrond een klein groepje meeneemt om een leuke activiteit te gaan doen, maar de pedagogisch medewerker dan achterblijft met een grote groep waar zij/hij zorg voor moet dragen. In het orde houden en verzorgende aspect (fruit klaarmaken, met elkaar aan tafel) zijn andersgekwalificeerde beroepskrachten vaak nog minder bekwaam en dit ligt ook minder in hun aard, aldus deze pedagogisch medewerker. Voor pedagogisch medewerkers kan het dan overkomen alsof de andersgekwalificeerden alleen de leuke taken op zich nemen en de 'klusjes' voor de pedagogisch medewerkers overblijven. Ook het inwerken van andersgekwalificeerden vraagt iets van de pedagogisch medewerkers. Pedagogisch medewerkers zijn wel positief over de flexibiliteit die de inzet van andersgekwalificeerde beroepskrachten biedt, bijvoorbeeld in vakantieperiodes.

Een locatiemanager geeft aan dat hij/zij andersgekwalificeerden eerst een periode boventallig inzet, omdat ze het pedagogische stuk dan nog niet voldoende onder de knie hebben, en dat de begeleiding door de pedagogisch medewerkers dan extra tijd kost.

Ouders zien dat er wel meer wordt gewerkt met andersgekwalificeerde beroepskrachten, bijvoorbeeld medewerkers met een sportachtergrond, en vinden dit ook positief. Ouders weten niet

precies of deze medewerkers intallig of boventallig worden ingezet. Een ouder vindt het jammer, want vindt dat zij toch minder goed de behoeften bij kinderen kunnen signaleren. Een andere ouder geeft aan dat het hen wel werd medegedeeld dat deze wijziging werd doorgevoerd in wet- en regelgeving, maar dat de bso daar geen gebruik van zou maken. Het feit dat dit weloverwogen gebeurt (ook als er wel gebruik van gemaakt zou worden), stelt deze ouder gerust.

Samenvattend

Andersgekwalificeerde beroepskrachten worden wel ingezet op de bso, maar in veel gevallen nog boventallig. Over het algemeen zien betrokkenen de wijziging als positief, maar de praktische uitvoering blijft een uitdaging. Deze uitdaging zit met name in het werven van mensen, en ze voldoende kunnen bieden qua aantal werkuren en salaris.

Per doelgroep vallen de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: meer dan de helft verwacht geen gebruik te gaan maken van andersgekwalificeerde beroepskrachten die meetellen voor de BKR.
- Pedagogisch medewerkers: vinden dat het tijd kost om andersgekwalificeerde medewerkers goed in te werken en ervaren soms meer werkdruk, als ze meer 'taken' op zich moeten nemen.
- Ouders: de meesten zien wel dat er andersgekwalificeerde beroepskrachten op de bso werken en vinden dit ook positief. Ze hebben er wel twijfels bij als deze intallig worden ingezet, omdat ze geen pedagogische achtergrond hebben en minder kunnen inspelen op de behoeften van hun kind.
- Toezichthouders: hebben nog weinig ervaring met deze wijziging.
- Handhavers: hebben nog beperkt ervaring met deze wijziging.

2.3.3 Opvangen kinderen tijdens schoolvrije dagen op andere locatie

Tijdens schoolvrije dagen kan het voorkomen dat het aantal kinderen kleiner is dan gebruikelijk en dat er volgens de BKR minder pedagogisch medewerkers nodig zijn. Het kan ook zijn dat pedagogisch medewerkers op vakantie zijn. Het is mogelijk om groepen samen te voegen op de locatie zelf, maar ook om kinderen op te vangen op een andere locatie van dezelfde houder.

2.3.3.1 De wijziging uitgelegd

Deze kwaliteitseis is gewijzigd sinds 1 juli 2024.

Vanaf 1 juli 2024 kan een houder kinderen op de bso tijdens schoolvrije dagen (waaronder vakanties) eenvoudiger in een ander kindercentrum van dezelfde houder opvangen. Dit hoeft dan niet meer in een overeenkomst tussen de ouder en de houder te staan. Er zijn wel andere voorwaarden aan verbonden.

De houder moet in het pedagogisch beleidsplan beschrijven hoe het hij/zij omgaat met kindercentrumoverstijgende opvang en de alternatieve locatie moet geregistreerd zijn. De houder moet ouders informeren over wat er in het beleidsplan is opgenomen.

Voorbeeld van de wijziging

Tijdens schoolvakanties en andere schoolvrije dagen mogen kinderen die naar een bso gaan met meerdere locaties, op een andere locatie van de bso worden opgevangen dan op hun vaste locatie. Vóór de wijziging van de kwaliteitseis moest dit vastgelegd worden in de overeenkomst met de ouders. Nu de kwaliteitseis is gewijzigd, hoeft dit niet meer vastgelegd te worden in deze overeenkomst. Wel moet dit beschreven worden in het pedagogisch beleidsplan.

2.3.3.2 Verwacht effect en ervaringen

Conclusie

Beoogd effect: door of met? het opvangen van kinderen op een andere locatie op schoolvrije dagen, wordt een verrijkt activiteitenaanbod beoogd. Doordat ouders niet om toestemming hoeven te worden gevraagd, leidt deze wijziging tot minder administratieve lasten bij kinderopvangorganisaties.

Bereikt effect: Het opvangen op een andere locatie gebeurt wel in schoolvakanties en het is handig dat je hier dan niet expliciet toestemming voor hoeft te vragen. De handeling van het opnemen in het pedagogisch beleidsplan vraagt soms meer dan het 'gewoon' laten staan in de contracten met ouders.

Wat hoopt de wijziging op te lossen of te bevorderen

Deze regeling beoogt een rijker activiteitenaanbod te bewerkstelligen, doordat bso's activiteiten kunnen aanbieden aan een grotere groep. De regeling zorgt voor meer flexibiliteit voor houders, doordat zij gemakkelijker groepen van verschillende kindercentra kunnen samenvoegen tijdens schoolvrije dagen, zonder hiervoor de ouders te hoeven raadplegen, wat minder administratieve lasten geeft.

Ervaringen met toepassing van de eis

Ongeveer de helft van de locatiemanagers ving het afgelopen jaar kinderen tijdens schoolvakanties op andere locaties op, of vingen zelf kinderen van andere locaties op (48%). De andere helft (51%) heeft dit niet gedaan. Het overgrote deel van de locaties (90%) waarvan de kinderen wel eens opgevangen zijn op een andere locatie, geven aan dat het in de overeenkomst met ouders stond dat het mogelijk was. In de interviews lichten zij toe dat het voor de kinderen vaak leuk is om een keer naar een andere locatie te gaan en een positief effect op hen heeft. Ouders zien dit volgens hen vaak ook.

Het opvangen van bso-kinderen van verschillende locaties op één locatie is dankzij de nieuwe regeling zonder overeenkomst in het contract mogelijk. Dit biedt flexibiliteit en zorgt voor een goede vakantieopvang, met breder activiteitenaanbod.

Ook de pedagogisch medewerkers zijn verdeeld in hun antwoorden op de vraag of zij op hun locatie wel eens kinderen van andere locaties opvingen tijdens schoolvakanties. 47% geeft aan dat dit wel gebeurde, en 43% geeft aan van niet. De pedagogisch medewerkers geven in de interviews aan dat het fijn is dat niet elke ouder steeds opnieuw toestemming hoeft te geven, maar dat het soms wel een uitdaging is om met onbekende kinderen en collega's te werken.

De helft van de ouders geeft aan dat ze tijdig en voldoende vooraf worden geïnformeerd. Eén op de tien geeft aan dat vooraf informeren nooit, soms of zelden gebeurt. In het overgrote deel van de gevallen krijgen ouders dit per keer te horen. Daarbij geeft de één aan dat het in het contract staat, en de ander dat de houder hen per keer om toestemming vraagt.

Voor ouders kan het van belang zijn dat zij kunnen weigeren. 40% van de ouders heeft daar geen mening over. Van het deel dat er wel een mening over heeft (dus de andere 60%), laat de helft weten dat zij niet het gevoel hebben dat zij opvang op een andere locatie kunnen weigeren, maar dat ook prima te vinden. Een klein deel (10%) wil wel meer inspraak.

Tweederde van de locatiemanagers verwacht niet dat, met de inwerkingtreding van de regeling, het opvangen van kinderen op andere locaties zal toenemen. De meeste geven aan dat dit

hetzelfde blijft: hetzij dat ze standaard kinderen al op een andere locatie opvingen, hetzij dat dit sporadisch en altijd in overleg met de ouders gebeurt.

Het grootste deel van de toezichthouders (60%) geeft aan geen inspecties te hebben gedaan waarbij deze wijziging is meegenomen. Wel geeft 50% aan dat de wijziging tot positieve effecten heeft geleid. In de interviews geeft een aantal toezichthouders aan dat het in de praktijk al gebeurde dat de kinderen werden opgevangen op een andere locatie, zonder dat dit in de overeenkomst met de ouders stond. Het is fijn dat zij als gevolg van de wijziging niet meer in overtreding zijn.

