



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Ambities voor kinderen in de kinderopvang: kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder

van Dongen, D.; Fukkink, R.; de Groot, W.; van Kesteren, M.; Onink-Emde, C.S.J.; Schreuder, E.T.; Vinders, S.; Willems, I.

#### Publication date

2014

#### Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

van Dongen, D., Fukkink, R., de Groot, W., van Kesteren, M., Onink-Emde, C. S. J., Schreuder, E. T., Vinders, S., & Willems, I. (2014). *Ambities voor kinderen in de kinderopvang: kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder*. Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK).

[http://www.stichtingbkk.nl/fileadmin/user\\_upload/Documenten/PDF/bkk\\_overig/141030\\_Kwaliteitsvisie\\_Kinderopvang\\_16-10-14\\_red.pdf](http://www.stichtingbkk.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/bkk_overig/141030_Kwaliteitsvisie_Kinderopvang_16-10-14_red.pdf)

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# **AMBITIES VOOR KINDEREN IN DE KINDEROPVANG**

*Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder*

**Commissie Kwaliteit**

Definitieve versie 30 oktober

## MANAGEMENTSAMENVATTING

In het kader van het kwaliteitsprogramma van Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) heeft de speciaal daarvoor opgerichte (externe) onafhankelijke Commissie Kwaliteit een kwaliteitsvisie opgesteld vanuit het perspectief van de betekenis van de kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind. In deze kwaliteitsvisie formuleert de Commissie een koers die een brede basis voor kinderopvang biedt.

Kinderopvang in Nederland is in vele opzichten van goede kwaliteit. Dat blijkt onder andere uit de uitkomsten van de NCKO-onderzoeken. Het advies van de Commissie sluit aan op deze uitkomsten. Het advies sluit ook aan op de specifieke Nederlandse situatie, zoals de parttimecultuur in de Nederlandse kinderopvang, en pleit voor meer stabiliteit in de opvang. De Commissie doet aanbevelingen die op afzienbare termijn uitvoerbaar zijn.

De Commissie heeft gestreefd naar aanbevelingen die de ontwikkeling van kinderen centraal stellen. De belangrijkste factor om dit te bevorderen is de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers, die echter pas goed kunnen functioneren in een organisatie die hen consequent ondersteunt. Deze tweeslag: denken vanuit pedagogisch medewerkers en vanuit een organisatie die gericht is op de ondersteuning van de uitvoerend medewerkers 'on the job', vormt de kern van de aanbevelingen. De Commissie sluit daarmee aan bij recente wetenschappelijke conclusies.

De Commissie pleit verder voor meer differentiatie. Niet alleen tussen werkvormen (dagopvang, bso, VVE, peuterspeelzaalwerk, gastouderopvang) maar ook binnen groepen. Er zijn nu al tenminste twee niveaus van opvang. Deze moeten ook benoemd worden om te komen tot een meer passende kinderopvang voor alle kinderen.

Tenslotte pleit de Commissie voor een andere positiebepaling van ondernemers en uitvoerende organisaties ten opzichte van de controlerende instanties en voor een betere positie van ouders. De verantwoordelijkheid van uitvoerende organisaties staat daarbij voorop. Dat heeft consequenties voor bijvoorbeeld de controle op het werk. Daarbij moet gezocht worden naar een goed evenwicht tussen vrijheid om goede kwaliteit te leveren voor kinderen en zekerheden om misbruik van die vrijheid te voorkomen.

Deze visie op kwaliteit leidt tot de volgende aanbevelingen:

### **Kinderopvang**

- I Kinderopvang heeft een belangrijke betekenis voor de ontwikkeling van kinderen. Die betekenis is vastgelegd in de vier pedagogische doelen zoals opgenomen in de Wet Kinderopvang. De uitwerking van deze doelen leidt onder meer tot verschillende elementen die ouders van kinderopvang mogen verwachten: een veilige omgeving, plezier en geborgenheid, verzorging en een gezonde leefstijl, spelen, sociale omgang, individuele ontwikkeling, morele ontwikkeling, participatie, de relatie en afstemming met ouders, het signaleren van problemen en samenwerking met de basisschool en de jeugdzorg.
- IIa Kinderopvang kent vele verschijningsvormen:
  - buitenschoolse opvang (bso);

- gastouderopvang;
- baby-opvang;
- peuteropvang;
- peuterspeelzaalwerk;
- voorschoolse educatie;
- (integrale) kindcentra.

Deze vormen van kinderopvang verschillen onder andere qua leeftijd van de kinderen, het aantal uren dat een kind per dag aanwezig is, de financiering, de kwaliteit en de programmering.

### **Variatie in ambitie, (structurele) kwaliteitseisen en niveau van medewerkers**

- IIb Er is - ook gezien de verschillende vormen van kinderopvang - variatie in de ambitieniveaus van gerichte aandacht voor de ontwikkeling van kinderen:
- ambitieniveau A: Spelen en ontmoeten gericht op een brede ontwikkeling van kinderen (kinderopvang);
- ambitieniveau B: Ambitieniveau A, met extra aandacht voor kinderen die dat nodig hebben (passende kinderopvang).
- III Er is variatie in de structurele kwaliteitseisen van kinderopvang; daarbij gaat het onder andere om de beroepskracht-kindratio (BKR) op locatieniveau. Daarnaast vraagt een zo groot mogelijke stabiliteit om aandacht (vaste pedagogisch medewerker, vaste groepssamenstelling, vaste ruimte, enzovoort).
- IV Er is variatie in de kwaliteit en de competenties van de pedagogisch medewerkers. Eén van de beroepskrachten op de groep functioneert op mbo 3-niveau (basisniveau), de andere op een bij de groep kinderen passend niveau (met het basisniveau mbo 3 als minimum).
- V Continue ondersteuning van medewerkers op pedagogisch vlak is essentieel; het gaat om permanente educatie, bijvoorbeeld via coaching on the job.

### **Verantwoordelijkheid nemen en afleggen**

- VI De ondernemers in de kinderopvang zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun product. Daarbij gaat het om zaken als:
- structurele kwaliteit;
  - pedagogische kwaliteit (ambitie ten aanzien van opvang en ontwikkeling);
  - kwaliteit van de professionele medewerkers (waaronder interactievaardigheden);
  - borging en de continue verbetering (kwaliteitszorg).
- Ondernemers zijn transparant over de kwaliteit die zij bieden, zowel naar klanten (ouders) als naar de toezichthouder(s).
- VII De gemeenten (GGD'en) verzorgen het middelentoezicht op het vlak van de structurele kwaliteit. Dat toezicht is proportioneel, afhankelijk van de zelfverantwoording, het risicoprofiel van de ondernemer en de pedagogische kwaliteit). De Inspectie van het Onderwijs verzorgt het toezicht op de pedagogische kwaliteit daar waar VVE wordt ingezet.

## Context

### VIII Historie

Er bestaan al meer dan 100 jaar vormen van kinderopvang. Sinds 1990 is het aantal voorzieningen dat we nu kennen en die vallen binnen het wettelijk kader gegroeid. Destijds werden ook de eerste stimuleringsmaatregelen van kracht, ingegeven door een economisch motief, namelijk meer inzet van vrouwen op de arbeidsmarkt. Pas sinds een jaar of tien is ook (het belang van) de ontwikkeling van kinderen een factor van betekenis.

### IX Maatschappelijk-politiek

Nederlandse ouders nemen gemiddeld 1,7 dagen opvang voor hun kind af. De meesten kiezen voor kinderopvang vanwege hun werk. Veel moeders werken parttime, wat samenhangt met onze culturele opvattingen over hun rol bij het opvoeden van jonge kinderen. Naar kinderen van vier jaar en ouder, die naar school gaan, wordt anders gekeken.

In ons land kennen we geen recht op kinderopvang; het is soms (gedeeltelijk) gratis, meestal is inkomensafhankelijke bijdrage aan de orde. Internationaal wordt gepleit voor het opheffen van deze tweedeling omdat de groepen die juist het meest gebaat zijn bij goede ontwikkelingsondersteuning geen, of - in tijd beperkte toegang hebben. De keuzes die op dit punt gemaakt worden zijn politiek van aard. Ondernemers bieden hun product op de markt van de kinderopvang aan. Dat product is van een (ook door het wettelijke kader) bepaalde kwaliteit en prijs. De overheid kan ervoor kiezen om vanuit haar verantwoordelijkheid specifieke groepen ouders en kinderen (financieel) te ondersteunen dan wel daarvoor aanvullend voorzieningen te realiseren of in te kopen.

## INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING	1
HOOFDSTUK 1 ACHTERGROND, OPDRACHT EN PLAATSBEPALING	6
Opdracht van de Commissie Kwaliteit	6
Aandachtspunten	6
Plaatsbepaling	7
HOOFDSTUK 2 VISIE, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	8
Visie	8
Conclusie en aanbevelingen	9
HOOFDSTUK 3 KINDEROPVANG: EEN BEKNOPTE SCHETS	13
Geschiedenis van de kinderopvang	13
Buitenschoolse opvang	14
Gastouderopvang	15
Peuterspeelzaalwerk en harmonisatie	15
Aandacht voor kwaliteit	15
HOOFDSTUK 4 DOELEN VAN KINDEROPVANG	17
Betekenis van de kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen	17
HOOFDSTUK 5 KERNPUNTEN VAN KWALITEIT	20
Kernpunten ontwikkeling van kinderen	20
Kernpunten voor- en vroegschoolse educatie	21
Kernpunten structurele kwaliteit	23
Kernpunten proceskwaliteit	25
Samengevat	26
HOOFDSTUK 6 KWALITEIT VANUIT VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN	28
Pedagogisch medewerkers	28
Ondernemers	28
Ouders	28
Toezicht	30
HOOFDSTUK 7 RANDVOORWAARDEN BIJ DIT ADVIES	32
Zonder context geen bruikbaar advies	32
Zonder strategie geen bruikbaar advies	32

	Zonder brede wetenschappelijke onderbouwing geen bruikbaar advies	33
	Aanbevelingen voor de verdere werkwijze	33
BIJLAGE 1	OVERZICHT COMMISSIELEDEN	33
BIJLAGE 2	OVERZICHT PARTICIPATIE EN INTERACTIEMOMENTEN	35
BIJLAGE 3	LITERATUURLIJST	36

## HOOFDSTUK 1 ACHTERGROND, OPDRACHT EN PLAATSBEPALING

Op 5 maart 2012 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Kwaliteitsagenda Kinderopvang naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze kwaliteitsagenda is tot stand gekomen in overleg met stakeholders uit de kinderopvangsector. Daarbij is het de ambitie van alle partijen om de kwaliteit in de kinderopvang op een hoger plan te brengen.

Naar aanleiding van deze brief heeft het Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) zich nader georiënteerd over zijn rol in de periode 2013-2016 en in september 2012 een subsidieaanvraag ingediend voor het programma *Kwaliteitsimpuls: focus, effectiviteit en verbinding*. Het programma is opgesteld na brede consultatie van betrokken partijen en ook de uitvoering ervan is een zaak van alle betrokken partijen.

Op 2 mei 2013 heeft het Ministerie van SZW een subsidie toegekend voor de uitvoering van een aantal onderdelen van het programma *Kwaliteitsimpuls*. Eén van de onderdelen is het gezamenlijk ontwikkelen van een kwaliteitsvisie vanuit het perspectief van de betekenis van de kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind. BKK heeft hiertoe een onafhankelijke Commissie Kwaliteit ingericht.

### Opdracht van de Commissie Kwaliteit

De hoofdopdracht van de Commissie is: *Het beschrijven van de uitgangspunten van goede kwaliteit van kinderopvang<sup>1</sup> die bijdraagt aan een optimale ontwikkeling van kinderen.*

Deze hoofdopdracht is onderverdeeld in drie deelopdrachten:

1. *Visie op kwaliteit in relatie tot de ontwikkeling van het kind*  
Beschrijf de kwaliteitsvisie voor de kinderopvang waarin de ontwikkeling van het kind centraal staat (maak hierbij gebruik van de reeds in de pedagogische kaders beschreven ontwikkeldoelen voor kinderen van de verschillende leeftijdsfasen).
2. *Consequenties voor de te stellen eisen aan de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers*  
Formuleer de kwaliteitsvisie zodanig dat deze duidelijkheid geeft over de eisen aan de professionaliteit van de pedagogisch beroepskrachten. Benadruk in de kwaliteitsvisie de samenhang tussen kwaliteit van opvang, competente medewerkers, competente teams en competente organisaties.
3. *Uitgangspunten voor het toezicht op de kinderopvang*  
Formuleer een samenhangende set uitgangspunten voor toezicht op de kinderopvang, waarbij enerzijds benoemd wordt welke items deel moeten uitmaken van het middelentoezicht en waarin anderzijds het toezicht op de pedagogische doelen van de kinderopvang wordt beschreven (doeltoezicht).

Het is de bedoeling dat de ontwikkelde kwaliteitsvisie kinderopvang (ook) gebruikt wordt bij het project Het Nieuwe Toezicht (SZW), dat in 2014 is gestart.<sup>2</sup>

### Aandachtspunten

Voorliggende kwaliteitsvisie geeft een aanzet voor de beantwoording van de hoofdopdracht en de deelopdrachten. Deze worden niet uitputtend behandeld. Het gaat om een visie op

<sup>1</sup> Onder kinderopvang wordt in deze notitie verstaan: dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang, peuterspeelzaalwerk (uit de Wet kinderopvang).

<sup>2</sup> Kamerbrief Nieuw toezicht voor de kinderopvang (pagina 2).



hoofdpijnen, die is uitgewerkt in aanbevelingen. Conform de opdracht benoemt deze visie met name de uitgangspunten van een goede kwaliteit van kinderopvang voor kinderen.

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- de turbulente geschiedenis en de huidige setting van de kinderopvang, en de vereiste condities voor de komende jaren;
- de bijzondere Nederlandse context, die veelal afwijkt van die in vergelijkbare landen in West- en Noord-Europa;<sup>3</sup>
- de notie dat de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang vooral bepaald wordt door de borging en verbetering van de kwaliteiten van de pedagogisch medewerkers en van de teams en de organisatie waarin zij werken;
- dat in het (in- en externe) toezicht duidelijk onderscheid gemaakt dient te worden tussen middelentoezicht<sup>4</sup> (de randvoorwaarden, ook wel de structuurkenmerken genoemd) en doeltoezicht (de pedagogische kwaliteit van de praktijk).

