

Vergaderjaar 2011–2012

31 322

Kinderopvang

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

De kinderopvangsector heeft de afgelopen jaren een flinke ontwikkeling doorgemaakt. De sector is op alle fronten gegroeid. Meer kinderen maken gebruik van kinderopvang, het aantal locaties is gestegen en de collectieve bijdrage aan de kinderopvang is toegenomen. De komende jaren ontstaan nieuwe financiële verhoudingen als gevolg van de bezuinigingsopgave. Daarnaast is de verwachting dat de concurrentie tussen kinderopvangondernemers steviger wordt. Zo is het aantal opvanglocaties in 2011 harder gestegen dan de vraag naar opvangplekken. Dit versterkt de positie van ouders en vergroot hun keuzevrijheid. Ondernemers spelen hierop in en zullen kinderopvang moeten aanbieden met een scherpe prijs/kwaliteitverhouding. De ene kinderopvangaanbieder legt daarbij de nadruk op kostenbeheersing, terwijl een andere ondernemer zich onderscheidt door te investeren in een verhoging van de kwaliteit. Deze ontwikkeling kan een positief effect hebben op de kwaliteit, maar kan ook een risico vormen.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de kinderopvang ligt primair bij de sector. Het kabinet wil de verbetering van de pedagogische kwaliteit stimuleren en ondersteunen. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Gunning heeft SZW het initiatief genomen om vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties, ouders, wetenschap en inspectie, bij elkaar te brengen. Besproken is welke acties een goede aanvulling zijn op de reeds ondernomen initiatieven om de pedagogische kwaliteit te verbeteren. Dit alles is gebundeld in een gezamenlijke kwaliteitsagenda. Het is de ambitie van alle betrokken partijen om met deze agenda de pedagogische kwaliteit op een hoger plan te brengen.

Inleiding

Kinderopvang gaat zowel om de verzorging als om de ontwikkeling en opvoeding van kinderen. Een pedagogisch kwalitatief goede kinder-

opvang is essentieel voor de ontwikkeling van het kind. De kwaliteit kan beter zoals in 2008 uit een meting van het landelijke beeld van de kwaliteit van de kinderopvang, uitgevoerd door het Nederlands Consortium Onderzoek Kinderopvang (NCKO), naar voren kwam. In reactie hierop is door organisaties van werknemers, werkgevers en ouders in samenwerking met deskundigen uit het veld, de wetenschap en de opleidingenwereld het programma «Werken aan excellente kinderopvang» opgesteld. Vervolgens is het Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK), bestuurd door vertegenwoordigers van vakbonden, ouders en ondernemers, opgericht. BKK voert met behulp van subsidie genoemd programma ter verbetering van de pedagogische kwaliteit uit. BKK stelt opleidingsbudget voor kindercentra en een budget voor het uitvoeren van procedures met betrekking tot erkenning van verworven competenties beschikbaar, draagt zorg voor de ontwikkeling en implementatie van het Pedagogisch Kader¹, bevordert de samenwerking tussen het beroepsonderwijs en praktijk, en stimuleert talentontwikkeling van pedagogisch medewerkers. Het feit dat deze subsidie in 2013 afloopt en kwaliteitsbevordering een doorlopend proces is, vormen eveneens de aanleiding voor voorliggende kwaliteitsagenda.

Het startpunt van kwaliteit is de deskundigheid van de pedagogisch medewerker. Daarnaast is de kwaliteit van het management van essentieel belang. Een goed (intern) functionerend systeem van kwaliteitsborging zorgt ervoor dat de ondernemer periodiek de kwaliteit van de geboden kinderopvang meet en deze transparant maakt naar de ouders. Ook transparantie en het organiseren van tegenkracht en tegenspraak binnen de organisatie dragen hieraan bij. Toezicht door de GGD en handhaving door gemeenten vormen het sluitstuk. Dit externe toezicht zorgt ervoor dat ondernemers die zich niet aan de kwaliteitsregels houden, worden aangepakt.