De handhavers die situaties hebben meegemaakt waarin de gewijzigde eis aan bod is gekomen[19] (48%) geven aan dat de wijziging leidt tot meer flexibiliteit voor de houder en dat er minder gehandhaafd hoeft te worden. Ook geven sommige handhavers aan dat het voorkomt dat er in het pedagogisch beleidsplan nog niks is opgenomen over de opvang op een andere locatie. 83% van de handhavers geeft aan dat de wijziging verder geen invloed heeft op hun werk.

Ervaren gevolgen

Locatiemanagers geven aan dat een dag op een andere locatie voor kinderen uitdagend en leuk kan zijn, vooral als dit gekoppeld is aan een bijzondere activiteit. Zij geven echter ook aan dat het proces voor het verkrijgen van toestemming hiervoor eenvoudiger zou moeten zijn. Het opnemen in het pedagogisch beleidsplan vraagt om een administratieve handeling, terwijl de bepaling in het contract dat opvang op een andere locatie kan voorkomen, vaak al onderdeel is van het contract of de standaardtekst, en dus minder moeite kost om deze zo te laten staan. Sommige organisaties kiezen er daarom voor om met bepalingen in het contract te blijven werken.

Deze regeling maakt voor de pedagogisch medewerkers niet veel verschil, behalve dat wanneer hun houder er als gevolg van de wijziging meer gebruik van zou gaan maken, zij mogelijk vaker met andere pedagogisch medewerkers gaan werken en op een andere locatie 'niet weten waar de pindakaas staat'.

Ouders kiezen vaak bewust voor opvang op een locatie dicht bij huis, en opvang op een andere locatie kan weerstand oproepen. Voor ouders is het belangrijk om de vertrouwde gezichten te behouden voor de kinderen, als de pedagogisch medewerkers ook op de andere locatie worden ingezet, is dit positief. Het samenvoegen van locaties biedt meer mogelijkheden voor spelactiviteiten, zoals sporttoernooien. Ouders staan daar positief tegenover. Goede communicatie met ouders en kinderen is essentieel om onrust te voorkomen.

Toezichthouders zien de wijziging ten aanzien van het opvangen van kinderen op een andere locatie tijdens schoolvrije dagen over het algemeen als een goede ontwikkeling voor het eventueel kunnen verminderen van de administratieve lasten. Het pedagogische kader en de informatie voor ouders zijn nu veel duidelijker. Er is echter onduidelijkheid over in welk pedagogisch beleidsplan deze beschrijving precies moet staan: van de locatie die de opvang verzorgt of de locatie waar de kinderen naartoe gaan, of beide. De inspectie zelf is niet lastiger geworden: hoewel het pedagogisch beleid niet altijd direct voldoet, kan dit met herstelaanbod worden opgelost.

Samenvattend

Het opvangen op een andere locatie gebeurt wel in de schoolvakanties en het is handig dat je hier dan niet expliciet toestemming aan de ouders voor hoeft te vragen. Het opnemen in het

[19] Aan handhavers is de volgende vraag gesteld: heeft u situaties meegemaakt waarin deze gewijzigde eis (berekening BKR op het niveau van het kindercentrum) aan bod is gekomen? Bijvoorbeeld waar u signalen over heeft binnengekregen of waarbij een overtreding is vastgesteld?

pedagogisch beleidsplan vraagt om een administratieve handeling, maar deze administratieve investering lijkt eenmalig.

Per doelgroep vallen ons de volgende bevindingen op:

- Locatiemanagers: vinden het prettig dat de mogelijkheid er nu is, hoewel opvang op andere locaties al plaatsvond, zonder dat het altijd in het contract met ouders was opgenomen.
- Pedagogisch medewerkers: merken niet veel van deze wijziging in de praktijk.
- Ouders: vinden het prima dat hun kind op schoolvrije dagen (af en toe) op een andere locatie opgevangen wordt. Ze hechten er belang aan dat er goed over gecommuniceerd wordt.
- Toezichthouders: zien dat de administratieve lasten (van het opnemen van bepalingen in het contract of per keer toestemming vragen) verminderen voor locatiemanagers.
- Handhavers: zijn qua eerste indrukken positief over de ruimte die het organisaties biedt, maar zien ook dat dit in de praktijk al gebeurde.

2.4 Samenhang tussen gewijzigde en bestaande eisen

We hebben niet alleen de individuele eisen van de respondenten onderzocht maar we hebben hen ook bevraagd over de samenhang tussen deze verschillende eisen. Het kan in de praktijk voorkomen dat eisen invloed hebben op elkaar, zonder dat dit is voorzien bij het wijzigen van de eis. De gewijzigde eisen kunnen namelijk – naast effecten van de afzonderlijke maatregel – in samenhang een versterkend of verzwakkend effect hebben. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een gewijzigde eis op zichzelf niet een groot effect heeft, maar in samenhang met een andere gewijzigde eis negatief uitpakt. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat er minder sprake is van stabiliteit in een groep als er meer BIO's binnen de BKR én als vast gezicht worden ingezet. Of dat de gewijzigde eisen elkaar versterken doordat de flexibiliteit op het gebied van de inzet van personeel nog groter wordt.

De combinatie van de intallige inzet van BIO's en de 3-uursregeling (los van de eerder besproken wijziging op de regelingen) zorgt voor complexe situaties op de opvang, omdat gedacht wordt dat naast de ingezette BIO altijd een gediplomeerde pedagogisch medewerker moet staan. Hier is in de regelgeving echter ruimte geboden. Er hoeft niet heel de dag een gediplomeerde pedagogische kracht te staan. Een BIO mag bijvoorbeeld ook alleen openen of sluiten. In de praktijk blijkt dit niet zo ervaren of begrepen te worden. En dan lijkt alsof niet voldaan wordt aan deze voorwaarde, en de BIO tijdens afwijkingen van de BKR niet kan worden ingezet, wat de geboden flexibiliteit deels zou inperken. Ook voor de toezichthouders leidt dit tot meer administratieve taken en tot het minder kunnen focussen op de praktijk.

Er is uit onze vragenlijsten en interviews nog niet veel informatie naar voren gekomen over (mogelijke) samenhang tussen de eisen. We blijven de mogelijke samenhang uiteraard volgen in de volgende rondes van de monitor.

2.5 Overige kwaliteitseisen

Naast de gewijzigde kwaliteitseisen, hebben we respondenten gevraagd om te reflecteren op de ongewijzigde, bestaande kwaliteitseisen en hun ervaringen met deze eisen. Er zijn 21 kwaliteitseisen in totaal. De wijzigingen op een aantal van deze eisen zijn in de voorgaande paragrafen uitgebreid besproken. Over de overige (niet-gewijzigde) kwaliteitseisen is door hun omvang in aantal niet systematisch per eis afzonderlijk naar knelpunten en ervaringen gevraagd. Er is over de niet-gewijzigde eisen één set algemene vragen gesteld, om de gevraagde inzet en tijd van respondenten te beperken. Dit geldt zowel voor de duur van de inzet op de vragenlijsten als de gevraagde tijd in interviews.

We delen hierna de signalen die naar boven komen uit de interviews en de open antwoorden in de vragenlijsten. Daar waar mogelijk hebben we de signalen getoetst bij andere respondenten. Naast de samenvatting en de beperkte toetsing bij de respondenten, geven deze signalen richting aan de aanvullende verdiepende vragen bij de volgende rondes van de monitor.

We hebben de signalen ingedeeld in vijf thema's. Dat zijn:

- eisen bij het pedagogisch klimaat;
- eisen bij personeel en groepen;
- eisen in het kader van veiligheid en gezondheid;
- eisen aan de accommodatie;
- eisen die de rechten van de ouders borgen.

Eisen bij het pedagogisch klimaat

Het pedagogisch klimaat gaat over de eisen in het kader van de pedagogische praktijk en het pedagogisch beleid. Zowel de praktijk als het beleid raken aan veel dagelijkse aspecten van de opvang. Beiden moeten in een plan duidelijk zijn beschreven, maar ook worden toegepast in de praktijk. Er zijn binnen het pedagogisch klimaat ook uitgebreide voorwaarden voor de voorschoolse educatie beschreven, maar die vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Denk bij de voorwaarden die opgenomen moeten worden in het pedagogisch beleidsplan aan hoe aan de BKR wordt voldaan, de beschrijving van de invulling van basisgroepen of stamgroepen, aan de invulling van de 3-uursregeling en de taken en begeleiding van de BIO's, stagiaires en vrijwilligers. We hebben in interviews met locatiemanagers gehoord dat zij het pedagogisch beleidsplan voortdurend bijstellen; naar onze indruk wordt dit niet als een knelpunt ervaren, maar als een logische verplichting.