In de volgende hoofdstukken wordt op deze punten nader ingegaan.

In het beleid van het Ministerie van SZW wordt benadrukt dat het om een kwaliteitsvisie van en voor de branche zelf moet gaan, op basis waarvan systematische zelfregulatie van de branche verder versterkt wordt door het verschaffen van een instrumentarium voor houders om zelf hun kwaliteit te meten (een kwaliteitsborgingssysteem) en transparant te maken.<sup>5</sup>

Een belangrijke vraag daarbij is: Welke elementen zijn van invloed op de kwaliteit? 'Aan welke knoppen kun je draaien' om de kwaliteit te verbeteren? Kortom: Hoe ziet de kwaliteitsvisie eruit, vertaald naar de huidige praktijk? Wat betekent dit voor de pedagogisch medewerker: wat moet zij of hij kennen en kunnen? En hoe kan een ondernemer(houder) aantonen dat hij of zij kwaliteit biedt?

Deze kwaliteitsvisie gaat niet in op de nadere uitwerking, de organisatorische setting en de structuren in de kinderopvang, mede omdat de gekozen kwaliteitselementen in elke setting of structuur nader ingevuld kunnen worden.

### **Plaatsbepaling**

De Commissie Kwaliteit formuleert een koers die een brede basis voor kinderopvang biedt. We focussen op de pedagogische kwaliteit die geleverd wordt door de beroepskrachten. Daarnaast hebben we het over enkele structurele voorwaarden.

De Commissie Kwaliteit heeft zich geconcentreerd op de huidige invulling en context van de kinderopvang. Zij vindt dat er allereerst een discussie over de voorgestelde koers moet worden gevoerd, alvorens nader in te gaan op de uitwerking en het ontwikkelen van het instrumentarium. Geredeneerd is vanuit het hier en nu. Maar hoe de organisatorische uitwerking er in de toekomst ook uit komt te zien, de inhoud van de visie blijft van kracht.

---

<sup>3</sup> Zie ook Boogaard, Bollen, & Dijkers, 2014; CoRe-rapport, 2011; Regiegroep Kindcentra 2020; Starting Strong II.

<sup>4</sup> Kamerbrief Nieuw toezicht voor de kinderopvang: Het Nieuwe Toezicht herijkt de kwaliteitseisen die betrekking hebben op de structuurkenmerken. Hierbij geldt dat middelvoorschriften, die precies voorschrijven hoe iets moet, blijven bestaan (pagina 3).

<sup>5</sup> Zie ook Landelijk Pedagogenplatform, 2014.

## HOOFDSTUK 2 VISIE, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De hoofdpdracht van de Commissie Kwaliteit is: *Het beschrijven van de uitgangspunten van goede kwaliteit van kinderopvang die bijdraagt aan een optimale ontwikkeling van kinderen.*

De pedagogische doelen van de kinderopvang zijn op hoofdpunten opgenomen in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (zie hoofdstuk 4, Doelen van kinderopvang). In lijn met de Nederlandse traditie (zie hoofdstuk 3, Kinderopvang: een beknopte schets) is het aan de branche zelf om, mede in overleg met de georganiseerde ouders, deze doelen nader uit te werken.

De commissie constateert dat er al veel voorhanden is over de werkwijze om de pedagogische doelen voor de ontwikkeling van kinderen te bereiken.<sup>6</sup> Volgens de Commissie Kwaliteit is deze uitwerking van de doelen geen eenmalig traject waar per definitie een nationaal curriculum uit voortkomt, maar een voortdurend proces. In dit proces hebben de branche, de ouderorganisatie en andere direct en indirect betrokken organisaties oog voor de maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen over een optimale ontwikkeling van kinderen. Dit proces zal leiden tot gevarieerde uitkomsten en een variatie aan bijbehorende curricula. Deze curricula moeten gericht zijn op de brede ontwikkeling van het kind, zonder eenzijdig accent op alleen taal, rekenen of andere schoolse vaardigheden. Er is dus gebalanceerde aandacht voor de algemene cognitieve ontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen.<sup>7</sup>

### Visie

Pedagogisch medewerkers en gastouders<sup>8</sup> zijn de spilfiguren die bijdragen aan een optimale ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang (zie hoofdstuk 5, Kernpunten van kwaliteit). Hun pedagogische kwaliteiten en interactievaardigheden vormen een belangrijke bijdrage in die ontwikkeling. Die kwaliteiten moeten daarom voortdurend verder ontwikkeld worden, zowel door de medewerker zelf als door het team en de organisatie waar de medewerker werkzaam is. Permanente educatie borgt de verbetering van de kwaliteiten en vaardigheden van de pedagogisch medewerkers. Het belangrijkste wat de organisatie kan doen is de borging en de verbetering van dat proces. De gewenste kwaliteiten van de pedagogisch medewerker, zoals de vaardigheden op het gebied van ontwikkelingsstimulering, kunnen variëren per ambitieniveau van kinderopvang. De kinderopvangorganisatie draagt tevens zorg voor goede structurele voorwaarden, zodat de pedagogische kwaliteit tot haar recht kan komen. De kwaliteitszorg van de organisaties moet dus gericht zijn op de pedagogische kwaliteit van de medewerkers (ook als team) en op de structurele voorwaarden voor pedagogische kwaliteit.

Samengevat: de kwaliteit van de kinderopvang wordt voor een zeer groot deel bepaald door de pedagogische kwaliteiten van medewerkers, passend bij het ambitieniveau van de kinderopvang waar ze werken. Medewerkers én ondernemers dienen voortdurend te werken aan het borgen en verbeteren van die pedagogische kwaliteit via permanente educatie en het scheppen van de juiste structurele voorwaarden. Deze visie sluit aan bij aanbevelingen uit het Europese CoRe-onderzoek.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Riksen-Walraven, 2000.

<sup>7</sup> Zie ook European Commission, 2014; Jacobson, 2014; Landelijk Pedagogen Platform, 2014; MO-Groep, 2014; Regiegroep Kindcentra, 2020.

<sup>8</sup> Vanwege de leesbaarheid worden in dit rapport pedagogisch medewerkers en gastouders gelijkelijk aangesproken met de term 'pedagogisch medewerkers'.

<sup>9</sup> Core Competence Requirements in Early Childhood Education and Care. Public Open Tender EAC 14/2009. Final Report London and Ghent, September 2011.

## Conclusie en aanbevelingen

### *Deelopdracht 1: Visie op kwaliteit in relatie tot de ontwikkeling van het kind*

- *De bijdrage die kinderopvang levert aan de optimale ontwikkeling van kinderen*  
Een nadere uitwerking van de pedagogische doelen zoals omschreven in de Wet kinderopvang leidt tot een aantal belangrijke elementen van kinderopvang die een bijdrage leveren aan een optimale ontwikkeling van kinderen. Die kinderopvang zorgt voor: een veilige omgeving, plezier en geborgenheid, verzorging en gezonde leefstijl, speelmogelijkheden, sociale omgang, individuele ontwikkeling, morele ontwikkeling, participatie, extra steun voor kwetsbare kinderen, relatie en afstemming met ouders, signaleren van problemen en samenwerking met basisschool en jeugdzorg (zie hoofdstuk 4, Doelen van kinderopvang). Deze algemene cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling legt de basis voor school-specifieke ontwikkeling en talentontwikkeling in een latere fase.<sup>10</sup>
- *Passende kinderopvang*  
Bij passend onderwijs hebben scholen, besturen en samenwerkingsverbanden de taak en de (zorg)plicht om elk kind passend onderwijs aan te bieden<sup>11</sup>. Voor de grote meerderheid van de kinderen wordt passend onderwijs in de reguliere groep verzorgd en voor enkele kinderen zijn er speciale voorzieningen nodig. Bij kinderopvang dient op een vergelijkbare manier gewerkt te worden aan passende kinderopvang<sup>12</sup>, al is er in de kinderopvang geen sprake van zorgplicht. Voorschoolse educatie is feitelijk een vorm van passende kinderopvang.
- *Maatwerk door middel van ambitieniveaus voor het stimuleren van de optimale ontwikkeling van kinderen*  
Op dit moment is er sprake van een diversiteit aan opvangvormen van waaruit gewerkt wordt aan de ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang: bso, gastouderopvang, babyopvang, peuteropvang, peuterspeelzaalwerk, voorscholen, (integrale) kindcentra, enzovoort. Deze voorzieningen verschillen van elkaar qua leeftijd van de kinderen, het aantal uren/dagdelen per kind, kwaliteitsaspecten, de financiering, programmering, enzovoort.

Uitgangspunt van de Commissie is dat er gewerkt wordt aan een optimale (brede) ontwikkeling van kinderen. Bepalende factor daarbij zijn de kwaliteiten van de pedagogisch medewerker. In de huidige praktijk van de kinderopvang (inclusief peuterspeelzalen en VVE) kunnen niveauverschillen worden waargenomen. De gewenste ambitieniveaus zijn:

**A: Spelen en ontmoeten gericht op een brede ontwikkeling van kinderen (kinderopvang)**

Methodisch en planmatig werken aan de beschreven (brede) ontwikkeling van kinderen. Elke vorm van kinderopvang kan en moet deze bijdrage voor de ontwikkeling van kinderen leveren.

**B: Ambitieniveau A, met extra aandacht voor kinderen die dat nodig hebben (passende kinderopvang)**

Er zijn kinderen die meer nodig hebben en specifieke ondersteuning moeten krijgen (intensieve stimulering). Hierbij wordt op maat gedifferentieerd per kind (differentiatie in de groep en ook daarbuiten als dat nodig is). Voorschoolse educatie (VVE) is één

<sup>10</sup> Zie ook Jacobson, 2014; Regiegroep Kindcentra 2020.

<sup>11</sup> Zie ook Regiegroep 2020.

<sup>12</sup> Zie ook Landelijk Pedagogienplatform, 2014: in alle facetten passende kinderopvang bij ieder kind.

van de verschijningsvormen van ambitieniveau B, maar er zijn ook andere redenen waarom kinderen extra aandacht moeten krijgen. Passende kinderopvang sluit aan bij dit niveau.

Beide ambitieniveaus kunnen binnen kinderopvangorganisaties en ook binnen een groep op individueel kindniveau aanwezig zijn.

- *Variatie in de structurele eisen afhankelijk van ambitieniveau*  
De aanwezigheid van verschillende ambitieniveaus kan leiden tot differentiatie in de structurele eisen. De Commissie Kwaliteit denkt daarbij in de eerste plaats aan de beroepskracht-kindratio (BKR). De Commissie beveelt een BKR op locatieniveau aan. Dit biedt ondernemers ruimte voor het leveren van maatwerk waar het gaat over de kwaliteit van de opvang voor kinderen of het leveren van passende kinderopvang. De inrichting van horizontale groepen wordt gestimuleerd wanneer de BKR op locatieniveau wordt vastgesteld. Toepassen van de BKR op locatieniveau kan ook leiden tot een kleinere ratio voor babyopvang.

Er moet ook aandacht zijn voor een zo groot mogelijke stabiliteit (vaste medewerker op vaste dagen, vaste groepssamenstelling, vaste ruimte, vast programma en dergelijke).<sup>13</sup> Die stabiliteit is essentieel voor de zeer jonge kinderen (baby's), voor peuters en voor kwetsbare kinderen<sup>14</sup> (zie hoofdstuk 5, Kernpunten van kwaliteit). De Commissie Kwaliteit roept op om in te zetten op de stabiliteit van pedagogisch medewerkers, aangezien dit (direct) positieve gevolgen zal hebben voor de kwaliteit. De Commissie Kwaliteit vraagt aandacht voor de nadere uitwerking van de manier waarop de ondernemer hiermee omgaat.

De Commissie Kwaliteit heeft oog voor het feit dat er veel factoren zijn die de stabiliteit kunnen aantasten. Uitgangspunt van beleid zou datgene moeten zijn waar de ondernemer direct effect kan hebben, bijvoorbeeld bij het inzetten van pedagogisch medewerkers op vaste dagen. Dat kan al een belangrijke bijdrage leveren aan grotere stabiliteit. Verder zou er met ouders of via oudercommissies meer overleg moeten komen over het belang van stabiliteit.

#### *Deelopdracht 2: Consequenties voor de te stellen eisen aan de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers*

- *Variatie in de kwaliteit en competenties van pedagogisch medewerkers*  
De verschillende profielen leiden tot verschillende opleidings- en competentieniveaus bij de beroepskrachten: een van de twee beroepskrachten op een groep functioneert op het kwalitatief goede basisniveau<sup>15</sup>, de andere op het niveau dat past bij de groep (met het basisniveau mbo 3 als minimum). De verschillende competenties van de twee beroepskrachten versterken elkaar. Naast het opleidingsniveau is ook de inhoudelijke richting (pedagogiek) van belang, evenals de inzet op vaardigheden. Qua opleidingsniveau is het huidige mbo 3-niveau ook voor de Commissie het gewenste niveau om de kwaliteit te garanderen.

Gezien de huidige regelgeving rondom gastouderopvang (waarin beschreven is wie gastouder kan worden; ook familieleden) lijkt het niet realistisch om mbo 3 nu al als minimumopleidingsniveau verplicht te stellen voor deze vorm van kinderopvang.

<sup>13</sup> Zie ook Landelijk Pedagogenplatform, 2014; SZW, 2013.

<sup>14</sup> Te denken valt aan peuters met (risico van) taalachterstand, ontwikkelingsachterstand of anderszins kwetsbaar.

<sup>15</sup> Het basisniveau kan vergelijkbaar zijn met dat van klassenassistent uit het speciaal basisonderwijs (mbo 3).

Mochten er echter wijzigingen in de toelating tot de gastouderopvang worden ingevoerd (bijvoorbeeld geen familie), dan zou het volgens de Commissie ook voor de hand liggen om mbo 3 als minimumniveau te nemen voor deze vorm van opvang. Gastouderopvang is immers een professionele opvangvorm, waaraan qua kwaliteitsregelgeving in principe dezelfde eisen kunnen worden gesteld als aan de groepsopvang. Uitgangspunt is: in principe dezelfde eisen, tenzij er redenen voor uitzondering in de opvangvorm gelegen zijn. Daarbij moet betrokken worden dat het opleidingsniveau van gastouders (indien familieopvang is uitgezonderd) al in zeer grote mate minimaal mbo 3 kent. In Europa zijn zes landen die een mbo 3-niveau aan gastouders stellen. De meeste landen, zoals ook Nederland, hebben eisen aan uren opleiding of training gesteld.