Om de kwaliteit op het niveau van de medewerker, de organisatie en het toezicht en de handhaving te bevorderen, zetten de verschillende partijen een aantal acties op de korte en (middel) lange termijn in gang. Gezien de doorlooptijd van de agenda zullen er jaarlijks één of enkele acties centraal staan. In 2012 staat de versterking van de taalbeheersing en interactievaardigheden in de opleiding en de implementatie van de governancecode centraal. In 2013 en 2014 ligt de nadruk op versterking van de taalbeheersing en interactievaardigheden bij de zittende medewerkers, het meten van de kwaliteit door de ondernemer en het transparant maken hiervan naar de ouders.

Acties ter bevordering van de kwaliteit

A. Algemeen

De borging van kwaliteit kan niet zonder heldere afspraken over essentiële randvoorwaarden voor de kwaliteit.

1. Helderheid over de voorwaarden voor de inzet van personeel

Een belangrijke voorwaarde is de omgang met het «vierogenprincipe». De conclusie van de Commissie Gunning dat het niet acceptabel is als één volwassene lang alleen kan zijn met een groep kinderen, onderschrijft dit kabinet. Afwijking is alleen mogelijk in die gevallen dat het toepassen van het «vierogenprincipe» tot uitvoeringsproblemen leidt. De convenantpartijen (Brancheorganisatie Kinderopvang en BoiNK) hebben aan mij een voorstel voor de omgang met het «vierogenprincipe» voorgelegd. Het «vierogenprincipe» betekent dat altijd iemand moet kunnen meekijken of meeluisteren. In hun voorstel stellen de convenantpartijen dat een

¹ Een instrument voor kindercentra om systematisch en structureel te kijken naar de pedagogische kwaliteit en het pedagogisch handelen in de praktijk.

ondernemer verplicht is invulling te geven aan het «vierogenprincipe» en de ouders te informeren over de wijze waarop het «vierogenprincipe» wordt ingevuld. De oudercommissie krijgt het adviesrecht over de invulling van het «vierogenprincipe». Ik leg dit vast in wet- en regelgeving. De GGD zal toetsen of het kinderdagverblijf zich houdt aan het «vierogenprincipe» en doet wat is afgesproken. In lijn met genoemd voorstel van convenantpartijen maak ik in de wet- en regelgeving een uitzondering voor de zogenoemde kleine kinderdagverblijven (centra met maximaal zes kinderen), omdat toepassing van het «vierogenprincipe» bij deze groep tot uitvoeringsproblemen leidt. Bij kleine kindercentra hoeft niet altijd iemand extra aanwezig te zijn die kan meekijken of meeluisteren. Overeenkomstig de ondernemers van centra met meer dan zes kinderen zijn ook deze ondernemers gehouden de ouders te informeren over de omgang met het «vierogenprincipe» en de oudercommissie om advies te vragen.

Verder zijn duidelijkheid over het maximum aantal kinderen per beroepskracht, het aantal uren dat van deze eisen mag worden afgeweken en de eisen die worden gesteld aan de groep waarin het kind verblijft, van belang. Deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het Convenant kwaliteit kinderopvang dat is opgesteld door de Brancheorganisatie Kinderopvang en de Belangenvereniging voor Ouders in de Kinderopvang (BOink). Ik heb met hen afgesproken dat zij uiterlijk 1 juli 2012 een samenhangend en toetsbaar voorstel formuleren voor genoemde punten. Ik zorg voor een juridische verankering van dit voorstel en borg dat het wordt verwerkt in het toezicht van de GGD en de handhaving door gemeenten.

Een andere essentiële voorwaarde is duidelijkheid over de inzet van krachten die niet aan de kwalificatie-eisen voldoen, zoals stagiaires. Dit moet de mogelijkheid uitsluiten dat stagiaires vanaf de eerste dag zonder begeleiding als erkende beroepskracht worden ingezet. De CAO-partijen erkennen het belang van dit punt. Ik heb er bij de partijen op aangedrongen snel met duidelijkheid te komen.

2. Een betere borging van de veiligheid

Kinderopvang moet een veilige omgeving bieden, waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen. Een veilige omgeving is een essentiële basisvoorwaarde. Helaas heeft de Amsterdamse zedenzaak laten zien dat hieraan niet altijd wordt voldaan.

