

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2472

Vragen van het lid **Sahla** (D66) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de verschillen in wet- en regelgeving voor en de kwaliteit van kinderopvang en basisonderwijs* (ingezonden 24 maart 2022).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (ontvangen 20 april 2022).

Vraag 1

Ziet u de voordelen voor de ontwikkeling van kinderen van een goede samenwerking tussen kinderopvang en basisonderwijs? Zo ja, onderschrijft u dat er op dit moment veel wet- en regelgeving is die deze samenwerking in de weg zit?

Antwoord 1

Een goede samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs is waardevol: dit helpt bij het realiseren van een doorgaande leer- en ontwikkellijn voor kinderen en draagt eraan bij dat kinderen op een passende manier worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Ook zorgt het ervoor dat ouders gemakkelijker en met een gerust hart arbeid en de zorg voor hun kinderen kunnen combineren.

Daarom wordt doorlopend gewerkt aan het verbeteren van de samenhang en samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs. In het veld zie ik een verscheidenheid aan initiatieven en mooie voorbeelden die op een diverse manier invulling geven aan deze samenwerking.

In het coalitieakkoord staat een aantal ambities die betrekking hebben op de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Het huidige kabinet heeft de ambitie om leerachterstanden bij de start te voorkomen, door het stimuleren van deelname aan voor- en voerschoolse educatie (vve), het versterken van de kwaliteit en het versterken van de relatie tussen opvang en onderwijs. Bij de uitwerking van deze maatregelen zal het Ministerie van OCW het Ministerie van SZW betrekken.

Ook wordt vanuit het coalitieakkoord gewerkt aan de Rijke Schooldag. De Ministeries van OCW en SZW kijken daarbij onder meer naar welke rol de buitenschoolse opvang hierin kan spelen. Lokaal zijn hiervoor al mooie initiatieven, waarbij scholen, kinderopvang, gemeenten en andere instellingen samenwerken om de ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren.

Door de twee verschillende stelsels met andere financiering, cao's, wet- en regelgeving, toezicht en culturen, kan het samenwerken als een uitdaging

worden ervaren. In 2017 is het advies van de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang aangeboden aan de Kamer. Veel van de aanbevelingen hebben inmiddels een vervolg gekregen. Er is onder meer een handreiking uitgegeven over btw-problematiek bij samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en onderwijsinstellingen. Daarnaast werken de Ministeries van OCW en SZW met partijen¹ aan een handreiking met goede praktijkvoorbeelden die scholen, kinderopvangorganisaties en gemeenten inzicht geeft in mogelijke oplossingsrichtingen voor knelpunten bij de realisatie van gezamenlijke huisvesting. Ondanks de verschillen tussen onderwijs en kinderopvang is er al veel mogelijk in de samenwerking.

Vraag 2

Is het voor iemand mogelijk om niet alleen te werken als onderwijsassistent in het basisonderwijs, maar ook als een pedagogisch medewerker in de kinderopvang? Kan het daarbij, in lijn met de brief over werken in het onderwijs², interessant zijn om de tekorten op de arbeidsmarkt in deze sectoren te beslechten, door ook in deze banen voltijdcontracten te kunnen bieden, zodat kinderen de gehele dag een bekend gezicht om zich heen hebben?

Antwoord 2

Het is mogelijk om zowel als onderwijsassistent als als pedagogisch medewerker te werken. Onder meer vanuit de NPO-gelden zie ik hier mooie voorbeelden in ontstaan. Voor pedagogisch medewerkers biedt dit kansen om zowel in het onderwijs als in de kinderopvang ervaring op te doen en voor kinderen is het fijn dat zij hierdoor vaker te maken hebben met een bekend gezicht. Uit onderzoeken van het arbeidsmarktfonds kinderopvang Fonds Collectieve Belangen (FCB) blijkt dat er veel interesse is in zogenaamde combinatiebanen onder werknemers en werkgevers.³ Een van de oorzaken van de relatief hoge uitstroom van personeel bij de buitenschoolse opvang (bso) is het geringe aantal werkuren dat mogelijk is, doordat bso alleen buiten schooltijden wordt aangeboden. Grotere contracten kunnen de functie aantrekkelijker maken en de hoge uitstroom beperken. Een combinatiebaan is een middel om grotere contracten te realiseren in de bso. In de praktijk zijn verschillende goede voorbeelden te vinden van combinatiebanen in de sectoren kinderopvang, onderwijs en zorg. De FCB heeft onlangs een geactualiseerd e-book uitgebracht met goede voorbeelden van combinatiebanen aangevuld met een toolkit ter ondersteuning bij het realiseren van combinatiebanen. In aansluiting hierop, zoals aangegeven in de Kamerbrief over personeelstekort en werkdruk in de kinderopvang⁴, ben ik aan het verkennen hoe de succesfactoren en knelpunten van combinatiebanen in kaart kunnen worden gebracht. Ik kijk daarbij samen met het Ministerie van OCW naar combinatiebanen in het onderwijs en kinderopvang, bijvoorbeeld door banen als onderwijsassistent en pedagogisch medewerker in de kinderopvang te combineren. Hierop kan vervolgens, in samenwerking met de sector, een handreiking met *best practices* worden ontwikkeld.