- *Kwaliteit van de pedagogische ondersteuning voor medewerkers*  
 Passende pedagogische ondersteuning voor medewerkers, bij voorkeur door middel van trainingen en programma's die wetenschappelijk gefundeerd zijn, is van belang om de kwaliteit van kinderopvang te borgen. Een vorm van pedagogische ondersteuning is bijvoorbeeld wanneer een kinderopvangorganisatie werkt met coaches<sup>16</sup>. Hun primaire taak is 'coaching on the job' voor de pedagogisch medewerkers op de werkvloer. Dit vraagt om faciliteiten voor zowel de coaches (taakuren) als de pedagogisch medewerkers (niet-groepsgebonden uren). Een goede coach is reflectief, communicatief vaardig en inhoudelijk deskundig om deze taak uit te voeren. Coaching on the job past in het streven naar permanente educatie<sup>17</sup>, waarin regelmatige bijscholing standaard is, en biedt perspectief voor de ontwikkeling van medewerkers in de kinderopvang.

### *Deelopdracht 3: Uitgangspunten voor het toezicht op de kinderopvang*

- *Transparante verantwoording door de ondernemer*  
 Een ondernemer in de kinderopvang verantwoordt systematisch en op transparante wijze de kwaliteit van zijn of haar organisatie; zowel de structurele kwaliteit, als de pedagogische kwaliteit (de ambitie wat betreft het werken aan het ontwikkelingsniveau), als de borging en de continue verbetering (kwaliteitszorg) van de kwaliteit van de medewerkers.<sup>18</sup> Nadere uitwerking hiervan kan een plaats krijgen in het traject rondom het nieuwe toezicht. De verantwoording is bestemd voor zowel de klanten (ouders) als voor de externe toezichthouder en moet ook zelfregulatie door ondernemers versterken. Meer dan nu het geval is zal deze verantwoording ook de pedagogische kwaliteit moeten betreffen. Het toezichtskader dat door de inspectie wordt gebruikt moet aansluiten op het kwaliteitskader (zelfverantwoordingsinstrument) vanuit de branche(organisatie). Via het risicogestuurd toezicht zouden de toezichthouders hier meer op moeten aansluiten.
- *Extern toezicht*  
 Het externe toezicht door gemeenten en GGD is gebaseerd op de periodieke (jaarlijkse) verantwoording. Het toezicht is proportioneel; afhankelijk van de zelfverantwoording, het risicoprofiel van de ondernemer en de pedagogische kwaliteit. Ten behoeve van een zorgvuldige overgangperiode formuleert de Commissie Kwaliteit het voorstel om door de inspectie steekproeven te laten doen in de periode van implementatie.

Aanvullend op het GGD-toezicht kan een aangepaste GGD-organisatie of de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op de pedagogische kwaliteit op ambitieniveau B houden (gelijk aan de huidige situatie ten aanzien van de voorschoolse educatie), waarbij het

<sup>16</sup> Deze taak is vergelijkbaar met de manier waarop de taak van de intern begeleider ('ib'er') in het basisonderwijs momenteel vaak wordt ingevuld.

<sup>17</sup> Zie ook Jacobson, 2014.

<sup>18</sup> Zie ook SZW, 2013.

(risicogestuurde) toezicht aansluit bij het toezichtkader van het primair onderwijs.<sup>19</sup>  
Mogelijk faciliteert dit ook de gelijkwaardigheid van de kinderopvang- en  
onderwijssector.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Zie ook SZW, 2013.

<sup>20</sup> Zie ook de Regiegroep 2020.

## HOOFDSTUK 3 KINDEROPVANG: EEN BEKNOPT SCHETS

De geschiedenis van de kinderopvang in Nederland is weliswaar al meer dan honderd jaar oud, maar de voorzieningen voor kinderopvang die nu onder de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vallen, zijn eigenlijk pas sinds 1990 gegroeid. In dat jaar startte de eerste Stimuleringsregeling Kinderopvang (Stimuleringsregeling 1990-1995, in 1997 uitgebreid met de Buitenschoolse opvang die in 1990 nog geen deel uitmaakte van het Stimuleringsbeleid). De stimuleringsmaatregelen zijn in verschillende vormen gecontinueerd tot 2004. Daarna trad in 2005 (wet van 7 juli 2004) de Wet kinderopvang in werking. Deze is bij de wet van 7 juli 2010 uitgebreid tot de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, zoals die nu geldt.

### **Geschiedenis van de kinderopvang**

Sinds jaar en dag zijn er voorzieningen voor jonge kinderen geweest. Met name het peuterspeelzaalwerk kent een lange traditie. Kinderopvang zoals we die nu kennen, bestond vooral in grotere steden, met een voorgeschiedenis van bescherming van kinderen die in hun ontwikkeling werden bedreigd. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kwamen er experimenten met zogenoemde bedrijfsopvang om de combinatie van arbeid en zorg mogelijk te maken. Deze gedachte werd uitgewerkt in de zogenoemde stimuleringsmaatregelen, waarbij van gemeenten, van ouders, maar ook van werkgevers een bijdrage in de kosten werd gevraagd. In dit tripartiet financieringssysteem werden de werkgevers vanaf het begin betrokken. Dat was de enige manier om de uitbreiding tot stand te brengen.

De uitbreiding van de kinderopvang sinds 1990 werd dus in de eerste plaats ingegeven door economische motieven. Voor een groeiende economie was het noodzakelijk dat ook de inzet van vrouwelijke arbeidskrachten gestimuleerd zou worden. Dat argument was van doorslaggevende betekenis bij het smeden van een brede coalitie, waarbij verschillende vleugels van het politieke bestel waren betrokken. Ook in de vormgeving werd recht gedaan aan dit economische argument. Informeel tot 2005 en formeel vanaf 2005 werd een zodanige regelgeving ingevoerd dat de gesubsidieerde toegang tot de kinderopvang werd bepaald door het feit dat ouders werkten of zich voorbereidden op werk (en enkele andere groepen, zoals studerende ouders en kinderen met een medische indicatie). Opvallend is dat in de periode 1990-2005 het ontwikkelingsmotief voor kinderen maar zeer beperkt onderdeel is van de publieke en politieke discussie. Noodzakelijkerwijs werd kinderopvang daardoor ook afhankelijk van economische ontwikkelingen en minder stabiel dan in landen waarin ook een breder ontwikkelingsmotief voor kinderen wordt gehanteerd.

Pas sinds 2007 is er in de politieke arena ook een bredere discussie op gang gekomen, die tot doel heeft de toegang tot de kinderopvang te verbreden, met het ontwikkelingsmotief van kinderen als drijvende kracht. Dat resulteerde in een initiatiefwetsvoorstel Hamer, dat overigens nog steeds in de behandelfase van de Tweede Kamer kan worden gebracht. Deze discussie werd al langer gevoerd in onder andere de wetenschap en de emancipatiebeweging.

De relatief prille belangstelling voor het ontwikkelingsperspectief heeft nu ook een plek gekregen in de huidige voorstellen om de gesplitste sector te verenigen, zoals nu voorgesteld in de kabinetsbrief over integratie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Hierin wordt ook voor het eerst officieel vanuit de regering het ontwikkelingsmotief als argument voor een wijziging naar voren gebracht.

Naast de kinderopvangvoorzieningen bestaat, zoals eerder aangeven, al langer het peuterspeelzaalwerk (en VVE). Met de introductie van de stimuleringsmaatregelen is het peuterspeelzaalwerk langzaam in omvang gedaald. Inmiddels zijn we in Nederland bezig om alle opvangvoorzieningen voor jonge kinderen te integreren in één regime en één wet: de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (2010).

Kwaliteit voor kinderopvang en peuterspeelzalen was tot het moment van ingaan van de Wet kinderopvang in 2005 geregeld in een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur). De controle op de kwaliteit lag in handen van gemeenten en de regionale en lokale GGD'en. Een aantal kwaliteitsaspecten was ook deel van de CAO Welzijnswerk en later ten dele ook de CAO Kinderopvang.

De wet- en regelgeving, gesteund door een brede maatschappelijke ontwikkeling, leidde tot een onstuimige groei in de kinderopvang. Deze groei was noodzakelijk, maar veel wijst erop dat uitbreiding in kwantitatieve zin in zijn algemeenheid meer aandacht kreeg dan versterking van de kwaliteit. Kwaliteit is wel altijd een aandachtspunt geweest. In 2000 werd een meerjarig onderzoekstraject van het NCKO door de Rijksoverheid mogelijk gemaakt. Toch zien we in de loop van de tijd ook verschuivende panelen, waarbij kwantiteit en kwaliteit meer of minder aandacht krijgen.

'Hollen of stilstaan' lijkt het motto van de recente geschiedenis van de kinderopvang. Na een periode van onstuimige groei begon in 2010 een zeer aanzienlijke krimp. Vanaf dat moment zijn de bijdragen voor kinderopvang aan ouders met zo'n € 1 miljard euro verminderd. Door gedragseffecten is de omzet van de hele sector gedaald met € 1,4 miljard. Afgerond is dit een daling van 35% van de totale omzet van de sector. Dit heeft niet bijgedragen aan rust en aandacht voor kwaliteit bij de uitvoerende instellingen. Wel is er de laatste jaren vanuit het Ministerie van SZW (OCW) meer aandacht gekomen voor het kwaliteitsaspect. In 2011 en 2012 zijn de eerste conferenties gehouden over kwaliteit en zijn er voorstellen ontwikkeld voor verbetering daarvan. De installatie van de Commissie Kwaliteit van BKK is daar een indirect gevolg van, en ook de NCKO-onderzoeken werden bij herhaling uitgevoerd.

### **Buitenschoolse opvang**

Kinderopvang is een verzamelbegrip. Onder de definitie vallen ook de dagopvang voor kinderen van 0-4 jaar, de buitenschoolse opvang voor schoolgaande kinderen van 4-12 jaar en de gastouderopvang voor kinderen van 0-12 jaar. De (politieke) aandacht heeft zich in eerste instantie gericht op de dagopvang. Hier was ook de meeste behoefte aan. Met de zogenoemde motie Van Aartsen/Bos in 2003 kwam ook de buitenschoolse opvang, in samenhang met de basisscholen, meer in het middelpunt te staan.

De buitenschoolse opvang wordt beter gewaardeerd dan de dagopvang. Dat blijkt uit de eerste landelijke peiling van het Kohnstamm Instituut in 2011.<sup>21</sup> Dit onderzoek laat zien dat de pedagogische kwaliteit van de buitenschoolse opvang voldoende tot ruim voldoende is. Dit geldt voor de proceskwaliteit (de interactievaardigheden van de pedagogisch medewerkers) én voor de structurele kenmerken (zoals de ruimte, de materialen en het activiteiten aanbod). De buitenschoolse opvang profileert zich al bijna twee decennia als een vrijetijdsvoorziening voor kinderen buiten schooltijd, met een aanbod van zowel vrij spel als georganiseerde activiteiten. De eigen keuze en het eigen initiatief van kinderen staan voorop in het pedagogisch beleid en dit blijkt ouders en kinderen goed te bevallen. De praktijk wijst uit dat desondanks oudere schoolkinderen vanaf 10 jaar vaak afhaken. Naar de redenen is geen recent onderzoek gedaan. Op basis van praktijkervaring (onder andere in het project

<sup>21</sup> Boogaard, M. en M. van Daalen-Kapteijns (2012) *Pedagogische kwaliteit in de buitenschoolse opvang in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



Tieneropvang (2002))<sup>22</sup> weten we dat oudere kinderen de buitenschoolse opvang kinderachtig vinden en er de vrijheid missen om zelfstandig in de wijk te functioneren. Ook de kosten voor ouders spelen een rol bij het afhaken van de oudere schoolkinderen. Het is de moeite waard om voor de oudere schooljeugd een gepaster model voor opvang te ontwikkelen, zoals dat ook in Zweden is gebeurd (open inloop) en al door de adviescommissie van het project Tieneropvang is aangeraden.

### **Gastouderopvang**

De gastouderopvang heeft een zeer snelle groei doorgemaakt, maar ook een snelle krimp. De kwaliteitsaspecten stonden centraal in het debat, maar ook de positie van familieleden, en de kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus. De aangepaste kwaliteitseisen zijn inmiddels geïmplementeerd. Gastouderopvang is een gewaardeerd element in het aanbod van kinderopvang, onder andere vanwege het kleinschalige karakter en de flexibiliteit. Ook laat evaluatieonderzoek zien dat de pedagogische kwaliteit van de gastouder zich kan meten met die van groepsopvang.<sup>23</sup>

De Commissie wil ten aanzien van de kwaliteitseisen aan de gastouderopvang, naast het staande beleid, op dit moment geen extra eisen toevoegen. Indien de toegang tot gastouderschap (het aanbod) gewijzigd zou worden, geldt voor de Commissie dat dan de regel geldt dat ook gastouders aan de minimumeisen wat betreft vooropleiding (mbo 3-niveau) moeten voldoen. Immers, gastouderopvang is (dan) een vorm van kinderopvang met andere randvoorwaarden, maar wel een professionele vorm van opvang (voor zover de financiering van de wet van toepassing is).

### **Peuterspeelzaalwerk en harmonisatie**

Het peuterspeelzaalwerk heeft een andere ontwikkeling doorgemaakt. Kwantitatief was er sprake van een stabilisatie in de jaren negentig en in de eerste jaren van 2000. Veel ouders (bijna 50%) die gebruikmaakten van (gesubsidieerd) peuterspeelzaalwerk vielen onder de werkingssfeer van de Wet kinderopvang.

De prijsverschillen voor ouders hebben onder meer geleid tot verschuivingen in gebruik. Ouders hebben meestal vrij positief over het peuterspeelzaalwerk geoordeeld, ook door de aanname dat het peuterspeelzaalwerk meer kindgericht zou zijn. Uit recent onderzoek blijkt dat deze opvatting niet overeenkomt met de praktijk. Dat biedt steun voor het idee om kinderopvang en peuterspeelzaalwerk meer te integreren, zoals is voorgesteld door minister Asscher. Een eerste stap is de Wet OKE uit 2010 geweest, waarin veel kwaliteitsaspecten van het peuterspeelzaalwerk en de kinderopvang zijn geharmoniseerd. De introductie van de VVE (voorschoolse educatie) wordt in een separate paragraaf beschreven in hoofdstuk 5, Kernpunten van kwaliteit.