Zoals ik in mijn reactie op het rapport van de Commissie Gunning (Kamerstukken 2010/11, 32 500 VI, nr. 95) heb aangegeven, ga ik met mijn collega van Veiligheid en Justitie continue screening in de kinderopvang invoeren. Daarmee is de kinderopvangsector na de taxibranche de tweede sector waarin deze vorm van screening wordt toegepast. In het 2^e kwartaal van 2012 informeer ik uw Kamer over de verdere uitwerking ervan. Hiermee kom ik eveneens tegemoet aan de motie van het lid De Mos (Kamerstukken II 2010/11, 31 322, nr. 131) betreffende de screening en indienstneming van medewerkers in de kinderopvang.

Ook gaat het kabinet de wettelijke meldplicht voor professionals die nu alleen in de jeugdzorg bestaat uitbreiden naar de kinderopvang en de sector maatschappelijke ondersteuning. Dit betekent dat medewerkers in de kinderopvang vermoedens van misbruik door een collega moeten melden.

Veiligheid betekent eveneens dat werkgevers bij het aannemen van nieuwe medewerkers navraag doen bij vorige werkgevers. Dit is nog geen vast gebruik in de sector. Daarom zet de Brancheorganisatie Kinderopvang zich in voor een verscherpt aannamebeleid door in de eerste helft

van 2012 een aannameprotocol te ontwikkelen, en dit protocol verplicht te stellen voor haar leden.

Verder speelt het binnenmilieu een rol bij een veilige omgeving. Het onderzoek «Binnenmilieu kindercentra» (Lichtveld Buis & Partners, 2009) wijst uit dat de luchtkwaliteit tijdens het stookseizoen, (stoor)geluid en de ruimtetemperatuur in de zomer, onvoldoende is. Om hier verbetering in aan te brengen, werken de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK, Abvakabo, en GGD-NL de komende jaren ondermeer aan verbetering van ventilatiegedrag, aan de uitwerking van vijf voorbeeldprojecten hoe vanuit een veel voorkomende huidige situatie te komen tot kinderopvang die aan de gestelde eisen voldoet, een «fris en veilig» kaart en aan bewustwording.

B. Deskundigheidsniveau pedagogisch medewerkers en management

Bekend is dat het niveau van de interactie tussen pedagogisch medewerker en kind en de Nederlandse taalbeheersing van pedagogisch medewerkers cruciaal zijn voor de (taal)ontwikkeling van het kind. De meest recente meting van de kwaliteit van de kinderopvang door het NCKO uit 2008 laat een daling zien van de kwaliteit. Deze kwaliteitsdaling heeft vooral betrekking op de vaardigheden van de pedagogisch medewerker ten aanzien van het praten en uitleggen, het stimuleren van de ontwikkeling en het begeleiden van interacties tussen kinderen. Juist in een talig beroep als pedagogisch medewerker is een goede Nederlandse taalbeheersing onontbeerlijk. Het niveau van interactievaardigheden is hiermee onlosmakelijk verbonden. Het is allereerst aan de sector om personeel aan te nemen dat past bij de invulling van de wettelijke taak om kinderopvang aan te bieden die bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind. De sector is geholpen met een beroepsopleiding die hierop aansluit en de juiste accenten aanlegt.

3. Versterking van taal en interactievaardigheden in de opleiding voor Pedagogisch Werk (niveau 3 en 4)

Pedagogisch medewerkers dienen goed opgeleid te zijn. Dat betekent ondermeer dat zij de Nederlandse taal en de interactievaardigheden goed moeten beheersen. De sector erkent de eigen verantwoordelijkheid op dit vlak maar geeft ook aan dat beide criteria goed moeten zijn verankerd in de opleiding zodat wordt voldaan aan de beroepsgerichte eisen gesteld aan de functie van pedagogisch medewerker.

Om te realiseren dat in de opleiding de eisen aan de Nederlandse taalbeheersing en interactievaardigheden voldoen aan de beroepsgerichte eisen, is er met Calibris (Kenniscentrum voor leren in de praktijk) en de MBO Raad afgesproken dat de aandacht voor de Nederlandse taal en interactievaardigheden in de opleiding voor Pedagogisch Werk toeneemt. Het kwalificatiedossier wordt aangepast en de mbo-instelling krijgen een handreikingen om de gewenste versterking te realiseren.