Heel vroeg en heel laat, in de uiterste randen van de dag (bij het wegbrengen en ophalen van de kinderen) worden kinderen soms opgevangen in een andere groep dan de eigen stamgroep of basisgroep of in een grotere hal. Sommige locatiemanagers van vooral kleinere locaties gaven het signaal dat dit voor hen problemen oplevert doordat kinderen op deze tijden niet in één groep mogen worden opgevangen, voordat ze naar hun eigen groep gaan. De regel is namelijk dat kinderen naast hun eigen stamgroep, maar in één andere – van tevoren afgesproken – groep mogen worden opgevangen. Een locatiemanager is in overtreding als een kind gedurende de week in meer dan twee verschillende groepen voor korte tijd aan het begin of eind van de dag wordt opgevangen.

Eisen bij personeel en groepen

In de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 zijn de effecten van de *aanpassingen* binnen de BKR uitgebreid beschreven. De basisgedachten van de BKR en de 3-uursregeling zijn niet gewijzigd.

Ten aanzien van de BKR hebben locatiemanagers en pedagogisch medewerkers in algemene zin aangegeven dat deze aangepast zou mogen worden. Meer kinderen per pedagogisch medewerker is volgens hen haalbaar in zowel de dagopvang als de bso. De signalen zijn ongenuanceerd, doordat niet specifiek door respondenten is aangegeven voor welke leeftijdscategorieën dit dan precies zou moeten gelden.

Locatiemanagers denken dat aanpassen van de BKR een positief effect heeft op het personeelstekort, doordat minder personeel nodig is. Door dit tekort moeten pedagogisch medewerkers nu lange dagen maken, met weinig pauzes, omdat er geen vervangers zijn die diensten van hun over kunnen nemen. Ouders ervaren ook knelpunten bij het hoge aantal benodigde medewerkers op de groep dat nodig is voor de opvang van een klein aantal kinderen. De gevolgen voor hen zijn dat er weinig flexibiliteit is, bijvoorbeeld in de ruimte voor extra opvangdagen of in het wisselen van opvangdagen.

Om te toetsen of beroepskrachten voldoen aan de opleidingseisen, kunnen locatiemanagers een diplomacheck doen. Locatiemanagers en toezichthouders geven aan dat de diplomacheck onoverzichtelijk is en soms zonder kennisgeving verandert, wat tot problemen leidt als getoetst moet worden of een medewerker aan de opleidingseisen voldoet. Dit geldt voor zowel de houders als toezichthouders en is foutgevoelig. Het vaststellen of een diploma of certificaat voldoet aan de diplomavereisten voor de taaleis 3F vereist bijvoorbeeld veel uitzoekwerk voor toezichthouders en afstemming met collega's vanwege de vele regels en uitzonderingen.

Eisen bij veiligheid en gezondheid

Deze eisen gaan over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Over de meldcode zijn geen knelpunten gemeld. Incidenten worden niet altijd vanzelfsprekend aan de toezichthouder gemeld. Het toepassen van de voorwaarden binnen het veiligheids- en gezondheidsbeleid roept wel punten van aandacht op. Zo ervaren locatiemanagers de achterwachtregeling als lastig, omdat er altijd iemand oproepbaar moet zijn. Op zich is de regeling nodig, maar diegene die in de achterwacht staat moet wel beschikbaar zijn, ook als er geen beroep op de achterwacht gedaan wordt. De achterwacht houdt in dat als er maar één beroepskracht op het kindercentrum wordt ingezet, er ter ondersteuning van deze beroepskracht ten minste één andere volwassene in het kindercentrum aanwezig moet zijn. De eis dat er altijd een tweede volwassene aanwezig moet in 'hetzelfde gebouw' zou verbreed kunnen worden naar 'hetzelfde adres'. Op bijvoorbeeld agrarische bedrijven, waar altijd iemand aan het werk is en soms ook kinderopvang geboden wordt, zou een achterwacht simpeler kunnen.

Opvallend is dat betrokkenen verschillend denken over de regelgeving met betrekking tot het aantal benodigde EHBO'ers. De één vindt het feit dat slechts één EHBO'er op locatie verplicht is, onvoldoende voor de veiligheid van de kinderen en vindt dat de regelgeving hierop aangepast moet worden. Een andere respondent meldt dat in de praktijk echter deze basisverplichting al breder ingevuld wordt, omdat juist ook gemeld wordt dat alle vaste medewerkers een kinder-EHBO en een BHV-certificaat hebben en dat daarom geen extra regelgeving nodig is.

Binnen het veiligheidsbeleid valt de controle op de VOG op. De toezichthouder behoort bij ieder bezoek voor alle werknemers te controleren of zij in het bezit zijn van een geldige VOG. Toezichthouders geven aan dat vanwege de AVG dezelfde informatie opnieuw moet worden aangevraagd, waardoor de controle zowel de toezichthouders als de locatiemanagers veel tijd kost.

Eisen aan de accommodatie

De eisen aan de accommodatie hebben betrekking op de binnen- en buitenruimtes. In de gesprekken en vragenlijsten zijn hierover geen knelpunten gemeld.

Eisen die de rechten van ouders borgen

De rechten van ouders worden geborgd via de oudercommissie, de informatieplicht van de houder aan ouders en personeel en het zorgdragen voor een klachten- en geschillenregeling. In de gesprekken en vragenlijsten zijn hierover geen knelpunten gemeld. Toezichthouders signaleren wel dat voor de locatiemanagers het vinden van voldoende ouders voor de oudercommissie in de praktijk een knelpunt is. Dit knelpunt wordt in de bso meer ervaren dan bij de dagopvang.

HOOFDSTUK 3

Conclusie

We sluiten af met een conclusie per maatregel en per doelgroep, gevolgd door een overkoepelende conclusie.

3.1 Conclusie

In deze monitor van de implementatie van de (gewijzigde) kwaliteitseisen brengen we de praktische uitvoerbaarheid van de kwaliteitseisen en de ervaringen en belemmeringen in kaart. We beschrijven hieronder de conclusies per kwaliteitseis, gevolgd door een beeld per doelgroep, en een overkoepelend beeld.

3.1.1 Conclusies per gewijzigde kwaliteitseis

BIO formatief inzetten tot maximaal 50%. Per kinderopvanglocatie mag momenteel de helft van de beroepskrachten die per dag worden ingezet bestaan uit medewerkers die nog in opleiding zijn. Eerst was dit 33%. Deze tijdelijke wijziging is doorgevoerd vanwege de personeelstekorten in de kinderopvang. In de praktijk wordt de wijziging nog niet op grote schaal gebruikt; inzet gebeurt meer incidenteel (tijdens vakanties of tijdens pauzemomenten) dan structureel. Het feit dat de mogelijkheid er is, geeft wel meer flexibiliteit in de roostering. Er zijn wel verschillen in hoe locatiemanagers met deze maatregel omgaan: sommige locatiemanagers vinden dat het voor het leerproces bevorderlijk is dat een BIO intallig wordt ingezet, anderen vinden juist het tegenovergestelde en willen BIO'S die verantwoordelijkheid nog niet geven. Als onbedoeld neveneffect benoemen pedagogisch medewerkers dat zij de BIO als bedreiging zien, vanwege verdringingseffecten.

Taaleis. Met de invoering van de taaleis wil SZW de taalontwikkeling van kinderen in de kinderopvang versterken en ervoor zorgen dat medewerkers beschikken over voldoende taalvaardigheid om een taalrijke omgeving aan kinderen te bieden. De taaleis is nog niet ingegaan; we zullen de effecten vanaf de volgende meting (monitor over 2025) in kaart brengen. Wel zien we dat de taaleis al eerder is aangekondigd en dat het grootste gedeelte van de kinderopvanglocaties ervoor heeft gezorgd dat hun personeel daaraan voldoet. Dit blijkt ook uit de resultaten vanuit pedagogisch medewerkers; het grootste gedeelte van de pedagogisch medewerkers voldoet reeds aan het vereiste taalniveau voor de taaleis. Een klein percentage pedagogisch medewerkers heeft de taaltoets nog niet behaald en het is ook de vraag of dit nog gaat lukken. Dit zorgt voor enkele schrijnende situaties, die stress opleveren.

Gewijzigde 3-uursregeling. De kern van de wijziging is dat kinderopvangorganisaties nu meer mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan de dagelijkse realiteit zonder inbreuk te maken op de kwaliteit van de opvang. Het flexibeler afwijken van het minimum aantal medewerkers leidt tot meer flexibiliteit op locaties, omdat er beter kan worden ingespeeld op de behoeften van de kinderen en het verloop van de dag.

'Ziek en piek'-regeling. Met de wijziging van het vaste-gezichtencriterium biedt de regeling kinderopvangorganisaties meer flexibiliteit om de continuïteit van de opvang te waarborgen tijdens periodes van ziekte, verlof of vakantie. De 'ziek en piek'-regeling leidt tot flexibiliteit in de roostering en geeft pedagogisch medewerkers flexibiliteit in het aanvragen van verlof. Ook kunnen pedagogisch medewerkers zich eenvoudiger (met een gerust hart) ziekmelden. Het inzetten van een ander vast gezicht was voorheen moeilijk te realiseren en deze regeling biedt daarom mogelijk verlichting in het regelwerk. We zien vooralsnog geen duidelijke aanwijzingen voor vermindering van administratieve lasten, maar dit kan te maken hebben met de administratie rondom de invoering van de regeling, zoals de wijziging in het pedagogisch beleidsplan.