In 2014 zijn de toegangscriteria nog verschillend. Bij de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen geldt dat beide ouders aan het werk moeten zijn om een toeslag voor de kosten van kinderopvang te ontvangen. Voor peuterspeelzalen en VVE is dat niet aan de orde. Verder is de rol van de gemeenten verschillend als het gaat om regelgeving en financiering. Hierover zal de komende jaren nog veel gesproken worden.

### **Aandacht voor kwaliteit**

De Wet kinderopvang stond bij de wetsbehandeling in 2004 wat het kwaliteitsaspect betreft onder een bijzonder gesternte. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer werden de kwaliteitsparagrafen die gebaseerd waren op een al langer bestaande AMvB geschrapt.

<sup>22</sup> Hensen, M et al (2002) *Tienercentra in beweging, werk materiaal voor een vrijetijdsaanbod aan tieners*. Utrecht: NIZW.

<sup>23</sup> Zie Groeneveld, Vermeer, van IJendoorn, & Linting, 2010.

Via beleidsregels en het zogenoemde covenant zijn de meeste kwaliteitsregels weer in beeld gekomen, maar het tekende wel de tijdgeest. Er was ten tijde van de wetsbehandeling (in 2004/2005) een groot vertrouwen in zelfregulering door de sector en in de regulerende werking van de ouders als 'afnemers' en 'klanten'. Georganiseerde ouders kregen bijvoorbeeld rechten ten aanzien van de bepaling van de prijs (per uur) van de opvang. De sector begon aan een forse uitbreiding van instrumenten, zoals de HKZ-certificering. Metingen van oudertevredenheid werden ingevoerd en zijn tot op heden vaak standaard onderdeel van kwaliteitsinstrumenten.

Dit geloof in zelfregulering, marktwerking en de ouders als kwaliteitsbewakers heeft in de afgelopen jaren enige deuken opgelopen. Ook is na de zedenzaak in Amsterdam (2010) gewerkt aan versterking van het GGD-toezicht en zijn de regelingen voor kwaliteitstoezicht aangescherpt ('vierogenprincipe'). Er is nu meer vraag naar overheidssturing en controle. Ook wordt het toezicht van de GGD meer risicogericht.

De nadruk op (betere) kwaliteit werd daarnaast ook gevoed door de uitkomsten van de NCKO-onderzoeken, die een dalende proceskwaliteit lieten zien in kinderdagverblijven bij relatief gelijkblijvende structuurkwaliteit. Gelukkig werd deze trend in 2012 doorbroken, met de kanttekening dat de pedagogische kwaliteit nog steeds ruimte laat voor flinke verbetering. Wat de effecten van de krimp op de pedagogische kwaliteit zijn valt nog niet te zeggen, maar de eerste tekenen zijn niet positief.

Het is goed om op te merken dat de structuurkenmerken van de kwaliteit in Nederland in vergelijking met andere landen in het algemeen (zeer) goed zijn, met uitzondering van het vereiste opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers. Vooral de beroepskracht-kindratio is relatief goed. Bijna uniek in Europa is dat er altijd vervanging is van medewerkers bij ziekte of afwezigheid. Ook zijn er geen niet-opgeleide medewerkers, zoals in veel landen wel het geval is. Nadeel is een breed, uniform aanbod van medewerkers van mbo 3-niveau, in plaats van meer gedifferentieerde kwaliteiten waaraan in teams vaak behoefte is.

Verbetering van de structurele kwaliteit is wellicht mogelijk door een andere verdeling van de beroepskracht-kindratio, bijvoorbeeld via een versoepeling van de BKR bij buitenschoolse opvang voor kinderen vanaf zeven jaar in combinatie met een verhoging van de beroepskracht-kindratio op babygroepen.

Kwaliteit is niet alleen structuur en proces, ook controle is belangrijk. De beoordeling van de kwaliteit door een onafhankelijke instantie is onomstreden. Wel is er in het uitvoerende veld, onvrede over de controle door de GGD'en. Deze onvrede richt zich met name op het (te) subjectieve karakter van beoordelingen en op de sterke nadruk op structuurkenmerken en veiligheidsaspecten, naast de geringe aandacht voor procesbeoordeling. Het geluid vanuit het veld was: 'Er worden lijstjes afgelopen die niet direct verband houden met de pedagogische kwaliteit.' De voorstellen van de Commissie, in combinatie met het risicogestuurd toezicht, zullen naar mening van de Commissie leiden tot een verbetering van praktijk en beleving.

## HOOFDSTUK 4 DOELEN VAN KINDEROPVANG

Sinds 2005 is de Wet kinderopvang van kracht. Het doel van deze wet is niet alleen het vergroten van arbeidsmarktparticipatie maar inmiddels ook het op een hoger plan brengen van de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang.

De Wet kinderopvang van 2005 noemt vier centrale pedagogische doelen:

1. het bieden van veiligheid;
2. het bevorderen van de persoonlijke competentie;
3. het bevorderen van de sociale competentie;
4. het bevorderen van de morele competentie, de overdracht van normen en waarden.

Deze vier doelen hebben geleid tot een algemeen gedeelde visie op de betekenis van kinderopvang voor kinderen. De doelen zijn deels terug te vinden in de driedeling van de Wet kinderopvang 2010, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verzorgen, opvoeden en bijdragen aan de ontwikkeling. Deze driedeling is beschreven vanuit de kerntaken van de medewerkers (Wat moet een pedagogisch medewerker doen?), waar de Wet kinderopvang 2005 pedagogische doelen beschrijft vanuit een pedagogisch perspectief (Wat moet kinderopvang bieden voor een kind?). Daarmee is duidelijk sprake van een verschuiving in aandacht.

De doelen benadrukken dat de kern van het werk van pedagogisch medewerkers is: het versterken van persoonlijke en sociale competentie, de overdracht van normen en waarden en socialisatie.<sup>24</sup> Belangrijke voorwaarde is dat de kinderopvang emotionele veiligheid, welbevinden, gezondheid en fysieke veiligheid waarborgt. De sociale en morele competentie zijn expliciet onderscheiden vanwege het typerende groeps karakter van het kinderopvangmilieu. Het domein van de persoonlijke competentie, dat zeer breed is, is niet nader uitgesplitst.

De vier genoemde doelen bieden een algemeen kader voor de eisen met betrekking tot de pedagogische kwaliteit. In onder meer de pedagogische kaders worden deze nader uitgewerkt. De bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen werd in de Wet kinderopvang 2005 nog beknopt besproken, maar in de wet van 2010 niet meer. De Commissie vindt het wenselijk om aan de algemene pedagogische doelen een uitwerking te geven, om zo meer houvast te bieden bij het bepalen van het pedagogische beleid en de praktijk. Bovendien biedt een dergelijke uitwerking houvast voor het toezicht.

### **Betekenis van de kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen**

Kinderopvang heeft een belangrijke betekenis voor de ontwikkeling van kinderen. Die betekenis is vastgelegd in de vier pedagogische doelen, zoals opgenomen in de Wet kinderopvang (2005). De Commissie Kwaliteit heeft de doelen nader uitgewerkt in een lijst van punten, zonder uitputtend te willen zijn, die in het aanbod van elke locatie voor kinderopvang aanwezig horen te zijn. Dit is waar pedagogisch medewerkers en gastouders elke dag mee bezig zijn om de ontwikkeling van de kinderen te ondersteunen. Ouders mogen dit van de kinderopvang verwachten. Uitwerkingen van al deze punten zijn te vinden in de (reeds ontwikkelde) pedagogische kaders.

---

<sup>24</sup> Zie Bouwstenen, Landelijk Pedagogienplatform, 2014.

### *Veilige omgeving*

Veiligheid is de basis van het aanbod. Kinderen worden beschermd tegen lichamelijke risico's (bijvoorbeeld ongevallen, verkeer, zonnebrand). Kinderen leren ook zelf met risicovolle situaties om te gaan (weten wat gevaarlijk is of pijn doet, hulp invoeren).

### *Plezier en geborgenheid*

Een veilige sfeer is de basis van het aanbod. Er heerst een opgewekte en positieve sfeer, waarin kinderen zich vertrouwd en veilig voelen. Elk kind krijgt persoonlijke aandacht en wordt geaccepteerd. Er wordt sensitief en responsief gereageerd op de signalen en behoeften van het kind.

### *Verzorging en gezonde leefstijl*

Er is zorg voor gezond eten en drinken, voldoende rust, voldoende beweging, hygiëne en buitenlucht. Er is een dagritme met afwisseling van spel, gezamenlijke activiteiten en ontspanning. Kinderen leren gezonde leefregels toe te passen (zoals tanden poetsen en handen wassen).

### *Spelen*

Kinderen kunnen samen spelen met gevarieerde materialen in een goed ingerichte ruimte. Er is ook ruimte voor privacy en alleen spelen. Vrij spel wordt afgewisseld met gezamenlijke activiteiten in de groep.

### *Sociale omgang*

Kinderen worden ondersteund in de omgang met leeftijdgenoten, onder meer bij het leggen van onderlinge contacten en het oplossen van conflicten.

### *Individuele ontwikkeling*

Kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling en het ontdekken van hun talenten. Er is aandacht voor de brede ontwikkeling: cognitief, taal, creatief en motorisch. En ook voor persoonsontwikkeling, zoals het ontwikkelen van zelfvertrouwen, veerkracht en frustratietolerantie.

### *Morele ontwikkeling*

Er is aandacht voor het leren kennen van de wereld, voor het bespreken van gebeurtenissen en dilemma's en voor de sociale regels (omgang met elkaar).

### *Participatie*

Kinderen krijgen de gelegenheid om mee te denken in beslissingen (bijvoorbeeld over inrichting) en om verantwoordelijkheid te dragen voor de gang van zaken.

### *Extra steun als kinderen kwetsbaar zijn*

Kinderen die het nodig hebben, krijgen extra steun, bijvoorbeeld bij het maken van contacten met andere kinderen of bij het leren van de Nederlandse taal.

### *Relatie en afstemming met ouders*

Kinderen voelen zich veilig bij een positieve respectvolle relatie met hun ouders en een zichtbare verbinding met thuis (bijvoorbeeld via foto's, knuffels). Ouders krijgen gehoor voor hun ideeën en zorgen. Aan elke ouder wordt de mogelijkheid tot samenwerking en afstemming ten behoeve van hun kind geboden.

*Signaleren van problemen*

Ontwikkelingsachterstand of gedragsproblematiek bij kinderen wordt gesignaleerd. Datzelfde geldt voor een vermoeden van kindermishandeling. In zulke situaties wordt passend gehandeld.

*Samenwerking met de basisschool en de jeugdzorg*

Indien nodig voor de goede zorg voor het kind of als het bijdraagt aan een afgestemd activiteiten aanbod wordt er samengewerkt met de basisschool en jeugdzorg.

## HOOFDSTUK 5 KERNPUNTEN VAN KWALITEIT

Een wetenschappelijke verkenning vormt de basis voor de aanbevelingen in deze kwaliteitsvisie. Dit hoofdstuk gaat nader op deze verkenning in.

Bij 'pedagogische kwaliteit op de groep' kan onderscheid gemaakt worden tussen structurele kwaliteit, globale proceskwaliteit en kwaliteit van de interactievaardigheden. Globale proceskwaliteit gaat over de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de (inrichting van de) ruimte, de materialen, het dagprogramma, de activiteiten die worden ondernomen en met name het functioneren van de pedagogisch medewerker(s). Omdat de pedagogisch medewerker een spilfiguur is in de kwaliteit van de kinderopvang<sup>25</sup>, is er in onderzoek meer en meer aandacht gekomen voor de interactievaardigheden van de staf. Voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen moet de staf in de omgang met kinderen gedurende de dag verschillende sleutelvaardigheden laten zien.<sup>26</sup>

### Kernpunten ontwikkeling van kinderen

Er bestaat grote overeenstemming over wat de kernpunten zijn voor een goede kwaliteit in relatie tot de ontwikkeling van kinderen (zie de pedagogische kaders en de diverse (hand)boeken). Ook zijn er steeds meer observatie-instrumenten om de stand van zaken in de ontwikkeling van kinderen, op verschillende gebieden, in beeld te brengen. Zo heeft de Stichting voor de Leerplanontwikkeling (SLO) voor enkele ontwikkelingsgebieden (taal, rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling) gespecificeerd wat de ontwikkelingsdoelen zijn bij de oudste peuters en kleuters. Over het 'wat' in de ontwikkeling van kinderen bestaat grote overeenstemming en aanzienlijke helderheid, maar over het 'hoe' van het bevorderen van die ontwikkeling bestaan nogal wat maatschappelijke controverses. Daarbij gaat de ene groep uit van de spontane ontwikkeling van kinderen en neemt een andere de gestuurde ontwikkeling van kinderen als uitgangspunt. Dit is een schijntegenstelling: pedagogisch medewerkers moeten gestuurd werken aan stimulerende speelleersituaties waarbinnen kinderen zich spontaan ontwikkelen.

De effecten van kinderopvang op de kinderlijke ontwikkeling zijn nog weinig onderzocht. In een NCKO-studie is een groep kinderen van 1 tot 2 jaar gevolgd.<sup>27</sup> Deze studie liet een samenhang zien tussen de kwaliteit van de kinderopvang (zowel de globale proceskwaliteit als het niveau van interactievaardigheden van de staf) en het welbevinden en de ontwikkeling van jonge kinderen. Dat gold ook als kinderen de kinderopvang slechts enkele dagen bezoeken en uit gezinnen komen met een hogere sociaaleconomische status. Meer onderzoek op dit terrein is echter dringend gewenst, ook met speciale aandacht voor de allerjongste kinderen.

Verschillende onderzoeken laten zien dat extra aandacht gewenst is voor de kwaliteit van de opvang van baby's. Zo zijn er onderzoeken naar het stressniveau van baby's in de kinderopvanggroep. Stress kan gemakkelijk oplopen door de vele prikkels in een groep, zoals lawaai. Op zichzelf is dat niet verontrustend, mits er genoeg mogelijkheden zijn om de stress weer kwijt te raken. Een vertrouwde volwassene is de belangrijkste factor in het verlagen van het stressniveau. Dat betekent dat een vaste, vertrouwde pedagogisch medewerker voor baby's extra belangrijk is.

Ook wijzen de onderzoeken op het grote belang van intensieve, individuele interacties tussen vertrouwde volwassenen en baby's. Die zijn belangrijk voor de (taal)ontwikkeling van de baby. Hieruit volgt dat de pedagogisch medewerker slechts enkele baby's tegelijk kan

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld Fukkink e.a., 2011; Helmerhorst, Riksen-Walraven, Vermeer, Fukkink, & Tavecchio, 2014; Riksen-Walraven, 2000.