Vraag 3

Kunt u uitleggen waarom er een verschil is tussen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor een (pedagogisch) medewerker van een kinderopvang en een basisschoolleerkracht? Zo nee, hoe kan dit verschil verdwijnen?

Antwoord 3

Een wettelijke VOG-plicht is op veel sectoren van toepassing. Om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een VOG, maakt screeningsautoriteit Justis gebruik van verschillende screeningsprofielen. Dit profiel is in de regel toegesneden op de sector waar de VOG voor wordt aangevraagd,

¹ Handreiking wordt samengesteld door VNG, BMK, BK, PO-raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, Kenniscentrum Ruimte-OK, Ministerie van OCW en Ministerie van SZW.

² Kamerstuk 27 923, nr. 436.

³ FCB, 22 november 2021, Quickscan kinderopvang – gevolgen en oplossingen arbeidsmarkttekort november 2021.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 437.

zodat Justis de specifieke risico's die op een sector van toepassing zijn kan meewegen in de beoordeling.

Wat betreft de inhoudelijke screening voor een medewerker in de kinderopvang en een basisschoolleerkracht geldt uiteraard dat voor beide functies soortgelijke risico's relevant zijn, zoals eventuele gewelds- of zedenmisdrijven. Daarnaast zijn er enkele accentverschillen in de inhoudelijke screening tussen de functies. Zo richt de screening voor het basisonderwijs zich ook op misbruik van gegevens, bijvoorbeeld door afpersing, chantage, diefstal en verduistering van gegevens. De screening van medewerkers in de kinderopvang richt zich met name op de zorg en welzijn van kinderen, waarbij sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.

Doordat kinderopvang en basisonderwijs afzonderlijke screeningsprofielen hebben is het momenteel niet mogelijk om de aanvraag van een VOG samen te voegen voor beide sectoren. De Ministeries van OCW en SZW onderzoeken de mogelijkheid en wenselijkheid om de screening op elkaar af te stemmen.

Vraag 4

Ziet u de toegevoegde waarde van, naast het letten op de veiligheid binnen de kinderopvang, ook kijken naar de bijdrage aan de ontwikkeling van het kind, en bijvoorbeeld naar of zich een taalrijke en stimulerende omgeving vormt voor kinderen?

Antwoord 4

De ontwikkeling van kinderen vormt een belangrijk doel van het kinderopvangstelsel. Daarom kent de Wet Kinderopvang (Wko) niet alleen eisen om de veiligheid van kinderen op de kinderopvang te waarborgen (zoals onder andere de VOG), maar ook diverse eisen om de emotionele en pedagogische kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen. Zo dient elke kinderopvangorganisatie een pedagogisch beleidsplan te hebben. In dit plan omschrijven de kinderopvangorganisaties hoe zij de ontwikkeling van de kinderen bevorderen, bijvoorbeeld door een stimulerende omgeving voor de kinderen vorm te geven door de inrichting van ruimtes en het aanbieden van activiteiten. Ook krijgt elk kind in de kinderopvang een mentor toegewezen. De mentor volgt de ontwikkeling van kinderen en vormt het aanspreekpunt voor ouders bij vragen over de ontwikkeling en het welbevinden van hun kind. Daarnaast gelden er wettelijke kaders ten aanzien van de opleiding van pedagogische medewerkers en de beheersing van de taal. De GGD'en houden in opdracht van gemeenten toezicht op de naleving van deze kwaliteitseisen.