BIO inzetten als vast gezicht. Met deze regeling is beoogd flexibiliteit te bieden aan houders, om personele krapte te kunnen verminderen door BIO's toe te kunnen wijzen als vast gezicht. Organisaties met hoog ziekteverzuim of veel personeelsverloop maken vaker gebruik van deze regeling, waardoor ze makkelijker vacatures kunnen opvullen en personeelstekorten kunnen oplossen. Er zijn wisselende geluiden over wat de wijziging betekent voor de stabiliteit: het inzetten van een BIO kan prettig zijn, omdat dit al een bekend gezicht is, maar wordt soms ook juist als noodoplossing gezien als de vaste gezichten niet ingezet kunnen worden. Locatiemanagers vinden een BIO vaak nog niet volledig ervaren of geschikt om als vast gezicht te worden aangemerkt.

Berekening BKR op locatieniveau. Door de BKR niet meer op groepsniveau maar op locatieniveau te berekenen, biedt de regelgeving meer ruimte om groepen in te delen op basis van de behoefte en ontwikkeling van kinderen. De berekening op locatieniveau heeft een positief effect op de flexibiliteit in de roostering. In de praktijk is het eenvoudiger om personeel flexibel in te zetten. Met deze flexibiliteit kan beter worden ingespeeld op behoeften van kinderen en is er meer aandacht voor hun ontwikkeling. Het is voor houders niet altijd duidelijk wat er over de BKR moet worden beschreven in het pedagogisch beleidsplan. De implementatie van deze wijziging is nog volop in ontwikkeling.

Inzet andersgekwalificeerde beroepskrachten. Houders kunnen in de bso andersgekwalificeerde beroepskrachten formatief inzetten, om het activiteitenaanbod voor de kinderen te verrijken. Andersgekwalificeerde beroepskrachten worden wel ingezet op de bso, maar in veel gevallen boventallig (wat al kon). Pedagogisch medewerkers vinden dat de werkdruk hoger wordt als zij werken met intallige andersgekwalificeerde beroepskrachten, maar zijn wel blij met de flexibiliteit die het met zich meebrengt in vakantieperiodes. Over het algemeen wordt de wijziging als positief gezien, maar de praktische uitvoering blijft een uitdaging. Deze uitdaging zit met name in het werven van mensen, en ze voldoende kunnen bieden qua aantal werkuren en salaris.

Schoolvrije-dagen-opvang. Met deze regeling heeft SZW beoogd om voor meer flexibiliteit voor houders te zorgen. Zij kunnen eenvoudiger groepen van verschillende kindercentra samenvoegen tijdens schoolvrije dagen, zonder hiervoor de ouders te hoeven raadplegen. Dat geeft minder administratieve lasten. Het opvangen op een andere locatie gebeurt veelal op schoolvrije dagen en het is handig dat je hier dan niet expliciet toestemming voor hoeft te vragen. Het opnemen in het pedagogisch beleidsplan vraagt een administratieve handeling, maar deze administratieve investering is naar verwachting eenmalig.

3.1.2 Beeld per doelgroep

Locatiemanagers. Locatiemanagers zijn blij met de flexibiliteit die geboden wordt door de verschillende wijzigingen. Zij vinden een aantal wijzigingen lastig te interpreteren, met name de kaders in het pedagogisch beleidsplan voor de gewijzigde 3-uursregeling en de berekening van de BKR op locatieniveau. Daarnaast vragen veel wijzigingen administratieve handelingen, zoals aanpassing van het pedagogisch beleidsplan, die belastend zijn. De administratieve last is echter in veel gevallen eenmalig; als men eenmaal weet wat er bijvoorbeeld moet worden opgenomen in de algemene kaders voor de 3-uursregeling, hoef je dit een volgende keer niet opnieuw te doen of is het doorvoeren van een aanpassing minder tijdrovend. Veel regelingen worden niet structureel gebruikt in de praktijk, maar het feit dat er een mogelijkheid is om verruimingen toe te passen, geeft meer rust bij locatiemanagers.

Pedagogisch medewerkers. Pedagogisch medewerkers ervaren dat de wijzigingen wel wat van hen vragen, bijvoorbeeld als het gaat om inwerken van collega's die nog in opleiding zijn of anders gekwalificeerd zijn. Dit heeft effect op hun werkdruk, die toeneemt. Pedagogisch medewerkers zijn over het algemeen negatiever over de wijzigingen dan locatiemanagers en maken zich meer zorgen over de effecten ervan. Zorgen die leven gaan bijvoorbeeld over mogelijke verdringing van vaste beroepskrachten door BIO's, en over collega's die de taaleis niet halen en hoe zij dan nog kunnen worden ingezet.

Ouders. Ouders zijn vaak alleen op de hoogte van wijzigingen in kwaliteitseisen als zij lid zijn van de oudercommissie. Dan hebben ze vaak in vergaderingen wel gehoord van de wijzigingen. De meeste ouders weten niet in detail wat de wijzigingen inhouden. Zij vinden het vooral belangrijk dat ze goed geïnformeerd worden als er directe wijzigingen in de opvang van hun kind plaatsvinden. Ouders merken in de praktijk weinig van de wijzigingen, aan de werkwijze van de pedagogisch medewerkers of aan hun kind(eren). Ouders vinden stabiliteit en kwaliteit belangrijk (bekende gezichten, goed opgeleide pedagogisch medewerkers), maar begrijpen ook dat er in tijden van personeelstekort soms flexibele oplossingen nodig zijn. Ze zijn over het algemeen blij dat er met deze wijzigingen flexibiliteit in stand gehouden kan worden om bijvoorbeeld toch een groep open te houden, zodat hun kind wel naar de opvang kan.

Toezichthouders. Toezichthouders benoemen dat locatiemanagers bij een aantal eisen meer administratieve lasten ervaren, doordat locatiemanagers bijvoorbeeld nog niet goed weten hoe ze een eis op de juiste manier moeten toepassen en er daardoor veel tijd aan kwijt zijn. Er zijn dan meer tekortkomingen op het correct toepassen van de wijziging, zoals het beschrijven in het pedagogisch beleidsplan. De tekortkomingen liggen met name in de administratieve sfeer. Toezichthouders ervaren ook in hun eigen werk meer administratieve last, doordat zij meer of andere variabelen moeten beoordelen om te kunnen controleren of er aan een eis wordt voldaan. Bij de gewijzigde 3-uursregeling moet bijvoorbeeld gekeken worden naar zowel de roosters en de afwijkingstijden, als het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. Toezichthouders verwachten dat deze administratieve last voor een deel weer vermindert, zodra de wijzigingen meer gemeengoed worden.

Handhavers. Handhavers zijn overwegend positief over de doorgevoerde wijzigingen, vanwege de flexibiliteit die het biedt aan kinderopvangorganisaties en omdat het hen in staat stelt beter te voldoen aan de BKR. Wel zien ook handhavers dat wijzigingen niet altijd correct worden doorgevoerd, bijvoorbeeld in het pedagogisch beleidsplan. Handhavers vinden bij de meeste maatregelen dat het iets lastiger is geworden om handhavingsmaatregelen te formuleren en de ernst van de overtreding te bepalen.

3.1.3 Overkoepelend beeld

De kwaliteitseisen die gewijzigd zijn in de afgelopen jaren, zijn grotendeels ingestoken om beter aan te sluiten bij de praktijk, gegeven de personeelstekorten die spelen in de kinderopvang, en om ruimte te bieden voor een verrijkt aanbod in de bso. De wijzigingen in kwaliteitseisen kan kinderopvangorganisaties onder andere in staat stellen om hun groepen open te houden, de werkdruk niet op te laten lopen en het werkplezier hoog te houden. We zien dat de verschillende wijzigingen in dit opzicht (in potentie) positieve effecten laten zien, maar dat van meerdere wijzigingen (met name de wijzigingen in 2024) de uitwerking nog volop in ontwikkeling is.

Met het wijzigen van de regels lopen verschillende partijen er wel tegenaan dat de administratieve lasten (voor houder en pedagogisch medewerker) en de controle (door toezicht en handhaving) uitdagender worden. Of deze administratieve lasten eenmalig zijn en op termijn minder worden, volgen wij in deze monitor. Ook uiten zowel locatiemanagers als pedagogisch medewerkers en ouders hun zorgen over de borging van de kwaliteit bij het doorvoeren van deze wijzigingen, bijvoorbeeld bij het inzetten van beroepskrachten als vast gezicht. Deze zorgen, geuit bij de recent gewijzigde eisen, monitoren wij in de volgende rondes, om te kunnen concluderen of deze zorgen in de praktijk ook ervaren worden. Meerdere locatiemanagers kiezen er expliciet voor om bepaalde mogelijkheden die de wijzigingen bieden niet te implementeren. Vaak wel vanuit een luxepositie, waar er nog geen grote personeelstekorten spelen en er gewerkt wordt met een vaste invalpool.