4. Versterking van taal en interactievaardigheden bij de zittende pedagogisch medewerkers

Van belang is dat de Nederlandse taalbeheersing en interactievaardigheden ook bij de zittende pedagogisch medewerkers worden versterkt. Ik constateer dat een deel van de sector op dit vlak al haar verantwoordelijkheid neemt. Ondernemers geven trainingen om de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers te verbeteren, nemen taaltoetsen af en geven taalcursussen ter verbetering van de Nederlandse taal. Het is

belangrijk dat pedagogisch medewerkers de kans krijgen zich op het gebied van taal en interactievaardigheden te verbeteren. Om dit te stimuleren stel ik voor de kwaliteitsagenda in totaal € 20 miljoen aan subsidie beschikbaar en heb ik BKK gevraagd met een actieplan te komen waarmee in januari 2013 van start kan worden gegaan.

5. Verbetering van de kwaliteit van het management

De sector erkent dat managers een belangrijke rol spelen in het begeleiden van de pedagogisch medewerkers om een omgeving met optimale zorg en stimulering van kinderen te creëren. Eveneens is het van belang dat managers een open cultuur stimuleren waarin pedagogisch medewerkers elkaar durven aanspreken waar nodig. Hiervoor neemt de sector zelf haar verantwoordelijkheid. Om op dit vlak een kwaliteitslag te maken, komt de Brancheorganisatie Kinderopvang in 2012 met een code voor leidinggevenden.

C. Intern toezicht in relatie tot extern gerichte transparantie

Kwaliteitsborging kan niet alleen op extern toezicht leunen. Momenteel leunt de kwaliteitsborging te veel op het externe systeem van inspectie door de GGD en handhaving door gemeenten. De sector erkent dat het goed is als zij hierin zelf verantwoordelijkheid neemt door periodiek de (pedagogische) kwaliteit van de geboden kinderopvang te meten en de kwaliteit naar de ouders transparant te maken. Ondernemerschap en kwaliteit moeten in elkaars verlengde liggen. Naast kwaliteitsmetingen door de ondernemer zijn transparantie en tegenkracht c.q. tegenspraak noodzakelijk voor een goed intern functionerend systeem van kwaliteitsborging.

6. Ondernemers meten periodiek de kwaliteit van de aangeboden kinderopvang

Zicht op kwaliteit, in alle facetten, is vereist voor een goede bedrijfsvoering. Hoewel in de sector daarvan goede voorbeelden zijn terug te vinden, ontbreekt dit zicht op kwaliteit bij veel ondernemers. Gezien het belang ervan, streef ik ernaar dat uiterlijk eind 2015 iedere ondernemer de aangeboden kwaliteit meet en transparant maakt. Een meting stelt de ondernemer in staat te sturen op kwaliteit. Om te kunnen sturen is er een integrale visie op kwaliteit vereist. Zo kan worden bepaald welke kwaliteitsborgingsystemen geschikt zijn om de kwaliteit in beeld te brengen. De Brancheorganisatie heeft aangegeven deze visie in samenwerking met betrokken partijen te gaan ontwikkelen. Een belangrijke basis hiervoor is het in opdracht van BKK ontwikkelde Pedagogische kader. De visie is vervolgens de basis voor de keuze van kwaliteitsborgingsystemen waarmee ondernemers de kwaliteit van de door hen aangeboden kinderopvang kunnen meten en communiceren met ouders. Om dit te realiseren heb ik BKK gevraagd om met een actieplan te komen. Hierin zal ook aandacht zijn voor de verdere implementatie en het onderhoud van de Pedagogische kaders. De uitvoering van dit plan gaat in januari 2013 van start binnen het door mij totaal aan subsidie beschikbaar gestelde bedrag van € 20 miljoen.

Een goede interne kwaliteitsborging legt minder de nadruk op het externe toezicht. De intensiteit van het externe toezicht kan worden afgestemd op de invulling van de eigen kwaliteitsborging. Ik bereid een wettelijke bepaling voor waarmee de interne kwaliteitsborging zo nodig kan worden afgedwongen.

7. Ondernemers bieden meer transparantie

Transparantie stelt de ouders in staat een goede afweging te maken over prijs en kwaliteit. In mijn brief «Functioneren markt voor kinderopvang» (Kamerstukken 2011/12, 31 322, nr. 147) heb ik aangegeven met welke maatregelen de transparantie voor ouders wordt vergroot. Zo zal BOinK de website kinderopvangkaart.nl verder vullen. Deze website geeft inzicht in de prijs en kwaliteit in de kinderopvang.