Die toegevoegde waarde van een taalrijke en stimulerende omgeving onderschrijf ik. Hier wordt invulling aan gegeven door het wettelijk kader en het toezicht.

Vraag 5

In welke mate bestaan er verschillen tussen de controles van Gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's) op de kinderopvang? Klopt het dat GGD's bij controle hoofdzakelijk als taak hebben om op de veiligheid te letten en vrijwel niet kijken naar de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang?

Antwoord 5

De GGD toetst tijdens een inspectie of er wordt voldaan aan de kwaliteitsvoorwaarden uit de Wet kinderopvang. Voor het toezicht op de kinderopvang is een landelijk kader ontwikkeld dat eraan bijdraagt dat houders vanuit dezelfde basis worden geïnspecteerd.

De omvang van het onderzoek dat de GGD uitvoert (het aantal voorwaarden dat wordt beoordeeld) verschilt. Dit hangt af van de inspectiegeschiedenis en het risicoprofiel dat een locatie heeft. In die zin bestaan er verschillen tussen de controles van de GGD'en. Daarnaast kunnen gemeenten (bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen, de lokale context of recent ingevoerde wetgeving) met hun GGD afspraken maken om aandacht te besteden aan een bepaald onderwerp. In sommige gemeenten worden bij inspecties standaard meer voorwaarden beoordeeld dan wat minimaal verplicht getoetst moet worden. In de beleidsregel werkwijze toezichthouder is vastgelegd welke kwaliteitseisen een inspecteur altijd moet beoordelen. Het beoordelen van de pedagogische praktijk is daar één van.

Het is niet zo dat GGD'en hoofdzakelijk kijken naar de veiligheid en vrijwel niet naar de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Uit de wet volgt

dat sprake moet zijn van verantwoorde kinderopvang. Daar valt het aanbieden van veilige kinderopvang onder, maar ook dat moet worden bijgedragen aan een goede en gezonde ontwikkeling van kinderen. Het toetsen van de pedagogische kwaliteit komt tijdens een inspectie aan bod doordat naar het pedagogisch beleid en de pedagogische praktijk wordt gekeken.

Vraag 6

Kunt u bevestigen dat één van de belangrijke voordelen van de kinderopvang is dat de pedagogische ontwikkeling van kinderen wordt bevorderd en dat deze ontwikkeling tevens het belangrijkste doel van het basisonderwijs is? Zo ja, zouden de GGD en de onderwijsinspectie samen kunnen werken in hun toezichthoudende rol, te beginnen op de locaties die voor- en vroegschoolse educatie (VVE) bieden of een Integraal Kind Centrum (IKC) vormen?

Antwoord 6

Ik onderschrijf dat zowel voor de kinderopvang als het basisonderwijs de ontwikkeling van kinderen voorop staat. De GGD en de Onderwijsinspectie werken reeds samen op het gebied van toezicht voor voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE). De GGD houdt, in opdracht van gemeenten, op jaarlijkse basis toezicht op alle kinderopvanglocaties op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang en de basisvoorwaarden van de voorschoolse educatie, zoals de groepsgrootte, de beroepskracht-kind ratio, het gebruik van een programma, de inzet van een pedagogisch beleidsplan en het opleidingsniveau van de beroepskrachten voorschoolse educatie. De Onderwijsinspectie houdt signaal gestuurd toezicht op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld op basis van signalen van de GGD. Daarnaast houdt de Onderwijsinspectie interbestuurlijk toezicht op de wettelijke taken van gemeenten met betrekking tot vve en toezicht en handhaving kinderopvang. Om de proceskwaliteit van voorschoolse educatie beter te borgen onderzoeken de Ministeries van OCW en SZW of het toezicht op de proceskwaliteit van de voorschoolse educatie structureel kan worden vormgegeven. De proceskwaliteit gaat verder dan de basisvoorwaarden die hierboven genoemd zijn. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om de kwaliteit van de interactie tussen de beroepskracht voorschoolse educatie en de peuter. Het doel hierbij is om periodiek op de locaties te toetsen en hiermee borging van de kwaliteit te bewerkstelligen. Met betrekking tot het toezicht voor IKC's geldt dat de GGD naar de kinderopvang binnen het IKC kijkt en de Onderwijsinspectie naar het onderwijs.