Toezichthouders en handhavers zien dat sommige maatregelen meer flexibiliteit bieden en helpen bij het invullen van roosters, wat positief is voor de kinderopvangorganisaties. Er worden echter negatieve effecten benoemd, zoals mogelijke uitholling van de kwaliteit en stabiliteit van de opvang, bijvoorbeeld omdat de ingezette krachten minder ervaren zijn. De effecten van de wijzigingen zijn nog niet volledig zichtbaar, maar er zijn zorgen over de lange-termijnimpact op de kwaliteit en stabiliteit van de kinderopvang. Vanuit de locatiemanagers horen we deze effecten nauwelijks bevestigd. In de volgende metingen van de monitor blijven we de ervaren effecten op verschillende terreinen volgen.

Men is het meest positief over de wijziging van de 3-uursregeling: die biedt het duidelijkst verlichting voor een situatie die in veel gevallen niet werkbaar was. Daar zijn de meeste partijen het ook duidelijk over eens. Het berekenen van de BKR op locatieniveau op de bso roept de meeste vragen op bij locaties en leidt ook tot misinterpretaties, bijvoorbeeld over hoe de regeling werkt in samenhang met andere regelingen zoals de benodigde binnen- en buitenruimte. Over het algemeen zien we dat er nog niet op grote schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die wijzigingen in de BKR of het vaste-gezichtencriterium bieden, maar dat dit het meest gebeurt bij personeelstekorten door ziekte of verlof, die niet op een andere manier opgelost kunnen worden.

De ervaringen met alle andere - niet recent veranderde - kwaliteitseisen in de kinderopvang zijn divers, en leveren niet een gestructureerd beeld van breed gedeelde knelpunten op, maar geven vooral zoekrichtingen mee voor de volgende monitor. Er zijn in totaal 21 kwaliteitseisen. De vraag is open gesteld voor alle eisen in één keer. Dit leverde richting op voor het nader onderzoeken van de werking van de achterwachtregeling, van de opvang in stamgroepen aan de randen van de dag en de toetsing in de praktijk van formele bewijsstukken zoals diploma’s en de VOG. Ook is een meer fundamenteel, maar breed geformuleerd punt over de berekeningen in de BKR aangereikt.

In de volgende meting van deze monitor volgen we de voortgang en toetsen we of onze eerste beelden nog steeds kloppen, of dat ze op basis van de ontwikkelingen in de praktijk moeten worden herzien. Specifiek willen we bijvoorbeeld inzoomen op het mogelijke verdringingseffect van de intallige inzet van de BIO, en de ervaren gevolgen van de wijzigingen van het vaste-gezichtencriterium. Ook hebben we in onze resultaten opgemerkt dat er met name bij pedagogisch medewerkers nog wel zorgen leven over de werkdruk en uitwerking van wijzigingen in de praktijk. Daarnaast kunnen we beter inzoomen op de recent gewijzigde eisen, waar tegen die tijd meer ervaring mee is opgedaan. Zo is bijvoorbeeld te verwachten dat de ervaren administratieve last die gepaard gaat met de implementatie van de wijzigingen, vermindert zodra de wijzigingen meer ingebed worden in staande praktijk. Ook is het belangrijk om het perspectief van de verschillende doelgroepen door de tijd heen te blijven volgen, om te toetsen of bepaalde effecten voor de ene partij meer gelden dan andere, of elkaar juist tegenspreken.

3.2 Tot slot

Voor deze monitor hebben we input vanuit een groot aantal respondenten ontvangen. Het gaat hierbij om locatiemanagers, pedagogisch medewerkers, ouders, toezichthouders en handhavers. We willen hen allemaal bedanken voor hun waardevolle input en tijd. Tijdens de locatiebezoeken die we hebben uitgevoerd hebben we in de praktijk ervaren hoe locatiemanagers het rooster aan moesten passen zodat bijvoorbeeld pedagogisch medewerkers met ons in gesprek konden en zij wel aan de BKR bleven voldoen. Daarnaast hebben we regelmatig ’s avonds ouders gesproken, waarvan meerdere met pasgeboren baby’s of terwijl zij hun kinderen nog maar net (of net niet) in bed hadden gelegd. De betrokkenheid vanuit alle invalshoeken, werd ons meermaals heel duidelijk, en we waarderen de moeite en inzet om ons binnen een kort tijdsbestek van informatie te voorzien!

Bijlage 1. Verantwoording onderzoek

Keuzes in aanpak

Door het monitoren van de kwaliteitseisen in de kinderopvang wordt een zo betrouwbaar mogelijk inzicht verkregen van de ervaringen met de kwaliteitseisen in de praktijk. Met het uitvoeren van de monitor worden drie doelstellingen beoogd:

1. Het monitoren van de implementatie van aangepaste kwaliteitseisen.
2. Inzicht krijgen, voor zover dat mogelijk is, in de gepercipieerde gevolgen van de aangepaste en overige kwaliteitseisen. Tot welke resultaten en ervaringen hebben de kwaliteitseisen geleid in de praktijk van de kinderopvang?
3. Inzicht krijgen in de toepassing van de overige kwaliteitseisen en welke knelpunten zich daarbij voordoen, zowel bij individuele kwaliteitseisen als bij de samenloop van kwaliteitseisen.

Om deze doelstellingen te behalen hebben we gekozen voor een onderzoeksaanpak die bestaat uit meerdere componenten. Deze componenten lichten we in deze bijlage toe.

Deskstudie

Op basis van het Kennisplatform Kinderopvang, de LRK-database, de wetswijzigingen en de Gemeenschappelijke Inspectieruimte-gegevens hebben we een deskstudie uitgevoerd. In deze deskstudie zijn de kwaliteitseisen op een rij gezet, wat een basis bood voor het gestructureerd opstellen van de vragenlijsten en interviewleidraden. De begeleidingscommissie van het ministerie van SZW heeft feedback gegeven op de beschrijvingen van de kwaliteitseisen. Dit resulteerde in een volledig overzicht van de inhoud van de kwaliteitseisen, de wijzigingen en de doelen hiervan.

Doelgroepenbenadering

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van de kwaliteitseisen in de praktijk, zijn meerdere doelgroepen benaderd, die allen betrokken zijn bij de kinderopvang in verschillende rollen. De volgende doelgroepen zijn benaderd:

- ouders van kinderen die naar de kinderdagopvang en/of bso gaan
- pedagogisch medewerkers
- locatiemanagers
- toezichthouders van de GGD
- handhavers vanuit de gemeenten

We hebben hen bevraagd met vragenlijsten, interviews, focusgroepen en in een validatiesessie. Door gebruik te maken van verschillende methoden, zorgen we voor een breed beeld, aangevuld met verdieping. Voor de doelgroepen geldt dat we een zo representatief mogelijke groep hebben bevraagd, zodat we representatieve uitspraken kunnen doen over de toepassing van de kwaliteitseisen. De representativiteit per doelgroep lichten we hieronder toe.

Vragenlijsten

We hebben alle doelgroepen benaderd om een digitale vragenlijst in te vullen. Hoe de doelgroepen benaderd zijn, beschrijven we verderop in dit hoofdstuk. De vragenlijsten zijn zorgvuldig ontworpen en per doelgroep op maat gemaakt. Op basis van de onderzoeksvragen en de deskstudie hebben wij de vragenlijsten opgesteld. De vragenlijsten zijn aangescherpt met de input van de klankbordgroep en de begeleidingscommissie (zie verderop de betrokkenheid van deze partijen nader uitgewerkt). De vragenlijsten zijn bij de onderzoekers op te vragen.

In de vragenlijsten worden de afzonderlijke kwaliteitseisen bevraagd, om een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld te krijgen per wijziging. Ook wordt er gevraagd naar de samenhang tussen de verschillende wijzigingen en naar de bestaande kwaliteitseisen. In de vragenlijsten is een combinatie van matrixvragen, meerkeuzevragen en open vragen gebruikt.

Doordat de vragenlijsten elk jaar opnieuw worden gebruikt, kunnen we de monitorjaren met elkaar vergelijken, omdat zichtbaar wordt of er wijzigingen optreden in de ervaring met de toepassing van de kwaliteitseisen. Bij belangrijke tussentijdse wijzigingen kunnen indien nodig vragen worden toegevoegd of aangescherpt.

We gaan in op de benadering van de verschillende doelgroepen en de responsaantallen per doelgroep. Voor alle doelgroepen geldt dat de respondenten niet allemaal de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Deels is dit te verklaren doordat zij vroegtijdig zijn gestopt met het invullen van de vragenlijst of vragen hebben overgeslagen, of doordat vragen niet relevant voor hen waren. Als ze bijvoorbeeld geen gebruik maken van een bepaalde regeling, krijgen ze daarover geen vervolgvragen.

Voor de locatiemanagers en inspecteurs en handhavers hebben we te maken met tussentijds stoppen met het invullen van de vragenlijst. In de volgende monitorrondes zullen we in het bijstellen van onze vragenlijsten aandacht hebben voor dit type non-respons. De aantallen inspecteurs en handhavers zijn beperkter dan de overige doelgroepen en daarmee lastiger om te generaliseren. De resultaten dienen daarom met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Tabel 2. Beoogd en gerealiseerd aantal respondenten vragenlijsten.