De Brancheorganisatie neemt de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van een richtlijn voor de jaarverslagen van kinderopvanginstellingen. Hiermee wordt geborgd dat alle ondernemers uniform verantwoording afleggen. Ik zal deze richtlijn wettelijk verankeren zodat alle kinderopvangondernemers zich aan dezelfde verantwoordingseisen houden.

Tevens zijn ondernemers verplicht vanaf 1 januari 2012 het GGD-rapport op hun website te publiceren.

8. Versterking van tegenkracht en tegenspraak

De sector erkent dat zij zich rekenschap moet geven van haar maatschappelijke functie. In dat kader wordt dan ook het belang van tegenkracht en tegenspraak in een organisatie onderschreven. Een goed bestuur en (intern) toezicht borgen deze tegenkracht en tegenspraak. De Brancheorganisatie heeft in de governancecode vastgelegd hoe hieraan vorm kan worden gegeven. Deze code is verplicht gesteld voor haar leden.

De in mijn brief «Functioneren markt voor kinderopvang» (Kamerstukken 2011/12, 31 322, nr. 147) aangekondigde maatregelen om de positie van ouders te versterken werk ik concreet uit in een wetsvoorstel dat in het laatste kwartaal van 2012 in de Kamer ligt.

D. Extern toezicht

Zoals in de brief «Voortgang reactie op rapport van de Commissie Gunning naar aanleiding van zedenzaak in Amsterdam» (Kamerstukken 2010/11, 32 500-VI, nr. 117) staat, moet het toezicht op kwaliteit beter. Bij overtreding van de regels moet er strikter worden gehandhaafd. Om dit te realiseren heb ik in overleg met de GGD Nederland, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Inspectie van het Onderwijs een aantal maatregelen genomen.

9. Meer focus in het toezicht en de handhaving

Het toezicht per 1 januari 2012 is risicogestuurd en richt zich meer op de praktijk en de pedagogische kwaliteit. De inspecties richten zich hiermee primair op de kernitems en zijn in beginsel onaangekondigd. Daarnaast is de controle op kinderopvangvoorzieningen voorafgaand aan opname in het Landelijk Register Kinderopvang steviger.

De Inspectie van het Onderwijs heeft een lijst van gemeenten gepubliceerd, die het toezicht op en handhaving van de wettelijke minimumeisen goed uitvoeren. Gemeenten die de uitvoering onvoldoende op orde hebben dienen uiterlijk januari 2013 hun verbetertraject te hebben gerealiseerd.

De VNG heeft een landelijk expertisecentrum opgericht dat dient als vraagbaak en adviescentrum voor handhavingvraagstukken. Alle gemeenten krijgen toegang tot de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte.

Hiermee kunnen de GGD en de gemeente op efficiënte wijze hun toezicht inrichten.

Het kabinet heeft met de VNG afgesproken dat vanaf dit jaar voor toezicht en handhaving in de kinderopvang structureel € 24,9 miljoen beschikbaar wordt gesteld. Daarmee is de tijdelijke verruiming van het budget van € 10 miljoen voor het toezicht en de handhaving op de gastouderopvang structureel gemaakt. Ook is het totale budget voor toezicht en handhaving structureel met € 3 miljoen verhoogd tot € 24,9 miljoen.

Ten slotte

Deze kwaliteitsagenda is zowel voor de overheid als voor de kinderopvangbranche en overige betrokkenen richtinggevend voor de gehele kabinetsperiode. Dit meerjarige beleid vergt ook meerjarige betrokkenheid van de sector. Partijen hebben met elkaar afgesproken een keer per kwartaal bij elkaar te komen om de voortgang te bespreken.¹) Eind 2012 informeer ik u over de voortgang.

Verder informeer ik u in de tweede helft van 2012 over de resultaten van de kwaliteitsmeting in de BSO (4–12 jaar). In de eerste helft van 2013 bericht ik u over de resultaten van de periodieke meting van de kwaliteit van kinderdagverblijven (0–4 jaar).

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.