<sup>26</sup> Zie Helmerhorst e.a., 2014; Slot, Boom, Verhagen, & Leseman, 2014; zie ook Downer, Sabol, & Hamre, 2010.

<sup>27</sup> Zie Fukkink e.a., 2011.

verzorgen, om tijd te houden voor interactie en samen spelen. Een kleine BKR en een vaste pedagogisch medewerker zijn cruciale factoren voor goede babyopvang.

### **Kernpunten voor- en vroegschoolse educatie**

Meer onderzoek is verricht naar effecten van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Een groeiende stapel rapporten, ook recente, laat geen effect van VVE zien op de ontwikkeling van Nederlandse kinderen.<sup>28</sup> Recente peilingstudies in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven laten dus geen (robuust) verband zien tussen het werken met VVE-programma's en de globale proceskwaliteit op de groepen, het niveau van de interactievaardigheden van de staf of de sociaal-emotionele of cognitieve ontwikkeling van kinderen in de voorschoolse en schoolse periode.

Het contrast tussen de uitkomsten van de (eerste) Amerikaanse modelprogramma's<sup>29</sup> en de uitkomsten van de Nederlandse VVE-programma's is opvallend. Hiervoor zijn ten minste twee redenen te geven: de kwaliteit en intensiteit van de uitvoering en de doelgroep. Een belangrijke conclusie is dat in Nederland VVE vrijwel nergens (meer) wordt gegeven zoals dat gebeurt in bijvoorbeeld Amerika: qua intensiteit, qua niveau van de leidsters, enzovoort. Zo zijn er steeds meer gemengde groepen waarin met VVE-kinderen om dezelfde manier wordt gewerkt als met de andere kinderen. De kwaliteit en de intensiteit van de uitvoering blijft in Nederland achter bij die van de bekendste Amerikaanse VVE-programma's (High Scope, Abecedarian en de Chicago Child Parent Centra) die altijd genoemd worden bij de grote langetermijneffecten van VVE.

Bij deze Amerikaanse programma's is ook sprake van een doelgroep die sterk verschilt van de Nederlandse: het gaat om de kinderen van ruim 90% Afro-Amerikaanse tienermoeders uit ernstige achterstandswijken. Het is een behoorlijk homogene groep met een grote taal- en sociaaleconomische achterstand, waarbinnen de gehanteerde aanpak voor vrijwel alle kinderen geschikt is. De Nederlandse VVE-kinderen zijn geen homogene groep: voor hen is maatwerk geboden (wat niet gebeurt als er één VVE-programma voor alle kinderen wordt gebruikt). Ook zijn er kinderen die niet het 'VVE-etiket' hebben, maar toch extra hulp nodig hebben.

Uit buitenlandse studies blijkt dat kinderen wel degelijk kunnen profiteren van een goede kwaliteit van kinderopvang. De sleutel daarbij is niet het gebruikte VVE-programma, maar met name de kwaliteiten van de pedagogisch medewerker die met het programma werkt, zoals enkele reviewstudies naar kritische succesfactoren voor VVE aangeven.

Uit: Yoshikawa e.a. (2013), *Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education*:

'Most of the successful curricula in these recent evaluations are characterized by intensive professional development that often involves coaching at least twice a month, in which an expert teacher provides feedback and support for in-classroom practice, either in person or in some cases through observation of videos of classroom teaching. Some curricula also incorporate assessments of child progress that are used to inform and individualize instruction, carried out at multiple points during the preschool year. These assessments allow the teacher to monitor the progress of each child in the classroom and modify her content and approach accordingly. *This recent set of studies suggests that intensive, developmentally focused curricula with integrated professional development and monitoring of children's progress offer the strongest hope for improving classroom quality as well as child outcomes during the preschool years.*'

<sup>28</sup> Zie voor enkele recente uitkomsten: Bruggers, Driessen, & Gesthuizen, 2014; Karssen, van der Veen, Veen, van Daalen, & Roeleveld, 2013; Leseman & Slot, 2013; Veen, Heurter, & van der Veen, 2014.

<sup>29</sup> Zie Blok, Fukkink, Gebhardt, & Leseman, 2005 voor een samenvatting en meta-analyse.

Uit: Leseman en Slot (2013), *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland. Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's* (NWO BOPO-projectnummer 413-09-072):

'Het gebruik van een educatief programma of methode kan ... behulpzaam zijn, maar er is, volgens de gegevens van dit onderzoek, meer te verwachten van verbetering van de instellingsinterne continue professionalisering en doelgerichte collegiale samenwerking – al of niet in aanvulling op een educatieve methode. Een vaak gehoorde klacht van de methodegerichte werkwijze in de voor- en voegschoolse educatie is dat het enerzijds tot mechanisch uitvoeren van activiteiten leidt gedurende slechts een beperkte hoeveelheid tijd per dag en dat anderzijds pedagogisch medewerkers zich het achterliggende gedachtegoed niet goed eigen maken waardoor kansen blijven liggen om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren ook buiten de strikte programma-activiteiten om. *Inbedding in continue, teamgerichte professionalisering met coaching en met systematische feedback op de geobserveerde praktijk komt in de onderzoeksliteratuur naar voren als een belangrijke voorwaarde voor getrouwe implementatie van een pedagogisch-educatief concept of curriculum.*'

Een (VVE-)curriculum alleen is geen afdoende of voldoende voorwaarde voor een voorspoedige ontwikkeling van kinderen. Belangrijker is bijvoorbeeld dat pedagogisch medewerkers en leerkrachten op de werkvloer gecoacht worden door ter zake deskundige professionals en dat ze daardoor betere kwaliteit leveren. Daarbij kan een VVE-programma als instrument wel helpen bij het methodisch werken voor pedagogisch medewerkers.

Meer zinvol is het om VVE te zien als één van de manieren waarop ambitieniveau B (intensieve ontwikkelingsondersteuning) bereikt kan worden, maar dat niveau is bestemd voor veel meer dan alleen de VVE-kinderen. Vanuit het perspectief van passende kinderopvang behoren hiertoe ook kinderen met gedragsproblemen, met andere ontwikkelingsachterstanden dan alleen taal, met lichamelijke beperkingen, enzovoort. De consequentie hiervan is dat de € 360 miljoen per jaar<sup>30</sup> die nu door gemeenten aan VVE besteed wordt flink aangevuld dient te worden met andere (gemeentelijke) middelen, bijvoorbeeld vanuit jeugdzorg.

Ook bij de andere vormen van ambitieniveau B dan VVE is niet zozeer het gehanteerde programma de sleutel voor succes, maar de kwaliteit van de pedagogisch medewerker die zich nader heeft geschoold voor het werken met deze kinderen en die ook goed gecoacht wordt.

Een ander onderzoek waarin ook naar de kwaliteit van het werk van pedagogisch medewerkers is gekeken, is de VVE-bestandsopname, die is uitgevoerd bij circa vijfduizend voor- en voegscholen.<sup>31</sup> Daarbij is gewerkt met het VVE-toezichtkader van de Onderwijsinspectie, waarin ook de NCKO-interactievaardigheden zijn meegenomen. De resultaten laten op hoofdlijnen hetzelfde beeld zien als de NCKO-onderzoeken.

Als belangrijkste verbeterpunten komen uit de VVE-bestandsopname naar voren:

- de kwaliteit van de inrichting van de ruimte;
- het werken met een doelgerichte planning en begeleiding door de pedagogisch medewerkers;
- het laten opklimmen in moeilijkheidsgraad van het aanbod en de afstemming op ontwikkelingsverschillen;

<sup>30</sup> Dit zijn de 260 mio voor onderwijsachterstandenbeleid plus de 100 mio voor de 37 grootste steden.

<sup>31</sup> Zie Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en voegschoolse educatie in Nederland, Inspectie van het onderwijs, 2013.



- de kwaliteitszorg: er is doorgaans geen uitgewerkt en functionerend systeem om de kwaliteit van het werk van de pedagogisch medewerkers te borgen en te verbeteren;
- de taakverdeling tussen de staf op de groep is belangrijk voor de kwaliteit op de groep.

Al deze uitkomsten zijn mede de basis geweest voor het advies van de Commissie.

Vanuit wetenschappelijk perspectief is het van vitaal belang om onderzoek naar de pedagogische kwaliteit en onderzoek naar de kinderlijke ontwikkeling met elkaar te verbinden. Ook is het belangrijk om in toekomstig onderzoek op kindniveau na te gaan of kinderopvang differentiële effecten kan hebben voor verschillende kinderen (bijvoorbeeld: baby's met een moeilijk temperament; de vraag of bepaalde peuters met een risico van een leerachterstand profiteren van kinderopvang; de vraag welke onderdelen van een programma en de pedagogische kwaliteit kwetsbaar blijken in de praktijk). Dit onderzoek moet de sector voeden met relevante inzichten. Deze samenwerking tussen onderzoek en sector krijgt vorm en staat tegelijkertijd nog in de kinderschoenen.<sup>32</sup>

### **Kernpunten structurele kwaliteit**

In aansluiting op wet- en regelgeving in de landen om ons heen en in diverse andere OECD-landen (Organisation for Economic Cooperation and Development), zien we dat er eisen worden gesteld aan de groepsgrootte, de beroepskracht-kindratio en de beroepsopleiding (ook wel aangeduid als de 'ijzeren driehoek'<sup>33</sup>). Nederland bevindt zich in de 'midrange' als het gaat om de regulatie van de kinderopvang.<sup>34</sup> (Inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de genoemde onderwerpen ertoe doen. Structurele kenmerken blijken in Nederlandse studies soms weinig voorspellende waarde hebben, maar dit is grotendeels een logisch gegeven. Waar kwaliteitseisen gereguleerd zijn is er nauwelijks of geen spreiding meer in de kwaliteit die feitelijk wordt geleverd, en zonder spreiding kan men statistisch geen verband vinden. In landen met meer spreiding en in internationaal onderzoek zien we dat de structurele kenmerken wel degelijk betekenis hebben.<sup>35</sup> Ook als we gegevens uit landen met verschillende niveaus van structurele kwaliteit combineren, en zo als het ware het continuüm 'oprekken' voor een bepaald kwaliteitskenmerk, zien we duidelijke verbanden met de pedagogische kwaliteit.<sup>36</sup> Maar ook Nederlands onderzoek laat zien dat als we een structureel kenmerk als de beroepskracht-kindratio variëren in een experimentele setting er verschillen worden gevonden in kwaliteit.

In een onderzoek onder leidinggevenden, ouders, pedagogisch medewerkers en deskundigen vonden Fukkink e.a. (2005) dat verschillende structurele kwaliteitskenmerken breed gedragen worden. O.a. de beroepskracht-kindratio, groepsgrootte en opleiding vielen hier onder. Ook waren de respondenten het eens over welke zaken minder belangrijk zijn bij de kwaliteit van de kinderopvang en die geen onderdeel van de kwaliteitseisen vormen.

Meer structurele kenmerken die een rol spelen naast de drie genoemde 'klassieke' kenmerken zijn: pedagogische ondersteuning van de staf, bestaansduur van een centrum, continue professionele ontwikkeling, interne kwaliteitszorg en een planmatige aanpak van de dagelijkse activiteiten op de groep. Deze structurele kenmerken, die alle op het niveau van het kindcentrum kunnen worden vastgelegd, blijken in wetenschappelijk onderzoek van de Nederlandse kinderopvang 'voorspellers' van betere kwaliteit. Dit betekent dat de Nederlandse kwaliteitseisen, net als in andere landen, een deel van de (vele) structurele kenmerken reguleren.

---

<sup>32</sup> Zie Context Kinderopvang, 2008.

<sup>33</sup> Zie Tavecchio, 2002.

<sup>34</sup> Zie OECD-rapport *Starting Strong II*.

<sup>35</sup> Zie bijv. Love e.a., 2003.

<sup>36</sup> Zie Love e.a., 2003.

Voor het 'oude' peuterspeelzaalwerk op ambitieniveau 2 golden overigens nog andere kwaliteitseisen. Die zijn in de Wet OKE (2010) vervangen door een VVE-specifiek toetsingskader, dat door de GGD verder is geoperationaliseerd.<sup>37</sup> Opvallend vanuit wetenschappelijk perspectief is dat de huidige eisen voor het pedagogisch klimaat zeker niet hoog gegrepen zijn en in diverse evaluatie-instrumenten standaard zijn gekoppeld aan een lage of een 'gemiddelde' beoordeling. Het VVE-besluit vermeldt ook dat VVE-programma's integraal moeten zijn (taal, rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling en motoriek). Nederland kent geen 'bewezen effectieve' VVE-programma's<sup>38</sup>, ook niet volgens 'eerste aanwijzingen', in de terminologie van de landelijke databank. Verder moeten beroepskrachten in de VVE-regeling ten minste een opleiding hebben gevolgd op PW3-niveau (het standaardniveau in de gehele kinderopvangsector) én een specifieke VVE-scholing. Die vereiste extra opleiding van de medewerkers is vaak beperkt tot het volgen van één basismodule, die overigens ook niet bewezen effectief is. Het kwaliteitsverhogende vermogen van het VVE-besluit lijkt daarmee beperkt.

### *Stabiliteit*

In Nederland zijn overigens ook leidsterstabiliteit (vaste pedagogisch medewerkers) en groepsstabiliteit (vaste kinderen) structurele kenmerken die mogelijk de status van kwaliteitseis moeten krijgen, maar dat (nog) niet hebben. Leidsterstabiliteit is te beïnvloeden door pedagogisch medewerkers op vaste dagen en vaste groepen te laten werken. Groepsstabiliteit laat zich niet eenvoudig reguleren, omdat het aantal dagen dat een kind de kinderopvang bezoekt doorgaans klein is (tegenwoordig vooral 1 of 2 dagen, gemiddeld genomen 1,7 dagen) en, bij een flexibel aanbod, ook per week kan wisselen. Voor het bereiken van groepsstabiliteit kunnen kindercentra vaste dagencombinaties aanbieden (bijvoorbeeld de keuze uit een twee- of een driedaagsgroep). Kindercentra kunnen dus arrangementen aanbieden (vaste dagen voor vaste gezichten op de groep) en/of vragen dat een kind een minimumaantal dagen per week komt. Hoe zeer ook wenselijk; dit lijkt gegeven de huidige kinderopvangsituatie niet realistisch. Wel zouden meer ouders meer kunnen worden betrokken bij de discussie over stabiliteit. Zij beslissen uiteindelijk immers over de keuze van dagen en dagdelen, voor zover dat binnen de combinatie van werk en privé en financiële randvoorwaarden mogelijk is.