Doelgroep	Beoogd aantal respondenten	Gerealiseerd aantal respondenten
Locatiemanagers	254	274
Pedagogisch medewerkers	200	253
Ouders	500	752
Inspecteurs GGD	40	83
Handhavers gemeenten	40	35

Al met al hebben we de beoogde responsaantallen per doelgroep grotendeels bereikt, en zijn deze representatief voor de populatie.

Door de verschillende kanalen van het verzamelen van respons (bijvoorbeeld een combinatie van panel én benadering via koepelorganisaties bij ouders) kunnen we niet voor alle doelgroepen vaststellen of de respons representatief is voor de populatie. Ook kan er een selectie-effect

optreden bij de locatiebezoeken; we hebben vooral locaties bezocht waar achteraf bleek dat medewerkers tevreden waren en het personeelstekort nog te overzien was. Het kan zijn dat locaties waar de zaken goed op orde zijn, meer openstaan om ons te ontvangen voor een bezoek. Hieronder beschrijven we de benaderingswijze en respons per doelgroep.

Locatiemanagers

In het Kennisdataplatform Kinderopvang staan alle locaties naar omvang met type aanbod en adressen. Hieruit is een gestratificeerde steekproef getrokken, met verdeling van belangrijke kenmerken zoals de grootte van de locatie, het type opvang en de regionale spreiding. Naar deze groep is een uitnodiging voor de vragenlijst verzonden.

Wij streefden ernaar om een respons van minimaal 375 managers van 17.000 voorzieningen te behalen, maar een manager heeft in de praktijk soms twee (of meer) voorzieningen. Daarom is dit streven herberekend op basis van 11.000 locaties. Dat betekende een beoogde respons van 254 locatiemanagers. In totaal hebben 274 respondenten de vragenlijst ingevuld.

De respons vanuit locatiemanagers is voldoende representatief, we zien geen grote vertekeningen in de respons. De groep locaties die alleen bso aanbiedt, is in onze respons iets ondervertegenwoordigd. De groep kleinere houders (dus degenen die net groter zijn dan de eenpitters) is iets ondervertegenwoordigd in de respons. Middelgrote locaties zijn iets ondervertegenwoordigd. Noord-Nederland is iets ondervertegenwoordigd.

- Aanbod: Een locatie kan dagopvang of buitenschoolse opvang aanbieden, of beide. In Nederland zijn er een kleine 12.000 kindercentra. Daarvan biedt ongeveer 45% zowel dagopvang als buitenschoolse opvang aan, 31% alleen dagopvang en 24% alleen bso. In de respons biedt 54% kinderdagopvang en buitenschoolse opvang aan. 34% biedt alleen kinderdagopvang aan en 12% alleen buitenschoolse opvang. Locaties die alleen voorschoolse educatie aanbieden zijn uitgesloten van het onderzoek.
- Omvang houder: Locaties worden ingedeeld naar omvang van de houder. Een kinderopvangaanbieder (houder) kan één of meerder locaties hebben waar opvang wordt geboden. Van de 12.000 kindercentra is 13% eigendom van een eenpitter; ongeveer 43% behoort bij een grote kinderopvangorganisatie met meer dan 30 locaties (gemiddeld 100 locaties). De rest hoort bij een middengroep die meer dan één locatie heeft, maar minder dan 30 (gemiddelde 6-7 locaties). In de respons zijn de eenpitters met 20% vertegenwoordigd, de kleine houders met 28% en de grote houders met 48%. In acht van de gevallen heeft een grotere houder namens de hele organisatie de vragenlijst ingevuld, maar is deze – conform de systematiek – als één locatie geteld.
- Omvang locatie: Het grootste deel van de locatiemanagers die de vragenlijst hebben ingevuld (45%) heeft een locatie met 48-100 kindplaatsen. Een klein deel van de respondenten heeft een locatie met meer dan 100 kindplaatsen. 12% heeft daarentegen een kleine locatie met minder dan 16 kindplaatsen. Tot slot heeft 37% een locatie met 16 tot 48 kindplaatsen. Van een zevental respondenten is geen herleidbaar LRK-nummer of locatienaam opgegeven. De locatiemanagers met de locaties met meer dan 100 kindplaatsen zijn minder vertegenwoordigd.
- Regionale spreiding: De vragenlijst is ingevuld door locatiemanagers uit alle regio's. 43% van de respondenten is van een locatie uit regio West-Nederland en 6% uit Noord-Nederland, 20% van de respondenten komt uit Oost-Nederland en 28% uit Zuid-Nederland. Het aantal locaties is in West-Nederland ook het grootst in de populatie (met 47% van alle locaties in Nederland), en in Noord-Nederland ligt 12% van de locaties. In Oost-Nederland ligt 22% van de locaties en in Zuid-Nederland 19%.

Pedagogisch medewerkers

Om de pedagogisch medewerkers te benaderen hebben we gebruikgemaakt van een groot panel van het gerenommeerde veldwerkbureau Multiscope, waaruit respondenten met het beroep pedagogisch medewerker gefilterd en specifiek benaderd konden worden. Daarnaast heeft beroepsvereniging PPINK de uitnodiging voor de vragenlijst gedeeld met haar leden. Door deze combinatie hebben we een goede respons weten te bereiken. Wel is het goed te vermelden dat het uitzetten via een belangenvereniging, zoals de beroepsvereniging, mogelijke selectiviteit met zich meebrengt, waarbij mensen die meer uitgesproken en/of betrokken zijn, eerder geneigd zijn de vragenlijst in te vullen.

We streefden ernaar om minimaal 200 respondenten te bereiken. Via het panel van Multiscope hebben we 204 pedagogisch medewerkers bereikt, en via PPINK 53 pedagogisch medewerkers. De responsdoelstelling is dus behaald. 72% van de pedagogisch medewerkers is werkzaam op een locatie die kinderdagopvang aanbiedt, en 51% is werkzaam op een locatie waar buitenschoolse opvang wordt aangeboden. Respondenten konden hierbij beide opties aanvinken. De respons onder pedagogisch medewerkers heeft een evenredige geografische spreiding. 10 pedagogisch medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn werkzaam als BIO.

Ouders

Ouders hebben we ook benaderd via het panel van Multiscope. Daarnaast heeft de belangenvereniging BOinK de vragenlijst gedeeld met haar leden.

We streefden naar een respons van minimaal 500 ouders met minimaal één kind dat gebruikmaakt van een vorm van kinderopvang. Via het panel van Multiscope zijn 571 ouders bereikt, en via BOinK 181 ouders. Ook hier is de responsdoelstelling dus bereikt.

Van de ouders die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft 59% een of meer kinderen die naar de buitenschoolse opvang gaan. 62% heeft een of meer kinderen die naar de kinderdagopvang gaan en 2% heeft een of meer kinderen die naar een gastouder gaan (als het alleen ouders van kinderen die naar een gastouder gaan, betrof, werden deze naar het einde van de vragenlijst geleid). Respondenten konden meerdere antwoorden aanvinken.

36% van de respondenten heeft kinderen die één tot drie jaar naar de kinderdagopvang of buitenschoolse opvang gaan, voor 54% is dit meer dan drie jaar en voor 11% minder dan één jaar.

De respondenten vertegenwoordigen alle regio’s in Nederland en zijn afkomstig uit zowel (weinig) stedelijke, als (zeer) sterk stedelijke gebieden.

Inspecteurs vanuit GGD’en

De inspecteurs vanuit de GGD’en hebben we benaderd via GGD GHOR Nederland. Het verzoek om de vragenlijst in te vullen is uitgezet in alle GGD-regio’s. Doordat de vragenlijst breed is uitgezet, is een zo representatief mogelijk beeld geschetst van de ervaringen met de (aangepaste) kwaliteitseisen van zowel GGD’en die relatief weinig overtredingen vaststellen als GGD’en die vaker overtredingen vaststellen.

We streefden naar een respons van minimaal 40 inspecteurs. Er zijn in totaal 83 inspecteurs die de vragenlijst hebben ingevuld. Er zijn 21 GGD-regio’s, uit iedere GGD-regio is minimaal 1 respons ontvangen.

Handhavers vanuit gemeenten

De handhavers vanuit de gemeenten hebben we benaderd via de VNG. Hierdoor is de vragenlijst gedeeld onder een grote groep handhavers.

We streefden naar minimaal 40 respondenten uit verschillende gemeenten. Er zijn in totaal 35 handhavers die de vragenlijst hebben ingevuld.