Vraag 7

Hoe relateert u de eisen die gelden voor de kinderopvang, bijvoorbeeld op het gebied van ventilatie of het aantal medewerkers voor een groep, aan de eisen die gelden voor het basisonderwijs?

Antwoord 7

In zowel de kinderopvang als het onderwijs gaat het om het creëren van een veilige, stabiele omgeving voor kinderen, met oog voor kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen. De kinderopvangsector is echter, in tegenstelling tot het onderwijs, een private sector en heeft met een ruimere doelgroep, ook nul tot vierjarigen, te maken dan het onderwijs. In de regelgeving wordt rekening gehouden met de specifieke eigenschappen en doelgroepen van beide sectoren.

Zo is er een verschil tussen het klassikaal leren op school en het spelenderwijs ontwikkelen in de setting van de kinderopvang. Kinderen zitten qua leeftijd en ontwikkelingsniveau meer gemengd bij elkaar op een kinderopvang en zijn met verschillende activiteiten bezig. Ook ligt in de kinderopvang meer nadruk op de verzorgende taak bij (vooral jonge) kinderen en op de stabiliteit in de groep.

In de kwaliteitseisen wordt rekening gehouden met deze verschillende fases van ontwikkeling van jonge kinderen.

In de praktijk zijn de ventilatienormen voor kinderopvang en onderwijs gelijk. Voor bestaande schoolgebouwen (met vergunningsverlening tot 2012) geldt wel een lagere capaciteit voor luchtverversing dan voor gebouwen met vergunningverlening vanaf april 2012, maar de waarden die gelden voor onderwijs en kinderopvang zijn hetzelfde. Gezien jonge kinderen (baby's,

peuters) in de kinderopvang minder zelfredzaam zijn, is in het Bouwbesluit voor de kinderopvang een aanvullende bepaling opgenomen, uitgedrukt in CO₂-grenswaarden die gerelateerd zijn aan de bovenvermelde luchtverversingscapaciteit. Dat maakt handhaving eenvoudiger. Ook voor scholen kan een dergelijke omrekening van luchtverversingscapaciteit naar CO₂-grenswaarden worden gemaakt, maar die is niet aanvullend opgenomen in regelgeving.

Vraag 8

Acht u het wenselijk om voor de kinderopvang duidelijk te maken wat kinderen moeten hebben geleerd als ze doorstromen naar het basisonderwijs, net zoals op het basisonderwijs is vastgelegd wat kinderen moeten hebben geleerd voordat ze naar het voortgezet onderwijs gaan?

Antwoord 8

Er bestaat in Nederland geen wettelijke plicht, zoals de leerplicht voor kinderen vanaf vijf jaar, om naar de kinderopvang te gaan. Een verplicht curriculum voor de kinderen van nul tot vier jaar is dan ook niet aangewezen. Daarbij moet worden opgemerkt dat jonge kinderen spelenderwijs leren, in sprongen en wanneer ze er aan toe zijn. Kinderen in de kinderopvang worden in hun brede ontwikkeling en welbevinden ondersteund en gestimuleerd door pedagogisch medewerkers op een manier die passend is bij hun specifieke ontwikkelingsmogelijkheden en -behoeften. Zij doen dit door bijvoorbeeld het spel van kinderen te verrijken, gerichte activiteiten aan te bieden en de interacties tussen kinderen te begeleiden. De medewerkers volgen de ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld via kindvolgsystemen. In het pedagogisch beleidsplan van een kinderopvang wordt beschreven wat wordt aangeboden aan kinderen en hoe aan hun ontwikkeling wordt gewerkt. De GGD houdt toezicht op het pedagogisch beleid.

In de voorschoolse educatie (VE) gelden extra kwaliteitseisen gericht op ontwikkelingsstimulering, om peuters met een risico op onderwijsachterstand extra te begeleiden en achterstanden te verminderen. Kinderopvanglocaties die VE aanbieden werken met speciale VE programma's waarmee gericht en op samenhangende wijze wordt gewerkt aan diverse ontwikkelingsdomeinen. De kinderopvangorganisatie draagt zorg voor een zorgvuldige overgang van het kind naar de basisschool.

Vraag 9

Kunt u deze vragen voor het commissiedebat kinderopvang van 21 april beantwoorden?

Antwoord 9

Ja.