Kinderopvangaanbieders moeten aangeven welke keuzes ze maken in de vertaling van pedagogische doelen en ambities op het gebied van ontwikkelingsstimulering naar het pedagogisch beleid.

Men kan bijvoorbeeld bij grotere vestigingen wel, vanuit het eigen pedagogisch beleid, vaste, stabiele groepen creëren en daarnaast opvang aanbieden in flexibele en dus minder vaste groepen (bijvoorbeeld voor ouders die te maken hebben met wisselende werktijden). Ook is het mogelijk om verticale groepen te reserveren voor de flexibele opvang vanwege de logistieke voordelen daarvan (elk kind kan worden geplaatst) en horizontale groepen voor de vaste bezoekers. Voor de sociale ontwikkeling van kinderen en hun welbevinden is het belangrijk dat vriendjes van min of meer dezelfde leeftijd met elkaar op één groep geplaatst zijn. Dat geldt ook voor de buitenschoolse opvang met oudere kinderen. Groepsstabiliteit kan dus op niveaus worden gedefinieerd. Ook kan de stabiliteit transparant worden gemeten om inzicht te geven aan staf en ouders.<sup>39</sup>

Bij de buitenschoolse opvang vragen de groepsopbouw en de stabiliteit ook aandacht. Bij ongeveer de helft van de bso's zitten de jongste en oudste kinderen bij elkaar in de groep,

<sup>37</sup> De VVE-specifieke toetsingscriteria, zie het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

<sup>38</sup> Zie de landelijke Databank Effectieve Interventies, DEI.

<sup>39</sup> Zie ook Landelijk Pedagogienplatform, 2014; zie Kwaliteitsmonitoren voor dagopvang en bso.

iets wat ouders en kinderen zelf liever niet willen<sup>40</sup>. In ongeveer 20% van de groepen zit een kind zonder één of meer leeftijdgenootjes. En in 20% van de groepen is er een duidelijk scheve verhouding tussen het aantal jongens en meisjes. Dit is van belang, omdat juist de sociale functie van de buitenschoolse opvang wordt benadrukt door diverse betrokkenen.<sup>41</sup> Onbekend is hoe de groepen nu zijn samengesteld na de krimp in de kinderopvang.

Helaas zijn er voor de gastouderopvang op dit moment geen gegevens bekend voor de verschillende onderdelen van de globale proceskwaliteit. Nieuw onderzoek onder gastouders kan daarover in de nabije toekomst informatie opleveren.

### **Kernpunten proceskwaliteit**

Recente peilingen in de kinderopvang hebben duidelijk gemaakt wat de sterkere en zwakkere onderdelen zijn van de pedagogische kwaliteit. De ruimte en meubilering van de kindercentra (bijvoorbeeld: binnenruimte, meubilering, indeling en aankleding van de ruimte) zijn doorgaans voldoende, evenals het programma (bijvoorbeeld: dagindeling, vrij spel) en de interacties (bijvoorbeeld: toezicht op spel, interacties tussen leeftijdgenootjes, discipline en staf-kindinteracties). De onderdelen activiteiten, geletterdheid en rekenen zijn echter zwak binnen alle onderzochte typen opvang. Onder 'activiteiten' valt de aandacht voor de ontwikkeling van kinderen, zoals fijne motoriek, actief lichamelijk spel, knutselen, muziek en beweging, blokken, rollenspel, zand- en waterspel, natuur en wetenschap en het bevorderen van het accepteren van verscheidenheid. In de context van de peuterspeelzaal is dit nog aangevuld met expliciete aandacht voor de stimulering van de (ontluikende) geletterdheid en gecijferdheid. Wat verder opvalt is dat de voldoende kwaliteit nooit hoge scores laat zien. Bij elk onderdeel van de pedagogische kwaliteit is er dus ruimte voor verbetering.

De kinderdagverblijven, de traditioneel meer schoolse peuterspeelzaal en de voorscholen met een programmatische aanpak ontlopen elkaar nauwelijks in pedagogische kwaliteit. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, met of zonder VVE, zijn vergelijkbare opvoedomgevingen met vergelijkbare dagprogramma's en met vergelijkbare zwakkere onderdelen. Er ligt in dat opzicht dan ook een gezamenlijke ontwikkelopdracht voor alle kindercentra voor het jonge kind. Voor die ontwikkelopdracht kan een voorbeeld genomen worden aan de ontwikkeling van 'passend onderwijs' in het basis- en voortgezet onderwijs.

#### *Interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers*

De resultaten van verschillende peilingsstudies laten zich relatief eenvoudig samenvatten. De sociaal-emotionele ondersteuning van de kinderen door de staf is doorgaans adequaat tot goed. Ook kunnen de pedagogisch medewerkers structureren en grenzen stellen en het gedrag van de kinderen reguleren. De educatieve stimulering door de staf is echter duidelijk zwakker. Dit gespleten profiel is zichtbaar in alle kinderopvangsoorten. Voor de gastouderopvang geldt dat alleen de sensitiviteit in kaart is gebracht, waardoor geen profiel kan worden bepaald. Pedagogisch medewerkers in alle typen opvang zijn gemiddeld dus even sterk als het gaat om de basale vaardigheden en gemiddeld even zwak in gerichte stimulering binnen een breed spectrum van de kinderlijke ontwikkeling. Er ligt dus ook op dit punt een gezamenlijke opdracht om te werken aan de verbetering van de pedagogische kwaliteit.<sup>42</sup>

Ook hier gelden de belangrijkste verbeterpunten uit de VVE-bestandsopname, zoals eerder genoemd onder Kernpunten voor- en vroegschoolse educatie.

<sup>40</sup> Zie Boogaard, Fukkink, & Felix, 2008.

<sup>41</sup> Zie Boogaard, Fukkink & Felix, 2008.

<sup>42</sup> MO-groep, 2014.

*Verbetering van de pedagogische kwaliteit*

Wetenschappelijk interventieonderzoek, ook van eigen bodem, laat zien dat de pedagogische proceskwaliteit te verbeteren is met gerichte aanpakken. Enkele belangrijke elementen van effectieve(re) aanpakken die naar voren komen zijn: het werken met gecertificeerde trainers, aandacht voor individuele cursisten, supervisie en begeleiding op de werkvloer, het laten zien van *good practices* en (bij videofeedback) een 'kijkwijzer' met concrete aandachtspunten voor (zelf)observatie en feedback.<sup>43</sup> Ook is het belangrijk om met bewezen effectieve aanpakken gericht te gaan werken aan verbetering van de kwaliteit. Deze effectieve elementen zijn niet goed aanwijsbaar of ontbreken in recent beleid, gericht op een kwaliteitsimpuls voor de kinderopvang. Een betere aansluiting tussen beleid in de nabije toekomst en de groeiende wetenschappelijke kennis over de (Nederlandse) kinderopvangsector is belangrijk maar niet vanzelfsprekend.

**Samengevat**

De kwaliteitsvisie op kinderopvang hoeft zich niet (meer) bezig te houden met hoe kinderen zich ontwikkelen, maar met de vraag hoe die ontwikkeling het beste kan worden bevorderd. Wetenschappelijk onderzoek uit binnen- en buitenland biedt handvatten voor hoe dit kan worden vormgegeven.

*Globale proceskwaliteit*

De pedagogische kwaliteit van de kinderopvang is in sommige opzichten voldoende en in andere matig. Dit geldt voor zowel de kinderdagverblijven, reguliere peuterspeelzalen en VVE-peuterspeelzalen in de voorschoolse kinderopvang.

*Interactievaardigheden*

Bij de interactievaardigheden van de staf zien we in alle typen opvang dat pedagogisch medewerkers, gemiddeld genomen, sensitief zijn en voldoende emotionele ondersteuning bieden. De gerichte stimulering van de brede ontwikkeling van kinderen is duidelijk minder sterk en vraagt expliciete aandacht in opleiding en nascholing.

De reguliere PW-opleiding moet expliciet aandacht gaan besteden aan de interactievaardigheden, beginnend bij de basisvaardigheden en vervolgens intensief stimulerend in meer 'educatieve' vaardigheden, zowel het leren observeren als het passend handelen daarna. Hiervoor is een lange leerlijn nodig; korte en eenzijdig samengestelde trainingen zijn niet effectief en leerwinsten zijn niet duurzaam. Daarna is een specialisatie denkbaar voor één of meer ontwikkelingsdomeinen (bijvoorbeeld: taal, rekenen/wiskunde, sociaal-emotionele vaardigheden, motorische ontwikkeling). Vervolgens moeten de (moeilijker) ontwikkelcompetenties een centrale plaats krijgen. Ook nascholing en permanente educatie horen hierbij<sup>44</sup> in de vorm van coaching, reflectie, praktijkgericht onderzoek en input vanuit de wetenschap.<sup>45</sup>

Uit reviewstudies blijkt dat de sleutel daarvoor de kwaliteit van het werk van de pedagogisch medewerker is die professioneel gecoacht wordt op de werkvloer<sup>46</sup>: goed opgeleid personeel in de initiële beroepsopleiding en nascholing heeft een positief effect op de kwaliteit van de staf en de uitkomsten voor kinderen.<sup>47</sup> De vraag is of elke interactievaardigheid, zoals onderscheiden in opleidingsdocumenten en wetenschappelijk onderbouwde kwaliteitsmodellen, breed en op hoog niveau kan worden aangeleerd door mbo-studenten en

---

<sup>43</sup> Zie oratie Fukkink, 2014.

<sup>44</sup> Zie Context Kinderopvang, 2008; Jacobson, 2014.

<sup>45</sup> Landelijk Pedagogenplatform, 2014.

<sup>46</sup> European Commission, 2014; Fukkink, 2014.

<sup>47</sup> European Commission, 2014; Fukkink, 2014.

binnen de huidige ROC-opleiding. De al eerder bepleite hbo'er in de kinderopvang<sup>48</sup> lijkt hier een eigen en complementaire rol te kunnen vervullen op het vlak waar de kinderopvang nu duidelijk zwakker is. Hiervoor komen mbo 4-opleidingen pedagogisch medewerker, Associate degree-opleidingen (zoals de tweejarige hbo-opleiding Pedagogisch-educatief medewerker) en 4-jarige hbo-opleidingen Pedagogiek (met een minor of major voor kinderopvang) in beeld.

Het is wenselijk om meer differentiatie en complementariteit te krijgen tussen de twee pedagogisch medewerkers die op één groep staan. Bij stage opdrachten en -begeleiding moet het verschil tussen de niveaus uit de verf komen. Stagiaires moeten door medewerkers van een hoger niveau worden begeleid. Erkende leerbedrijven moeten aangeven op welk niveau zij adequaat kunnen opleiden. Grote kinderopvangaanbieders kunnen speciale locaties aanwijzen in hun organisatie voor BOL- (beroepsopleidende leerweg) en BBL-plekken (beroepsbegeleidende leerweg).

Introductietrajecten kunnen startbekwame junior medewerkers toeleiden naar het niveau van vakbekwame medewerkers. Dergelijke trajecten bestaan al voor docenten, zodat kan worden geleerd van ervaringen in het basisonderwijs. Coaching on the job is hiervan een belangrijk onderdeel.

Wetenschappelijk interventieonderzoek laat zien dat de pedagogische kwaliteit te verbeteren is door gerichte aanpakken. Belangrijke elementen van effectieve(re) aanpakken zijn: het werken met gecertificeerde trainers, aandacht voor individuele cursisten, supervisie en begeleiding op de werkvloer, het laten zien van good practices en videofeedback met een 'kijkwijzer' met concrete aandachtspunten voor (zelf)observatie en feedback.

---

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld European Commission, 2014; Regie Kindcentra 202; Dutch Design, 2010; MOgroep, 2014

## HOOFDSTUK 6 KWALITEIT VANUIT VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN

### **Pedagogisch medewerkers**

De sleutel voor de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang ligt dus bij de pedagogisch medewerkers. Het spreekt voor zich dat de initiële opleiding hierin een belangrijke rol heeft. Hierop moet worden ingezet, maar tegelijkertijd zijn er beperkingen. De initiële opleiding (mbo 3) is vooral een basisopleiding en het is voor ROC's moeilijk om hier gericht op in te spelen, onder meer vanwege de turbulente externe kinderopvangomgeving. Winst lijkt ook te behalen bij de post-initiële coaching on the job; permanente educatie is essentieel voor de kinderopvangsector. Functiedifferentiatie ligt daarbij voor de hand, zowel met betrekking tot ambitieniveau A en B als op de verschillende opleidingsniveaus van de pedagogisch medewerkers op één groep.

### **Ondernemers**

De ondernemer in de kinderopvang heeft een belangrijke rol op allerlei fronten. We weten echter nog erg weinig over of (en hoe) zij of hij de pedagogische kwaliteit kan borgen en, waar nodig, verbeteren. De wetenschappelijke literatuur benadrukt de moeilijke verhouding tussen directie en personeel op een locatie en de veeleisende rol van de (locatie)manager (het spreekwoordelijke 'schaap met de vijf poten'). Het gaat om ondernemerskwaliteiten zoals oog voor continuïteit, marktgerichtheid, aandacht voor kwaliteit(szorg) voor kinderen en personeel en externe oriëntatie. Ook gaat het om kwaliteit(szorg) aangaande personeel: werving/selectie, kwaliteitsborging en -verbetering (interne coaches), functiedifferentiatie, loopbaanperspectief, controle omzetten in een systeem van zelfonderzoek en zelfevaluatie en continuïteit binnen de groep medewerkers.

De NCKO-peiling onder kinderdagverblijven liet zien dat de leidinggevende veel verschillende managementtaken heeft. Voor pedagogische aansturing is 12% van de tijd beschikbaar, vaak - voor twee van de drie leidinggevendenden - in een parttime werkweek van 26 uur.

De Nederlandse kinderopvang kent, vanuit wetenschappelijk perspectief, een blinde vlek: de rol en betekenis van de ondernemer voor de pedagogische kwaliteit is zo goed als onbekend. Wetenschappelijk onderzoek wijst ondertussen op positieve factoren op centrumniveau. Op basis van een correlatieve studie wijzen Leseman en Slot op het belang van interne kwaliteitszorg en een planmatige aanpak van de dagelijkse activiteiten op de groep voor het niveau van interactievaardigheden van de staf. Ook is in een grootschalig onderzoek met de NCKO-kwaliteitsmonitor gevonden dat de vestigingen die vielen onder een manager met een pedagogische achtergrond gemiddeld betere kwaliteit boden dan vestigingen met andere managers.

Samengevat: De rol van de ondernemer in de kinderopvang voor de pedagogische kwaliteit is (te) onbekend. Onderzoek suggereert een significante positieve invloed van pedagogische aansturing. Een wetenschappelijk onderzoek is dringend gewenst om vast te stellen of er een sleutelrol ligt voor de leidinggevende in het bewaken en verbeteren van de pedagogische kwaliteit en, zo ja, hoe deze zo effectief mogelijk kan worden vormgegeven. De Commissie legt daarom zoals eerder opgemerkt meer nadruk op coaching van zittende medewerkers. De ondersteuning vanuit ondernemers en leidinggevendenden is natuurlijk van belang.

### **Ouders**

Ouders die gebruikmaken van kinderopvang hebben hiervoor verschillende redenen en daarmee ook verschillende verwachtingen. De meeste ouders kiezen voor kinderopvang

zodat zij met een gerust hart kunnen gaan werken. Hun kinderen gaan naar een veilige en vertrouwde opvang, die een bijdrage levert aan de ontwikkeling van hun kinderen. Peuterspeelzalen worden door ouders veelal gezien als ontmoetingsplaats voor kinderen. Ze leren er sociale vaardigheden en worden voorbereid op de basisschool. Naast hun verschillende verwachtingen hebben ouders ook verschillende rollen:

- de klant die kinderopvang inkoop om daarmee rust en continuïteit te creëren in de balans van werk en privé;
- de partner in de opvoeding en ontwikkeling van kinderen, waarbij ouders en hun informele netwerk het grootste deel van de tijd met de kinderen doorbrengen.

Voor de kwaliteitsvisie vanuit het perspectief van het kind is partnerschap, samenwerking met ouders, essentieel in de ontwikkeling en daarmee voor de proceskwaliteit. Daarnaast spelen ook de kernpunten van de structurele kwaliteit een rol. Ze zijn bepalend voor het vertrouwen van ouders dat hun kind in goede handen is.

### *Ontmoeten*

Medewerkers van de kinderopvang zijn, zeker als er sprake is van opvang voor meerdere dagdelen, een belangrijke partner in de opvoeding en zorgen daarmee voor een verbreding van de ontwikkeling van kinderen. Ouders kunnen hier op verschillende manieren bij betrokken zijn.

- Op individueel niveau, als ouder van een kind (ouderbetrokkenheid). Hierbij is het belangrijk dat de kinderopvang de opvoeding van het gezin serieus neemt, respecteert en investeert in een dialoog met de ouders. Het betekent niet dat de kinderopvang alles doet wat ouders verlangen, maar wel dat het vormgeven aan opvoeding en ontwikkeling gebeurt in overleg en mede het handelen bepaalt van pedagogisch medewerkers. Hierdoor ontstaat bij kinderen het veilige gevoel dat de thuissituatie en de kinderopvang bij elkaar aansluiten.  
Ad hoc kan het gezamenlijk optrekken vormkrijgen in regelmatige contacten, waarbij afspraken of belangrijke gebeurtenissen worden doorgegeven. Structureel gebeurt dit wanneer bij de intake en in de individuele periodieke gesprekken de ontwikkeling van de kinderen aan de orde komt.
- Daarnaast kan ouderbetrokkenheid ook een breder vorm krijgen. Bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten of gesprekken van ouders onderling. Het serieus nemen van en luisteren naar behoeften, verwachtingen en argumenten van ouders maakt dat zij zich betrokken voelen en vertrouwen op de professionaliteit van de organisatie en haar medewerkers. Openheid en respect zijn hierbij kernwoorden.
- Als commissielid van de oudercommissie of ouderraad (ouderparticipatie). Vanuit deze rol hebben ouders invloed op het kwaliteitsbeleid. Het adviesrecht dat zij hebben ligt verankerd in de Wet kinderopvang. Via de oudercommissie kunnen de ouders participeren in de beleidsvorming van het kindercentrum en bijdragen aan de waarborging of verbetering daarvan. Dit betreft beleid op zowel het gebied van de uitvoering en spel- en ontwikkelactiviteiten, als op het gebied van meer specifieke onderwerpen zoals opvoeding, veiligheid en gezondheid. De gevraagde of ongevraagde adviezen van een oudercommissie geven kansen aan de ondernemer om zijn kwaliteit te verbeteren vanuit het gezichtspunt van de ouder en hiermee een dimensie toe te voegen aan de eisen die worden gesteld vanuit de overheid.

Betrokkenheid van ouders heeft vooral te maken met de belangen en interesse van ouders voor hun kind(eren). Maar in Nederland is er daarnaast ook veel aandacht voor de betrokkenheid van ouders en hun organisaties bij de beleidsbepaling (onder andere via

BOInK). Dat is relatief uniek in Europa. Daarnaast zijn de rechten van oudercommissies ook verankerd in wet- en regelgeving; ook dat is wat betreft plaatsbepaling goed geregeld. De georganiseerde ouderbetrokkenheid richt zich recent meer op de kwaliteit in plaats van op de voorwaarden (zoals de prijs). De Commissie Kwaliteit juicht deze insteek toe. Zij ziet graag een versterking van de betrokkenheid van ouders met het proces in centra en binnen de gastouderopvang.

### *Transparantie*

Zoals bij veel professionele dienstverlening (bijvoorbeeld: zorg, banken) is het voor de klant niet gemakkelijk om te bepalen of er een kwalitatief goed product wordt geleverd. Voor nieuwe klanten is dit nog moeilijker. Zo kiezen in de kinderopvang ouders van een eerste kind veelal op nabijheid, sfeer op de locatie en de indruk die de pedagogisch medewerkers maken. Ook de mond-tot-mondreclame in de wijk of op het schoolplein bepaalt de keuze van de klant. Daarnaast worden steeds vaker ook de prijs en flexibiliteit een belangrijk criterium. Reden dus voor ondernemers om naast een faire prijs ook in te zetten op het waarmaken van verwachtingen van en informatieverstrekking aan ouders ('meet expectations').

### *Wat kunnen ouders verwachten?*

Juist om ouders een goede keuze te laten maken op het punt van kwaliteit vanuit het perspectief van het kind is het belangrijk dat de sector transparant is. Enerzijds geeft de overheid hier regels voor. De resultaten van de GGD-inspectierapporten bijvoorbeeld zijn openbaar en toegankelijk. Deze zijn echter moeilijk te lezen en te doorgronden voor de gemiddelde ouder. Beter zou het zijn wanneer de branche een leidraad zou geven aan ouders die belangstelling hebben voor kinderopvang en/of al van kinderopvang gebruik maken. Hiermee kunnen ze, aan de hand van een aantal vragen, inzicht krijgen in de kwaliteit of hierover in gesprek gaan met medewerkers en organisaties van kinderopvang. Niet zozeer de structurele kwaliteit, die door toezicht van de overheid wordt geborgd, maar vooral ook de zachte criteria (proceskwaliteit), zoals de informatie over interactie van pedagogisch medewerkers met de kinderen of de interacties tussen kinderen onderling, moeten hierin een plek krijgen.

### *Voldoet kinderopvang aan verwachtingen van ouders?*

Hoewel klanten 'met hun voeten kunnen kiezen', stappen ze niet snel over naar een andere kinderopvangorganisatie. Vooral niet wanneer het jonge kinderen betreft. Belangrijk is daarom om als medewerker of organisatie ouders regelmatig te bevragen. Klanttevredenheidsonderzoeken en exitinterviews kunnen hierbij een hulpmiddel zijn, zeker als de uitkomst ook met ouders wordt besproken en er serieus aan verbeteringen wordt gewerkt. Voor nieuwe ouders is het moeilijker om vooraf te beoordelen of een kinderopvangorganisatie aan de verwachtingen voldoet. Het meest transparant zou zijn wanneer de sector hiervoor een inhoudelijke benchmark ontwikkelt met criteria die zowel vanuit de overheid worden aangereikt als vanuit professionals en ouders. Zo'n benchmark is vooral bedoeld om ouders inzicht te geven in de kwaliteit van kinderopvang en is voor kinderopvangorganisaties een stimulans om blijvend aan kwaliteit te werken. Vanuit andere branches, zoals de zorg, weten we dat transparantie en openbaarheid verbeteringen afdwingen. De benchmark moet geen verplichte maatregel worden, maar vrijwillig worden ingestoken als blijk van openheid en bereidwilligheid tot verbeteren van de kwaliteit.

## **Toezicht**

Op dit moment is de GGD de voornaamste toezichthouder in de kinderopvang, met de gemeente als handhavende instantie. De GGD werkt met een uniform landelijk toetsingskader met daarin een apart VVE-onderdeel (het achtste domein). Dit toezicht is vooral nalevingstoezicht (op de structurele kwaliteit), gericht op de vraag of een kinderopvangorganisatie zich aan de wet- en regelgeving houdt. De Inspectie van het



Onderwijs houdt toezicht op de gemeente, zowel wat betreft het toezicht door de GGD, als de handhaving door de gemeente. Op de website van de Onderwijsinspectie staat of een gemeente een A-status (in orde), een B-status (werkt aan verbeterpunten) of een C-status (werkt onvoldoende mee aan verbeteringen) heeft. Geen enkele gemeente heeft nu een C-status. Daarnaast houdt de Inspectie ook toezicht op de kwaliteit van VVE bij voor- en vroegscholen. Hierbij gaat het om kwaliteitstoezicht (proceskwaliteit) dat betrekking heeft op hoe goed VVE wordt uitgevoerd.

Er is nogal wat commentaar op het GGD-toezicht in de kinderopvang. Een belangrijk kritiekpunt is het als bureaucratisch ervaren GGD-toezicht. Een ander en minstens zo belangrijk punt is dat ondernemers (houders) nogal leunen op het GGD-toezicht en zich daardoor minder aansprakelijk voelen voor de kwaliteit die zij bieden en vaak ook weinig oog hebben voor zaken die niet onder GGD-toezicht vallen.

Van een andere orde is het financiële en rechtmatigheidstoezicht in de kinderopvang. Voorkomen moet worden dat controle op de kwaliteit van de kinderopvang wordt vermengd met controle op oneigenlijk gebruik van financiële middelen. Hiervoor kan worden aangesloten bij ontwikkelingen rond transparantie die zijn ingezet door de Brancheorganisatie Kinderopvang en het Waarborgfonds kinderopvang. Daardoor kan de nadruk gelegd worden op waar die hoort: op de controle op de pedagogische kwaliteit.

Indien, zoals de Commissie Kwaliteit voorstelt, er meer vrijheden komen om invulling te geven aan een goed pedagogisch aanbod, ontstaat ook altijd de behoefte aan zekerheid dat vrijheden niet misbruikt worden. De Commissie neemt opmerkingen van ouders en hun organisaties of toezichthouders daarover serieus. Zij wil juist meer aandacht voor de kwaliteit van het aanbod. De voorstellen van de Commissie Kwaliteit leiden tot meer aandacht voor kwaliteit en als zij worden doorgevoerd ook tot een betere kwaliteit van opvang voor de kinderen. Aanbieders/ondernemers zullen dan ook hun kwaliteitsbeleid meer aandacht moeten geven. De controle zal zich ook uitdrukkelijk meer richten op de inhoud en kwaliteit van het aanbod. Daarbij zal het risicogestuurd toezicht ook voor dit onderdeel bepleit kunnen worden. Dat is niet hetzelfde als de vrije hand geven, maar het geeft wel vrijheid, die begrensd wordt als er negatieve signalen zijn.

## HOOFDSTUK 7 RANDVOORWAARDEN BIJ DIT ADVIES

### **Zonder context geen bruikbaar advies**

Aanbevelingen zijn altijd gerelateerd aan de bestaande context. Nederland kent in vergelijking met andere landen een kort (betaald) ouderschapsverlof. Dat heeft gevolgen voor de inrichting van de opvang voor zeer jonge kinderen. Nederland kent geen universeel recht op toegang tot kinderopvang. Het recht op kinderopvang is bepaald door de arbeidsmarktsituatie van (beide) ouders. Daarnaast zijn er separate regelingen voor peuterspeelzalen en VVE. Dat geeft aan dat Nederland een zogeheten 'split system' heeft. Kinderopvang is soms gratis, soms gedeeltelijk gratis en soms afhankelijk van het inkomen. Het systeem van kinderopvang is publiek geregeld, maar wordt privaat uitgevoerd. De OECD heeft meermalen gepleit voor een systeem waarin deze split is opgeheven. Verder kan geconcludeerd worden dat de groepen die het meest gebaat zijn bij goede ontwikkelingsondersteuning geen of in tijd beperkte toegang hebben. Anders gezegd: de kinderen die (volgens veel onderzoek) de meeste baat zouden kunnen hebben bij kinderopvang hebben maar beperkt toegang.

Toegankelijkheid hoeft niet gekoppeld te zijn aan de manier waarop de opvang wordt georganiseerd en uitgevoerd. Er zijn ook landen met publieke regelgeving en algemene toegang, maar met een private uitvoering. Daarbij kan er ook nog sprake zijn van non-profit-systemen of systemen met profitelementen (zoals in Nederland). Men moet de toegankelijkheidscriteria dus niet verwarren met de uitvoeringsvorm.

Hierboven is gesproken over verschillende structurelementen. Wellicht belangrijker zijn de onderliggende waardeoordelen (cultuur). Wat is de houding ten opzichte van de verantwoordelijkheid van ouders? Welk beeld bestaat er ten opzichte van de ontwikkeling van kinderen (op een bepaalde leeftijd)?

Niet alleen waardeoordelen, ook maatschappelijke oordelen spelen een rol. Zo bepaalt het beeld van de familierol en de rol van met name de moeder ook deels de structuur en uitvoering van de kinderopvang. Geen land kent een zo consequent uitgevoerde parttime opvang als Nederland. De parttime opvang is een gevolg van parttime werk dat weer voor een deel bepaald wordt door sterk cultureel bepaalde oordelen over de rol van ouders (moeders) bij de opvang van jonge kinderen. Recent onderzoek geeft aan dat het gemiddelde gebruik van kinderopvang in Nederland schommelt tussen de 1,5 en 2 dagen. Er zijn natuurlijk ouders die meer dagen afnemen, maar er is ook een groep die maar 1 dag afneemt. Deze ontwikkeling heeft natuurlijk gevolgen voor een belangrijk kwaliteitselement: de stabiliteit in de groep en daarmee voor het kind. Deze culturele context is een gegeven: de Nederlandse kinderopvang is vooralsnog een parttime opvang, onvergelijkbaar met de 5 (hele of halve) dagen opvang in bijvoorbeeld Duitsland, België en de Scandinavische landen.

NB Het feit dat kinderen in Nederland met 4 jaar naar het basisonderwijs gaan blijft vaak onbesproken. In landen waar kinderen met 6 of 7 jaar naar de basisschool gaan is er logischerwijs meer vraag naar bijna fulltime kinderopvang, met name voor kinderen van 3 tot 6 jaar.

### **Zonder strategie geen bruikbaar advies**

Nederland is geen land van grote systeemwijzigingen. De ervaringen binnen het onderwijs tonen dat aan. 'Piecemeal engineering', oftewel het gefaseerd aanpassen van onderdelen van het systeem, past het best bij onze maatschappij in de huidige periode. Dat zal dan ook de wijze dienen te zijn waarop het advies van de Commissie Kwaliteit nader wordt uitgewerkt en geoperationaliseerd.

Dat betekent niet dat er niet geadviseerd zou moeten worden vanuit een visie. Die is belangrijk voor een succesvol traject. Zonder visie geen richting. Ook relevant is de vraag welke middelen moeten worden ingezet om de visie uitgevoerd te krijgen op belangrijke onderdelen. De uitkomst van een proces is immers (bijna) altijd een compromis of een samenstel van maatregelen die niet van nature bij elkaar horen of van tevoren zijn bedacht. Realiteitszin is dus geboden.

### **Zonder brede wetenschappelijke onderbouwing geen bruikbaar advies**

Eerder is gesteld dat wetenschappelijke inzichten belangrijk zijn, maar altijd gezien moeten worden tegen een achtergrond van waarden en bijzondere kenmerken van een land of cultuur. Er is veel nuance in wetenschappelijke opvattingen, maar er is ook overeenstemming binnen de hoofdstroom van (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek. Niet alle aanbevelingen zijn toepasbaar in Nederland, maar een aantal ontwikkelingslijnen zijn herkenbaar.

### **Aanbevelingen voor de verdere werkwijze**

Wat zou er gezien de conclusies en aanbevelingen en rekening houdend met de context en het politieke systeem het beste en bij voorrang gewijzigd moeten/kunnen worden? Anders gezegd: wat kan werken in Nederland en kan rekenen op draagvlak? Dat zal verder moeten worden uitgewerkt en ingezet via de principes van piecemeal engineering.

Echter, achter elke verandering moet zich een langetermijnstrategie bevinden. Die is leidend voor de weg van kleine aanpassingen. De strategie is natuurlijk een zaak van de politiek. De Commissie bepaalt niet de politieke keuzes, maar geeft wel een aantal aanbevelingen om het proces van kwaliteitsverbetering in een logische context te plaatsen. Daarbij is de kinderopvangsector zelf aan zet, uiteraard met oog voor de economische en politieke realiteit.

## BIJLAGE 1 OVERZICHT COMMISSIELEDEN

### **Dr. D. van Dongen (Dré)**

Dré van Dongen is voormalig VVE-projectleider bij de Inspectie van het Onderwijs. Vanaf juli 2013 werkt hij als zelfstandig adviseur op het gebied van VVE, kinderopvang en passend onderwijs.

### **Dr. R. Fukkink (Ruben)**

Ruben Fukkink is bijzonder hoogleraar kinderopvang aan de Universiteit van Amsterdam en tevens lector Urban Education aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij heeft (inter)nationaal gepubliceerd over pedagogisch en onderwijskundig wetenschappelijk onderzoek. Belangrijke thema's in zijn werk zijn de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang (kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie, buitenschoolse opvang en gastouderopvang), de effecten van opvang en VVE op kinderen, de opleiding van pedagogisch medewerkers en interprofessionele samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

### **W. de Groot (Willemijn)**

Willemijn de Groot, pedagoge en ondernemer, is 28 jaar werkzaam geweest in de kinderopvang en sinds juli 2010 met pensioen. Als operationeel directeur van Skon kinderopvang was zij verantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie. Beleidsontwikkeling en de kwaliteit van de dienstverlening stonden daarbij steeds centraal. Vanaf 2006 was zij directielid/bestuurder van Kinderopvang Nederland.

### **M. van Kesteren (Marga)**

Marga van Kesteren is 24 jaar werkzaam als pedagogisch medewerker in zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang. Daarbij heeft zij vele stagiaires begeleid. Zij is haar carrière gestart als kleuterleidster en heeft naast haar werk in het regulier onderwijs ook gewerkt met kinderen met zowel een geestelijke als een lichamelijke beperking. Daarnaast is zij actief als OR-lid en heeft zij zitting in het LAC (Landelijke Adviescommissie).

### **C.S.J. Onink-Emde (Tineke)**

Tineke Onink is bestuurder/directeur van Stichting Rijswijkse Kinderopvang, een middelgrote kinderopvangorganisatie in de Regio Haaglanden. Zij heeft in haar werk, in zowel de kinderopvang als de zorgsector, altijd gewerkt binnen de context van publieke en private dienstverlening. Sturing geven aan organisaties in transitie en de daarbij behorende veranderingen (strategische en cultureel) zijn kenmerkend in haar werk. Inhoudelijke kwaliteit en de rol van de klant en stakeholders zijn daarbij leidend.

### **Drs. E.T. Schreuder (Liesbeth)**

Liesbeth Schreuder is ontwikkelingspsychologe en meer dan dertig jaar werkzaam geweest als adviseur en onderzoeker met betrekking tot aspecten van beleid en kwaliteit van de kinderopvang. Zij heeft vele publicaties op haar naam staan. Aandachtsgebieden van de laatste jaren waren: buitenschoolse opvang, babyopvang, groepssamenstelling en groepsstabiliteit. Haar laatste functie was bij het Nederlands Jeugdinstituut, waar zij in 2013 met pensioen ging.

### **S. Vinders (Serv)**

Serv Vinders (1950) is een aantal jaren pedagogisch medewerker geweest in de sector Jeugdhulpverlening. Daarna was hij fractiemedewerker in de Tweede Kamer en vanaf 1987

beleidsadviseur op het terrein kinderopvang. In deze periode heeft hij onder andere vier jaar gewerkt als adviseur, in opdracht van de Rijksoverheid, voor het Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang. Vanaf 2004 was hij (mede)organisator van Studiereizen kinderopvang naar een aantal Europese landen en bestuurslid van Childcare International.

**I. Willems (Inge)**

Inge Willems is twintig jaar werkzaam binnen een landelijke kinderopvang organisatie als pedagogisch medewerker op een verticale groep (0-4 jaar). Daarnaast is zij actief OR-lid (waaronder voorzitter) en vakbondslicid. Zij heeft zitting in het LAC (Landelijke Adviescommissie).

De Commissie Kwaliteit is in haar opdracht ondersteund door inzet van drs. Machteld Koelewijn (BMC Advies) en drs. Renske Groener (Bureau Kwaliteit Kinderopvang) op diverse project- en procesonderdelen.

## BIJLAGE 2 OVERZICHT PARTICIPATIE EN INTERACTIEMOMENTEN

### Verkennde gesprekken

<b>Gesprekspartner</b> <i>(info + procesinformatie door projectleider)</i>	<b>Datum</b>
PO-raad	27 mei 2014
GGD-GHOR-NL	28 mei 2014
VNG	20 mei 2014
Brancheorganisatie (ALV ondernemers)	28 mei 2014
Gastouderopvang (ALV ondernemers)	11 juni 2014
BOinK	20 mei 2014
Brancheorganisatie Kinderopvang	14 mei 2014
Abvakabo FNV	10 juni 2014
SZW; project het nieuwe toezicht	20 mei 2014
MO-groep (ondernemers peuterspeelzaal)	4 juni 2014
Adviesraad BKK	5 juni 2014
Constance Jacobson (permanente educatie, project brancheorganisatie)	19 juni 2014
FCB (Fonds Collectieve Belangen)	24 juni 2014

### Klankbordbijeenkomsten op concept kwaliteitsvisie

- 10 september 2014: Kwaliteitsmanagers (Kindwijzer)
- 18 september 2014: Ondernemers dagopvang, bso en gastouderopvang (in samenwerking met Brancheorganisatie Kinderopvang)
- 22 september 2014: Werknemers (LAC) in de kinderopvang (in samenwerking met Abvakabo FNV/ CNV)
- 22 september 2014: Ouders (in samenwerking met BOinK)
- 24 september 2014: Toezichthouders in de kinderopvang (in samenwerking met GGD-GHOR-NL)
- 26 september 2014: Ondernemers uit vereniging Kwaliteit In Kinderopvang (KIK)
- 1 oktober 2014: Platform peuterspeelzalen (in samenwerking met MOgroep)
- 2 oktober 2014: Ministerie van SZW, dhr M. Flier, mevr. K. van Boetzelaer

### Meelezers conceptteksten vanuit wetenschappelijk perspectief

Dr. Mirjam Gevers Deynoot-Schaub

Dr. Jan Peeters

## BIJLAGE 3 LITERATUURLIJST, BRONNEN EN REFERENTIES

- Landelijk Pedagogenplatform Kindercentra. (2014). *Bouwstenen voor een pedagogisch kwaliteitskader kinderopvang*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2013) *De toekomst van de kinderopvang: Van 1.0 via 1.9 naar 2.0*.
- Context Kinderopvang. (2008). *Manifest! De betekenis van de kinderopvang en de opdracht die dit meebrengt*.
- Regiegroep Kindcentra 2020. (2014). *Kindcentra 2020. Ontwikkel de toekomst*.
- European Commission. (2014). *Proposal for a quality framework on early childhood education and care*. [Report of the ET2020 Thematic working group on Early Childhood Education and Care, Conference version].
- Jacobson, C. L. A. (2014). *Een nieuwe kijk op Kinderopvang, deel 1: Hoe dragen wij aantoonbaar bij aan de toekomst van onze kinderen?*
- MOgroep. (2014) *Laat peuters spelen! De waarde van peuterspeelgroepen*.

### Bronnen en referenties

- Bennett, J., & Collette, C.P. (2006). *Starting Strong II; Early Childhood Education and Care*. Parijs, Frankrijk; OECD.
- Blok, H., Fukkink, R.G., Gebhardt, E.C., & Leseman, P.P.M. (2005). The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children. *International Journal of Behavioral Development, 29*(1), 35-47.
- Boogaard, M., Bollen, I., & Dijkers, L. (2014, te verschijnen). *Gastouderopvang in West-Europese landen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Boogaard, M., & Van Daalen-Kapteijns, M. m.m.v. C. Felix, A. Heurter, J. Roeleveld, & R. Fukkink (2012). *Pedagogische kwaliteit van buitenschoolse opvang in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- CoRe – *Competence requirements in early childhood education and care (final report)* (2011). London/Ghent: University of East London/University of Ghent.
- *Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland: Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind* (2013). Den Haag: Ministerie van Onderwijs.
- Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Riksen-Walraven, J.M.A. (2013). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven*. Amsterdam/Nijmegen: NCKO.
- Fukkink, R.G., Helmerhorst, K., Gevers Deynoot-Schaub, M., De Kruif, R.E.L., Tavecchio, L.W.C., & Riksen-Walraven, M. (2011). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: Een longitudinale studie*. Amsterdam: NCKO.
- Fukkink, R., & Van Reemst, E. (2013). *Factsheet Kinderopvang*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Fukkink, R.G. (2014, te verschijnen). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 2- tot 4-jarigen in Nederlandse peuterspeelzalen in 2013*. Amsterdam: NCKO.
- Groeneveld, M.G., Vermeer, H.J., van IJzendoorn, M.H., & Linting, M. (2010). Children's wellbeing and cortisol levels in home-based and center-based childcare. *Early Childhood Research Quarterly, 25*(4), 502-514.
- Helmerhorst, K. O. W., Riksen-Walraven, J. M. A., Vermeer, H. J., Fukkink, R. G., & Tavecchio, R. G. (2014). Measuring interactive skills of caregivers in child care centers: Development and validation of the Caregiver Interaction Profile Scales. *Early Education and Development, 25*(5), 770-790.

- Helmerhorst, K.O.W., Riksen-Walraven, J.M., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Fukkink, R.G., & Tavecchio, L.W.C. (2014, to be published). Child Care Quality in the Netherlands over the Years: A Closer Look. *Early Education and Development*.
- Karssen, M., van der Veen, I., Veen, A., van Daalen, M., & Roeleveld, J. (2013). *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut (rapport 894).
- Kwok, S.W. en Schreuder, E.T. (2010). *Fijn je weer te zien, stabiele groepen in kinderdagverblijven*. Amsterdam: SWP.
- Leseman, P., & Slot, P. (2013). *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland; Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's*. Universiteit Utrecht, Onderzoeksprogramma Education & Learning - Centrum voor Cognitieve en Motorische Ontwikkelingsproblemen.
- Love, J.M., Harrison, L., Sagi-Schwartz, A., van IJzendoorn, M.H., Ross, C., Ungerer, J.A., ... Chazan-Cohen, R. (2003). Child care quality matters: How conclusions may vary with context. *Child Development*, 74, 1012-1033.
- Oberhuemer, P., Schreyer, I., & Neuman, M.J. (2010). *Professionals in early childhood education and care systems; European profiles and perspectives*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Riksen-Walraven, J.M.A. (2000). *Tijd voor kwaliteit* [oratie]. Amsterdam: Vossiuspers.
- *Starting Strong III: A quality toolbox for early childhood education and care (2012)*. Parijs, Frankrijk: OECD.
- Veen, A., Fukkink, R., Gevers, M., Heurter, A., Helmerhorst, K., & Bollen, I. (2014, te verschijnen). *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen; Uitkomsten NCKO en pre-COOL naast elkaar gezet*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Heurter, A., & van der Veen, I. (2014, te verschijnen). *De pedagogische kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut (rapport nr. 903).
- Zaslow, M., Tout, K., Halle, T., Vick Whittaker, J. V., & Lavelle, B. (2010). *Towards the identification of features of effective professional development for early childhood educators*. Washington, DC: U.S. Department of Education.