Interviews

In de vragenlijsten konden de respondenten aangeven of zij openstonden voor een verdiepend interview. Van de respondenten die dat hebben gedaan, hebben we tien uitgenodigd voor een individueel verdiepend interview, waarbij we zoveel mogelijk hebben gevarieerd naar grootte van de houder en regio. Door middel van deze interviews, met de verschillende doelgroepen, zijn we verder ingegaan op de toepassing van de kwaliteitseisen, zodat we de ontwikkelingen hierin goed kunnen duiden. Voor de locatiemanagers, pedagogisch medewerkers en inspecteurs geldt dat we voldoende mensen hebben gesproken om een verdiepingsslag te kunnen maken op de resultaten uit de vragenlijsten. Vanuit de vragenlijst voor de handhavers is niemand naar voren gekomen die aangegeven heeft open te staan voor een verdiepend interview. Ook na meerdere uitvragen binnen ons eigen netwerk en dat van de klankbordgroep, hebben we niemand bereid gevonden om deel te nemen aan een interview. De vragenlijsten die door de handhavers zijn ingevuld zijn daarentegen zeer volledig ingevuld, waardoor we uit deze resultaten veel kwalitatieve gegevens kunnen halen.

- **Interviews locatiemanagers.** Met de locatiemanagers hebben we gesproken over de implementatie van de aangepaste eisen en de positieve punten en knelpunten. Op deze manier hebben we de ervaringen meer op beleidsniveau in kaart gebracht.
- **Interviews pedagogisch medewerkers.** Met de pedagogisch medewerkers hebben we gesproken over hun ervaringen met de kwaliteitseisen en positieve punten en knelpunten.
- **Interviews GGD'en.** Met de inspecteurs hebben we gesproken over de uitvoerbaarheid van de kwaliteitseisen en over de knelpunten die in de praktijk optreden bij specifieke kwaliteitseisen.

Tabel 3. Beoogd en gerealiseerd aantal respondenten interviews.

Doelgroep	Beoogd aantal interviews	Gerealiseerd aantal interviews
Locatiemanagers	10	10
Pedagogisch medewerkers	10	8
Inspecteurs GGD	6	5
Handhavers gemeenten	4	0

Focusgroepen ouders

Om de ervaringen van ouders beter te kunnen duiden, hebben we een focusgroep georganiseerd om hierover in gesprek te gaan. De focusgroep vond plaats in de avonduren, zodat ouders voldoende mogelijkheden hadden om hieraan deel te nemen. De ouders ontvingen een uitnodiging voor deze focusgroep via BOinK en na aanmelding ontvingen zij de uitnodiging voor de digitale focusgroep.

Tijdens de focusgroep waren er zes ouders aanwezig. Daarnaast hebben we nog een ouder gesproken in een interview. Met de ouders is gesproken over de verschillende wijzigingen. Om het

gesprek open te voeren, is er eerst gevraagd naar eisen of wijzigingen waar zij in de praktijk iets van merkten. Daarna hebben we de gewijzigde eisen met elkaar besproken, zodat de ouders aan konden geven of zij hier iets van merkten in de praktijk en zo ja, wat.

Locatiebezoeken

Om de resultaten uit de vragenlijst verder te verdiepen en te kunnen illustreren, hebben we zes locatiebezoeken uitgevoerd. Tijdens een locatiebezoek hebben we gesproken met de locatiemanager, één of meer pedagogisch medewerkers en één of meer ouders. Deze interviews zijn dus aanvullend op de bovengenoemde interviews. We hebben de respondenten afzonderlijk gesproken, zodat ze zich bij het delen van hun ervaringen niet belemmerd of gestuurd voelden door de aanwezigheid van andere respondenten. Door middel van de gesprekken hebben we verdiepende inzichten in kaart gebracht over de werking van de kwaliteitseisen in de praktijk van de locaties. De informatie uit de locatiebezoeken is op dezelfde manier als de interviewdata geanalyseerd en in het rapport verwerkt.

Bij het selecteren van de locaties waar wij de gesprekken hebben gevoerd is gekeken naar de grootte van de opvang, de ligging en het type opvang dat aangeboden wordt. We zijn op bezoek geweest bij locaties in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, en Noord-Brabant. Hiervan hadden drie opvangorganisaties meer dan vijftig locaties, twee opvangorganisaties hadden drie tot vijftig locaties en één opvangorganisatie had één locatie. Op alle locaties waar we op bezoek zijn geweest wordt kinderdagopvang aangeboden, en op vijf locaties wordt daarnaast bso aangeboden.

Ondanks de zorgvuldige selectie was het lastig om tot een representatieve selectie van de locatiebezoeken te komen. Zo hebben wij bijvoorbeeld voornamelijk locaties gesproken met relatief weinig personeelstekorten en waar de kwaliteitseisen relatief goed geïmplementeerd werden. Dit kan leiden tot een vertekening in het beeld dat we hebben gekregen tijdens de locatiebezoeken.

Validatiesessies

Om de resultaten van het onderzoek te valideren hebben we twee validatiesessies georganiseerd. Na het presenteren van de resultaten hebben we aan de hand van een aantal stellingen een discussie gevoerd over opvallende en/of veelvoorkomende dilemma's, die naar voren zijn gekomen tijdens de interviews die eerder in het onderzoek gehouden zijn. Bij de eerste validatiesessie waren mensen aanwezig die in de vragenlijsten hadden aangegeven open te staan voor een verdiepend gesprek. Er was één pedagogisch medewerker aanwezig, één ouder, vier locatiemanagers en twee inspecteurs vanuit de GGD. De resultaten vanuit de validatiesessie zijn verwerkt in de rapportage en geanalyseerd op eenzelfde manier als de interviewdata.

Ook met de klankbordgroep hebben we een validatiesessie georganiseerd. Ook aan hen hebben we de resultaten gepresenteerd en we hebben aan de hand van de stellingen een discussie gevoerd. Tijdens deze validatiesessie had de klankbordgroep ook de mogelijkheid om feedback te geven op de resultaten of om punten te benadrukken voor in het rapport.

Betrokkenheid partijen

Begeleidingscommissie ministerie van SZW

Tijdens het gehele onderzoek is de begeleidingscommissie van het ministerie van SZW betrokken geweest. Deze begeleidingscommissie bestaat uit vijf medewerkers van het ministerie die zich bezighouden met de kwaliteitseisen in de kinderopvang. De begeleidingscommissie is op meerdere momenten in verschillende samenstellingen betrokken geweest. Zo is de commissie nauw

betrokken geweest bij het ontwerpen van de vragenlijsten en bij het opstellen van de leidraden voor de interviews en de locatiebezoeken. Ook heeft de commissie op meerdere momenten feedback kunnen leveren op de voortgang van het proces.

Wetenschappelijke experts

Bij dit onderzoek wordt het onderzoeksteam geadviseerd door Mirjam Gevers Deynoot en Paul Leseman. Mirjam Gevers Deynoot is werkzaam bij Partou Kinderopvang als director Monitoring, Science & Advice; zij is bij dit project betrokken op eigen titel. Mirjam heeft een PhD in kwaliteit kinderopvang behaald en is deskundige op het gebied van zowel wetenschappelijke als praktijkinstrumenten. In aanvulling op haar extensieve sectorkennis is ze tevens onderdeel geweest van de ontwikkeling en uitvoering van de NCKO-kwaliteitsmonitor. Tot slot is professor Paul Leseman van de Universiteit Utrecht aangesloten bij dit project als wetenschappelijk expert op het gebied van de ontwikkeling van het jonge kind en kinderopvang. Paul is principal investigator van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang en medeaanvrager van het pre-COOL-cohortonderzoek naar de effecten van voor- en vroegschoolse opvang en educatie op de ontwikkeling van kinderen. Beide experts hebben op meerdere momenten (bij de start, bij het vormgeven van de interviewleidraden en bij het conceptrapport) geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep samengesteld die nauw betrokken is bij het uitvoeren van het onderzoek. Deze klankbordgroep bestaat uit mensen vanuit verschillende organisaties die betrokken zijn bij de kwaliteitseisen in de kinderopvang.

De leden van de klankbordgroep hebben gelegenheid gekregen om input te leveren op de vragenlijsten, de interviewleidraden, het rapport en het proces. Daarnaast hebben we met hen twee bijeenkomsten georganiseerd. Een van deze bijeenkomsten vond tijdens het onderzoek plaats en een van deze bijeenkomsten vond tijdens de afronding plaats. Tijdens deze laatste bijeenkomst zijn de resultaten besproken en gevalideerd.

De leden van de klankbordgroep zijn:

- Marjolein Brink (GGD GHOR)
- Myrte van Gurp (PPINK)
- Marijke Koekkoek (namens de brancheverenigingen BK, BMK en BVOK, werkzaam bij Humankind)
- Marcha de la Mar (VNG)
- Jaap Mesdag (namens VNG)
- Mandy Smit (Inspectie van het Onderwijs)
- Nienke Willering (BOinK)

Bijlage 2. Eisen naar thema's

Kwaliteitseisen laten aansluiten bij de praktijk

Per 1 januari 2018[20] zijn de meeste wijzigingen als onderdeel van de Wet IKK in de Wet kinderopvang en lagere regelgeving opgenomen. De (nieuwe) kwaliteitseisen zijn opgedeeld in vier thema's: de ontwikkeling van het kind centraal, veiligheid en gezondheid, stabiliteit en pedagogisch maatwerk, en kinderopvang is een vak.[21]

Thema 1: Ontwikkeling kind centraal

- Kinderopvangorganisaties moeten verantwoorde kinderopvang bieden. Dat betekent dat kinderen zich emotioneel veilig moeten voelen. En dat de organisatie hun ontwikkeling volgt en stimuleert. Maar ook bijstuurt als dat nodig is.
- Pedagogisch beleidsmedewerkers leggen het pedagogisch beleid vast. In het beleidsplan staat bijvoorbeeld hoe pedagogisch medewerkers kinderen uitdagen om nieuwe vaardigheden aan te leren.
- Gaat een kind van de kinderopvang naar de basisschool en de buitenschoolse opvang (bso)? Dan deelt de organisatie informatie over de ontwikkeling van het kind met de school. Maar pas nadat de ouder daar schriftelijk toestemming voor heeft gegeven.
- Elk kind in de dagopvang en buitenschoolse opvang krijgt een mentor. De mentor bespreekt de ontwikkeling van het kind met de ouder.

Thema 2: Veiligheid kinderopvang

Ouders moeten hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen laten gaan. Daarom geldt:

- Elke organisatie heeft een veiligheidsbeleid en gezondheidsbeleid. Dit beleid past bij de activiteiten en locatie van de kinderopvang. Ouders mogen dit beleid inzien.
- Tijdens de opvang is een volwassene aanwezig met een kinder-EHBO-certificaat.

Thema 3: Vaste gezichten en groepen kinderopvang

Een vertrouwde, veilige omgeving is noodzakelijk voor de ontwikkeling en het welzijn van het kind. Daarom geldt:

- Er geldt een maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker.
- Wil de ondernemer afwijken van het maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker? Dit mag maximaal 3 uur per dag. Hij moet dit dan wel vastleggen in het pedagogisch beleidsplan. En de ouders hierover informeren.
- Er werkt minimaal één vast, vertrouwd gezicht voor het kind op de groep.

---

[20] De meeste wijzigingen traden direct per 1-1-2018 in werking; twee eisen per 1-1-2019 en twee opleidingseisen pas per 1-1-2025 (waarvan er één in de SZW-regelgeving zit (taaleis) en de ander (babyscholing) in de cao wordt opgenomen).
[21] Kwaliteit kinderopvang | Kinderopvang | Rijksoverheid.nl

Thema 4: Opleiding en ondersteuning medewerkers kinderopvang

Kwalitatief goede kinderopvang valt of staat met goede medewerkers met de juiste kennis en vaardigheden. Daarom geldt:

- Pedagogisch beleidsmedewerkers coachen pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden.
- Vanaf 1 januari 2025 geldt een minimumtaalniveau voor de pedagogisch medewerker.
- Maximaal een derde van de medewerkers is stagiair of BIO.
- De kinderopvangorganisatie heeft een opleidingsplan voor de opleiding en ontwikkeling van pedagogisch medewerkers.

Thema 1: Ontwikkeling kind centraal	
Verantwoorde kinderopvang en pedagogische doelen	In de Wet kinderopvang zijn pedagogische doelen opgenomen die onderdeel vormen van de basiseis van het bieden van verantwoorde kinderopvang. • zorgen voor emotionele veiligheid. • stimuleren van de persoonlijke competentie van een kind. • stimuleren van de sociale competentie van een kind. • overdragen van normen en waarden.
Mentorschap	Aan ieder kind wordt een mentor toegewezen. De mentor is een pedagogisch medewerker die werkt op de groep van het kind en periodiek de ontwikkeling van het kind bespreekt met ouders.
Pedagogisch beleidsplan	Er moet een pedagogisch beleidsplan worden opgesteld, waarin onder meer wordt vastgelegd op welke wijze pedagogische doelen worden ingevuld, de ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd en gestimuleerd en de invulling van de doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang wordt gemonitord.
Van kinderopvang naar basisschool	

Thema 2: Veiligheid kinderopvang	
Vierogenprincipe	Bij kindercentra die dagopvang bieden moet altijd een volwassene kunnen meekijken of meeluisteren met een beroepskracht/leid(st)er die op de groep staat.
Achterwachtregeling	Als het tijdens de openingsuren mogelijk is dat er slechts één pedagogisch medewerker aanwezig is, moet er een achterwachtregeling zijn. De achterwacht is een volwassene die telefonisch bereikbaar is en die binnen vijftien minuten in het kindercentrum aanwezig kan zijn in geval van een calamiteit.
Veiligheids- en gezondheidsbeleid	Er moet actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn, waarbij onder meer bepaald en beschreven moet zijn hoe risico's ingeperkt worden en hoe gehandeld moet worden zodra zich een ongezonde en/of onveilige situatie voordoet, hoe kinderen wordt geleerd om met kleine risico's om te gaan en hoe het vierogenprincipe en de achterwachtregeling worden toegepast.

Stabiliteit in de praktijk en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk	
Groepsgrootte	Op basis van de leeftijd van kinderen is voor de verschillende vormen van opvang een maximale groepsgrootte vastgesteld voor het aantal kinderen dat in een groep mag worden opgevangen. • Kinderdagopvang: Wanneer alle kinderen dezelfde leeftijd hebben in een groep, is het maximum aantal kinderen twaalf voor kinderen van nul tot één jaar, en zestien voor kinderen van één jaar en ouder. Bij een gemengde leeftijdsgroep wordt het aantal pedagogisch medewerkers bepaald aan de hand van het rekenkundig gemiddelde van de voor de aanwezige leeftijdscategorieën geldende normen. • Buitenschoolse opvang: Voor groepen met kinderen tussen de vier en acht jaar geldt een maximum groepsgrootte van twintig; voor groepen met enkel kinderen van acht jaar en ouder is dat dertig. • Gastouderopvang: Gastouders mogen ten hoogste vijf kinderen van nul tot vier jaar of ten hoogste zes kinderen van nul tot dertien jaar opvangen. In beide gevallen mogen maximaal vier kinderen van nul en één jaar aanwezig zijn, waarvan maximaal twee kinderen van nul jaar.
Aantal pedagogisch medewerkers per kind (BKR)	De groepsgrootte en groepssamenstelling moeten in de juiste verhouding staan tot het aantal pedagogisch medewerkers. • nuljarigen: één pedagogisch medewerker op drie kinderen (was voorheen één op vier). • Vier- tot zesjarigen: één pedagogisch medewerker op tien kinderen. • Zeven- tot dertienjarigen: één pedagogisch medewerker op twaalf kinderen. • Vier- tot dertienjarigen in verticale groepen: één pedagogisch medewerker op elf kinderen.
Vaste inzet van medewerkers (vaste-gezichtencriterium)	Afhankelijk van de leeftijd van kinderen en de groepssamenstelling geldt een maximum aantal medewerkers dat mag wisselen op de groep: • Voor nuljarigen geldt dat maximaal twee vaste gezichten toegestaan zijn bij een groep waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal drie vaste gezichten toegestaan bij een groepssamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist. Voor kinderen van één jaar en ouder geldt in de dagopvang dat maximaal drie vaste gezichten toegestaan zijn bij een groepssamenstelling waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal vier vaste gezichten toegestaan voor kinderen van één jaar en ouder bij een groepssamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist.

Kinderopvang is een vak	
Coaching door pedagogisch beleidsmedewerker	Er wordt een pedagogisch beleidsmedewerker ingezet die elke pedagogisch medewerker coaching biedt en die zich bezighoudt met de ontwikkeling en implementatie van het pedagogisch beleid.
Opleidingseisen	Er zijn verschillende kwalificatie-eisen vastgelegd voor pedagogisch medewerkers: • Diploma's: Er is een (buitenlands) diploma/getuigschrift nodig van een beroepsopleiding die kwalificeert voor de functie van pedagogisch medewerker in de dagopvang en/of de buitenschoolse of naschoolse opvang, op niveau mbo-3, mbo-4, hbo-associatedegree, of hbo-bachelor. • Taaleis: Vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers minimaal niveau 3F of B2 voor mondelinge taalvaardigheid hebben. Om kinderopvangorganisaties hiervoor voldoende tijd te geven wordt een ingroeimodel gehanteerd. Voor de functie van pedagogisch medewerker in voorschoolse educatie is een diploma of certificaat nodig waaruit blijkt dat het taalniveau Nederlands voor lezen op niveau 3F/B2 ligt. • Specifieke ve-scholing: Pedagogisch medewerkers in de voorschoolse educatie moeten een diploma/getuigschrift hebben van een beroepsopleiding met ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie, of een apart bewijs hebben dat met gunstig gevolg scholing is afgerond die specifiek gericht is op het verwerven van kennis en vaardigheden voor het ontwikkelingsgericht werken in de voorschoolse educatie. • Specifieke scholing voor werken met nuljarigen: Per 1 januari 2025 dienen alle beroepskrachten die met nuljarigen werken, te beschikken over een diploma, certificaat, cijferlijst of studiepunten-overzicht waaruit blijkt dat een goedgekeurde scholing voor werken met nuljarigen is gevolgd.
Opleidingsplan	De kinderopvangondernemer heeft een opleidingsplan met betrekking tot de opleiding en ontwikkeling van pedagogisch medewerkers.

Berenschot

WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl