

Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)

Meting 2019

Eindrapport
Uitgebracht in opdracht van
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Amersfoort, datum 26 maart 2020

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



Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel monitor	1
1.2 Doel en aanpak van het onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	5
2. IKK: bekendheid en eerste ervaringen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Overzicht IKK-maatregelen	7
2.3 Bekendheid met IKK-maatregelen	8
2.4 Stand van zaken en ervaringen implementatie eind 2018	11
3. Implementatie per maatregel	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Maatregelen pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal	19
3.3 Maatregelen pijler 2: Veiligheid en gezondheid	22
3.4 Maatregelen pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk	26
3.5 Maatregelen pijler 4: Kinderopvang is een vak	31
4. Rol en betrokkenheid oudercommissie	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Bekendheid IKK bij oudercommissies	35
4.3 Rol en betrokkenheid oudercommissie bij implementatie IKK	37
5. Toezicht en handhaving	44
5.1 Inleiding	44
5.2 Analyses GIR-data	44
5.3 Ervaringen GGD-inspecteurs met inspecties	54
5.4 Ervaringen van de gemeenten	56
5.5 Ervaringen van houders met toezicht en handhaving	58
6. Samenvattende conclusies	60
6.1 Inleiding	60
6.2 Samenvattende conclusies	60
Bijlage I Aanvullende tabellen	66

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel monitor

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

Van meer recente datum is de *Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK)* die 1 januari 2018 van kracht is geworden. Belangrijke doelen van deze wet zijn kwaliteitsverhoging van de kinderopvang, meer ruimte voor maatwerk en het bieden van meer houvast voor de praktijk waar het gaat om pedagogische doelen. Om deze doelen te realiseren is de Wet IKK voorzien van een aantal kwaliteitsmaatregelen die gefaseerd ingevoerd worden. Het leeuwendeel van deze maatregelen is op 1 januari 2018 van kracht geworden. Met ingang van 1 januari 2019 en op 1 januari 2023, zijn/worden nog enkele aanvullende kwaliteitsmaatregelen geïmplementeerd.

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

Bureau Bartels is gevraagd om deze monitoring te verzorgen. In het najaar van 2018 is de eerste meting uitgevoerd en is gekeken naar de stand van zaken rondom de implementatie van de eerste set van maatregelen, die per 1 januari 2018 zijn ingegaan. In het najaar van 2019 is de tweede meting uitgevoerd. Daarbij is zowel gekeken naar de stand van zaken rond de implementatie van de maatregelen die per 1 januari 2019 zijn ingegaan alsook naar de ervaringen en stand van zaken rond de naleving van de maatregelen uit 2018. Deze rapportage omvat de uitkomsten van de tweede meting.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

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

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

In deze eerste twee metingen wordt alleen gekeken naar het eerste deel van deze doelstelling,

namelijk het monitoren van de voortgang van de implementatie. De beantwoording van het tweede deel van de doelstelling zal bij de derde meting aan bod komen.

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

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

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

Voor het veldwerk hebben we dezelfde 15 GGD-regio's geselecteerd als in de eerste meting (bij de selectie is in 2018 rekening gehouden met een goede geografische spreiding over Nederland). Per GGD-regio hebben we twee gemeenten geselecteerd¹. Er zijn gemeenten van verschillende grootte geselecteerd: er zijn in totaal drie G4-gemeenten, 11 G40-gemeenten en 16 kleinere gemeenten aselect gekozen.

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

Bij het selecteren en raadplegen van kinderopvangorganisaties is bewust gekozen voor een deels longitudinale aanpak. Daarbij wordt een aantal kinderopvanglocaties bij meerdere meetmomenten betrokken. Hiermee kan op een betrouwbare wijze nagegaan worden hoe bij dezelfde groep van kinderopvanglocaties de implementatie van de kwaliteitsmaatregelen van IKK zich in de loop der tijd ontwikkeld heeft. Om invulling te geven aan deze longitudinale sporen hebben we in de tweede meting 50 locaties geraadpleegd die ook in al de meting van 2018 betrokken waren (groep 1). De andere 50 locaties zijn 'nieuwe' locaties, in de zin dat ze in 2019 voor het eerst in de

¹ Bij de vorige meting was er per geselecteerde GGD-regio één gemeente meegenomen in het onderzoek. Om voldoende 'nieuwe locaties' en vooral ook voldoende locaties van grote organisaties te kunnen betrekken is het nodig gebleken het aantal gemeenten in het onderzoek uit te breiden. Naast de 15 gemeenten uit de eerste meting hebben we in de tweede meting nog eens 15 gemeenten geselecteerd.

monitor betrokken zijn (groep 2).

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

Tabel 1.1 Respons houders kinderopvanglocaties

Aspect	Respons
Bruto steekproef	196
• Niet meer benaderd, beoogde aantal gesprekken reeds behaald	9
• Na herhaaldelijke pogingen niet bereikt	50
• Overig (personele wisselingen, ziekte, etc.)	16
Netto steekproef	121
Geen tijd/interesse	21
Respons (absoluut)	100
Respons (relatief)	83%

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

Tabel 1.2 Aantal geraadpleegde houders naar type

Type kinderopvanglocatie	2018	2019
Kinderdagverblijf (inclusief voormalig peuterspeelzalen)	68	63
BSO	32	37
Totaal	100	100

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

Tabel 1.3 Aantal geraadpleegde houders naar grootteklasse

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

Naast de houders zijn ook de pedagogisch medewerkers en leden van de oudercommissies betrokken. Omdat wij vanuit privacy-oogpunt niet (kunnen) beschikken over namen en contactgegevens van deze groepen, is gekozen voor een indirecte aanpak. De geraadpleegde houders is gevraagd om een digitale vragenlijst te verspreiden onder (een deel van) hun

pedagogisch medewerkers en de oudercommissie. Wij waren daarmee afhankelijk van de bereidheid van de houder om de digitale vragenlijsten door te zetten naar deze twee groepen respondenten. Om de respons zoveel mogelijk te bevorderen hebben we verschillende acties ondernomen. We hebben houders zowel via e-mail als in telefonische contacten verschillende keren gewezen op en herinnerd aan het belang van het doorzetten van de digitale vragenlijsten naar hun pedagogisch medewerkers en de oudercommissie.

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

Tabel 1.4 Aantal geraadpleegde pedagogisch medewerkers naar type en grootteklasse

Type kinderopvanglocatie	Totaal ²
Kinderdagverblijf	253
BSO	117
Grootteklasse kinderopvanglocatie	Totaal
1 tot en met 5 locaties	80
6 tot en met 50 locaties	79
Meer dan 50 locaties	123
Weet niet	32
Totaal	314

Het aantal waarnemingen bij de oudercommissies is enigszins lager dan het beoogde aantal van 100, maar hoger dan vorig jaar. Net als vorig jaar hebben we om de respons te verhogen de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) gevraagd een link naar de vragenlijst op te nemen in hun nieuwsbrief. In totaal hebben 82 oudercommissieleden (een deel van) de vragenlijst ingevuld, waarvan 18 via de nieuwsbrief van BOinK. Tabel 1.5 toont enkele kenmerken van deze oudercommissieleden, met wederom de opmerking dat men wat betreft het type kinderopvanglocatie meerdere antwoorden kon kiezen.

² Een deel van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers is zowel werkzaam in de BSO als in de dagopvang. Vandaar dat de aantallen naar type opvang niet optellen tot 314.

Tabel 1.5 Aantal geraadpleegde oudercommissieleden naar type, grootteklasse en functie

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

Naast deze drie groepen zijn ook telefonische gesprekken gevoerd met handhavers van 15 van de 30 geselecteerde gemeenten¹ en met 14 GGD-inspecteurs die (onder andere) in deze gemeenten actief zijn als kinderopvanginspecteur².

1.3 Leeswijzer

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

Figuur 1.1 Opbouw rapport



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

¹ Daarbij is het aantal geraadpleegde locaties binnen een gemeente leidend geweest. De gemeenten waarbinnen wij de meeste locaties hebben ondervraagd, zijn geraadpleegd voor het onderzoek. Daarbij is wederom een goede spreiding aangehouden over de G4, G40 en overige gemeenten.

² Bij één GGD-regio was de contactpersoon uit 2018 inmiddels vertrokken uit de organisatie. De regio kon op het moment van onderzoek niet tijdig een andere geschikte contactpersoon aanreiken.

Tevens merken we op dat we bij de telefonische interviews (met ouders, GGD-inspecteurs en vertegenwoordigers van gemeenten) open vragen hebben gesteld (de respondenten kregen geen antwoordmogelijkheden aangereikt). Bij de digitale raadpleging (pedagogisch medewerkers en oudercommissies) is (daarnaast) gebruik gemaakt van gesloten vragen (waarbij de respondenten antwoordcategorieën kregen voorgelegd).

2. IKK: bekendheid en eerste ervaringen

2.1 Inleiding

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

2.2 Overzicht IKK-maatregelen

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

Het grootste deel van de nieuwe kwaliteitseisen is per 1 januari 2018 van kracht geworden. Een deel van de maatregelen geldt sinds 1 januari 2019, andere maatregelen gaan per 1 januari 2023 gelden. In tabel 2.1 zijn de maatregelen naar pijler en ingangsdatum gerangschikt. In dit rapport wordt ingegaan op de uitkomsten van de tweede meting, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de implementatie van de maatregelen die per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden. Daarnaast wordt echter ook stilgestaan bij de ervaringen (die het afgelopen jaar zijn opgedaan) met de maatregelen die gelden sinds 1 januari 2018.

Tabel 2.1 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

Pijler 1 Ontwikkeling kind staat centraal	
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe instellingen invulling geven aan de pedagogische doelen ▪ Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind ▪ Elk kind een mentor
1 januari 2019	N.v.t.
1 januari 2023	N.v.t.
Pijler 2 Veiligheid en gezondheid	
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogenprincipe binnen het veiligheidsbeleid ▪ EHBO-eis: op elke locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen (criteria en certificaten sluiten aan bij eisen Gastouderopvang)
1 januari 2019	N.v.t.
1 januari 2023	N.v.t.
Pijler 3 Stabiliteit en ruimte voor maatwerk	
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximaal twee vaste gezichten voor de baby (in plaats van drie) ▪ Opnemen in pedagogisch beleidsplan op welke tijden wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio (in plaats van de 3-uursregeling)
1 januari 2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3 ▪ Beroepskracht-kindratio voor 7-13-jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4-13-jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4-6-jarigen blijft de ratio 1:10
1 januari 2023	N.v.t.
Pijler 4 Kinderopvang is een vak	
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet ▪ Opleidingseisen beroepskrachten in cao kinderopvang en cao welzijn ▪ Maximaal 33% van benodigde beroepskrachten volgens de BKR mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding
1 januari 2019	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coaching on the job door een pedagogisch beleidsmedewerker, welke ook verantwoordelijk is voor het maken van pedagogisch beleid ▪ Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerkers (minimaal hbo-niveau en gericht op pedagogiek) in cao kinderopvang en cao welzijn
1 januari 2023	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle beroepskrachten taalniveau 3F/B2 voor mondelinge taalvaardigheid ▪ Alle beroepskrachten die met baby's werken, moeten een certificaat gericht op babyscholing hebben gehaald (uitwerking in cao bij opleidingseisen)

2.3 Bekendheid met IKK-maatregelen

Net als in de eerste meting is ook in deze meting aan ouders gevraagd hoe zij (destijds) op de hoogte zijn geraakt van de Wet IKK en van de maatregelen die zij moesten hebben ingevoerd. De uitkomsten van de beide metingen hebben we naast elkaar gezet. Hoewel er veelal dezelfde bronnen zijn genoemd, doen zich op een aantal punten verschillen voor. Het grotere percentage ouders dat in 2019 door het stafbureau/hoofdkantoor van de organisatie is geïnformeerd, kan (deels) worden verklaard door het feit dat we in meting 2 meer locaties van grote organisaties hebben betrokken. Daar is vaker sprake van een centraal hoofdkantoor dat zorgt voor informatievoorziening richting de locaties. Het ministerie van SZW (anders dan de website www.veranderingenkinderopvang.nl) lijkt wat minder vaak als bron voor de informatie te fungeren dan vorig jaar. LinkedIn en WhatsApp-groepen zijn als nieuwe bron naar voren gekomen.

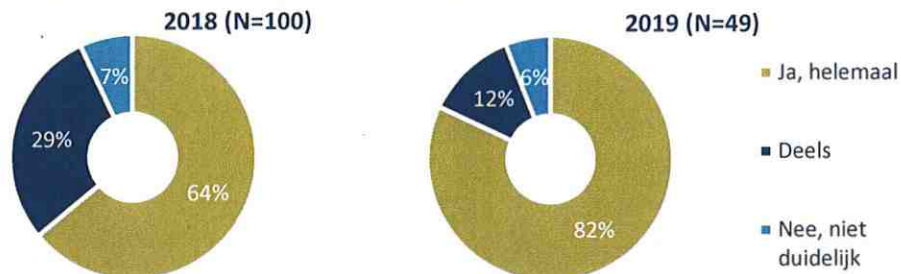
Tabel 2.2 Wijze van het verkrijgen van informatie over Wet IKK en de maatregelen, volgens houders

Bron	2018 (N=100)	2019 (N=100)
Via het ministerie van SZW	33%	24%
Via het stafbureau/hoofdkantoor van de organisatie	33%	51%
Via de branchevereniging	30%	26%
Via de website www.veranderingenkinderopvang.nl	27%	31%
Media/vakbladen	18%	25%
Via bijeenkomst/informatie vanuit de GGD	16%	15%
Via een collega binnen de organisatie	9%	5%
Via informatie/bijeenkomst vanuit de gemeente	8%	7%
LinkedIn/WhatsApp	-	17%
Anders	-	7%

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

De houders die we zowel in 2018 als in 2019 hebben geraadpleegd (groep 1) waren dit jaar gemiddeld beter op de hoogte van het doel van de Wet IKK (hierna kortweg IKK genoemd) en de maatregelen die ze moesten implementeren dan vorig jaar (zie figuur 2.1). Het is op basis van het onderzoek niet duidelijk geworden wat de reden hierachter is. Wel lijkt mee te spelen dat het implementatietraject inmiddels wat langer loopt. Houders zijn wat meer in het traject 'gegroeid', hebben de kans gekregen om zich meer in IKK te verdiepen, weten wellicht ook beter waar ze de benodigde informatie moeten halen en zijn mogelijk door de GGD gewezen op zaken waar ze zelf nog geen werk van hadden gemaakt.

Figuur 2.1 Mate waarin vooraf het doel van IKK en de te implementeren maatregelen voor 2018 en 2019 volgens houders duidelijk was (N=100)



Aan de houders die we bij de tweede meting voor het eerst hebben geraadpleegd (groep 2) is meer algemeen de vraag gesteld of het doel en de te implementeren maatregelen (zowel 2018 als 2019) vooraf voldoende duidelijk waren. Van hen zegt 75% dat het voor hen vooraf voldoende duidelijk was (14% zegt deels en 11% zegt nee).

In totaal zegt bijna een vijfde van de houders dat er bij hen nog onduidelijkheden bestonden rondom de te implementeren IKK-maatregelen. De onduidelijkheid zat bij de meeste van deze houders (74%) net als in 2018 in de manier waarop bepaalde kwaliteitsmaatregelen geïmplementeerd dienden te worden. Daarnaast was niet voor iedereen voldoende duidelijk (26%) hoe de maatregelen door de GGD getoetst zouden gaan worden. Vorig jaar ging het vooral om de maatregelen rondom het veiligheids- en gezondheidsbeleid. In 2019 wijzen de houders vooral op de maatregel met betrekking tot de pedagogisch beleidsmedewerker. De onduidelijkheid zit zowel in de manier waarop die beleidsmedewerker ingezet mag/moet worden

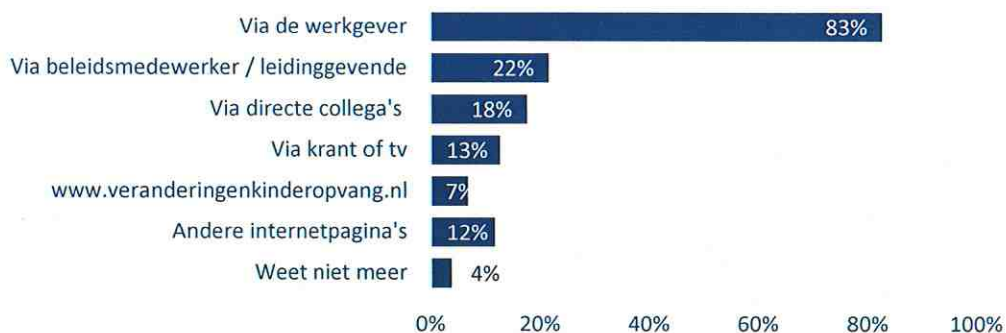
alsook in de manier waarop ze de inzet van de beleidsmedewerker moeten kunnen verantwoorden (bijvoorbeeld richting de GGD).

Voor de meesten zijn de onduidelijkheden in de loop van de tijd weggenomen. Enkelen (6% van de houders) geven aan dat ze nog steeds niet goed weten hoe ze aan bepaalde maatregelen in de praktijkinvulling moeten/kunnen geven (pedagogisch beleidsmedewerker, vaste gezichten-criterium) of wat nu precies het doel is wat de overheid met de nieuwe maatregelen wil bereiken.

De bekendheid met het doel van IKK en de te implementeren maatregelen is bij de houders van locaties van grote organisaties (meer dan 50 locaties) en middelgrote organisaties (6 – 50 locaties) duidelijk groter dan bij de locaties van kleinere organisaties. Voor 86% van de locatiehouders van deze grotere organisaties was vooraf alles voldoende duidelijk, bij de locatiehouders van de kleine organisaties lag dit percentage op 67%. Wanneer gekeken wordt naar type organisatie, dan valt op dat de duidelijkheid omtrent de IKK-maatregelen groter is bij de BSO-locaties (voor 89% van hen is alles voldoende duidelijk) dan bij de dagopvanglocaties (71%).

Alle houders hebben naar eigen zeggen ook hun pedagogisch medewerkers geïnformeerd over IKK. Net als vorig jaar is IKK als onderwerp vooral ter sprake gebracht tijdens teamvergaderingen en werkbesprekingen (72% van de houders geeft dit aan). Het onderwerp werd daarbij niet eenmalig besproken, maar kwam regelmatig terug. Andere vormen van informatieoverdracht waren het bespreken van het onderwerp tijdens het werk op de werkvloer (13%) of het onderwerp benoemen in nieuwsbrieven en in e-mailberichten.

Figuur 2.2 Wijze waarop pm'ers naar eigen zeggen informatie hebben gekregen over IKK (N=314)



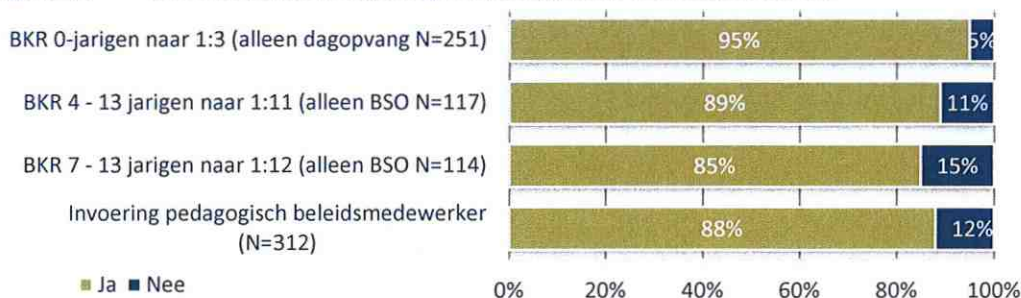
Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De percentages tellen daarom niet op tot 100%.

Ook aan de pedagogisch medewerkers zelf hebben we gevraagd via welke kanalen ze informatie hebben gekregen over de IKK-maatregelen die op hun locatie geïmplementeerd moesten worden. Op een enkeling na (die pas sinds kort in de kinderopvang werkzaam is) zijn alle geraadpleegde pedagogisch medewerkers naar eigen zeggen geïnformeerd over IKK. De werkgever is volgens hen een belangrijke informatiebron. Vrijwel alle pedagogisch medewerkers zijn door de werkgever zelf en/of door een voor IKK-verantwoordelijke (beleids)medewerker of leidinggevende over IKK geïnformeerd. Anderen horen het van directe collega's of via informatiekanalen als de landelijke media of www.veranderingenkinderopvang.nl.

De medewerkers die door de werkgever geïnformeerd zijn, bevestigen het door de houders geschetste beeld dat IKK-maatregelen veelal tijdens werkoverleg aan bod zijn gekomen en zijn uitgelegd (66%). Daarnaast geven veel medewerkers aan dat ze schriftelijk geïnformeerd zijn, bijvoorbeeld via een e-mail of brief (53%) of de nieuwsbrief (36%).

Uit de meting van 2018 bleek dat de verschillende maatregelen (die per 1 januari van dat jaar van kracht werden) bij vrijwel alle geraadpleegde pedagogisch medewerkers bekend waren (zie figuur 1 in bijlage I). Alleen bij de maatregel die een maximum stelt aan de inzet van stagiairs als beroepskracht was de bekendheid beperkter, mogelijk omdat niet in alle locaties met stagiairs werd gewerkt. In deze tweede meting hebben we alleen gekeken naar de bekendheid van de maatregelen die per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Bekendheid met IKK-maatregelen per 1 januari 2019, volgens pm'ers



Ook hier blijken de maatregelen bij de ruime meerderheid van de medewerkers bekend. Toch is het opvallend dat er – zeker in de BSO – een deel naar eigen zeggen niet op de hoogte is van de veranderingen met betrekking tot de BKR en de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker. Het kan zijn dat bij de locaties waar deze mensen werken geen veranderingen hebben plaatsgevonden (mogelijk werkten ze al met een pedagogisch coach of is het aantal kinderen per medewerkers op de groep niet veranderd).

Mede dankzij de verkregen informatie (via de werkgever of andere kanalen) is ruim driekwart van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers naar eigen zeggen ook (zeer) goed op de hoogte hoe de IKK-maatregelen op hun locatie geïmplementeerd zouden worden (zie figuur 2.4). Daarbij blijken er geen duidelijke verschillen te zijn tussen medewerkers die werkzaam zijn in de dagopvang en zij die werkzaam zijn in de BSO. Tussen de kleine, middelgrote en grote organisaties zijn de verschillen ook beperkt.

Figuur 2.4 Mate waarin pm'ers in 2019 geïnformeerd waren over wijze van implementatie van IKK-maatregelen op hun locatie, volgens pm'ers (N=301)



2.4 Stand van zaken en ervaringen implementatie eind 2018

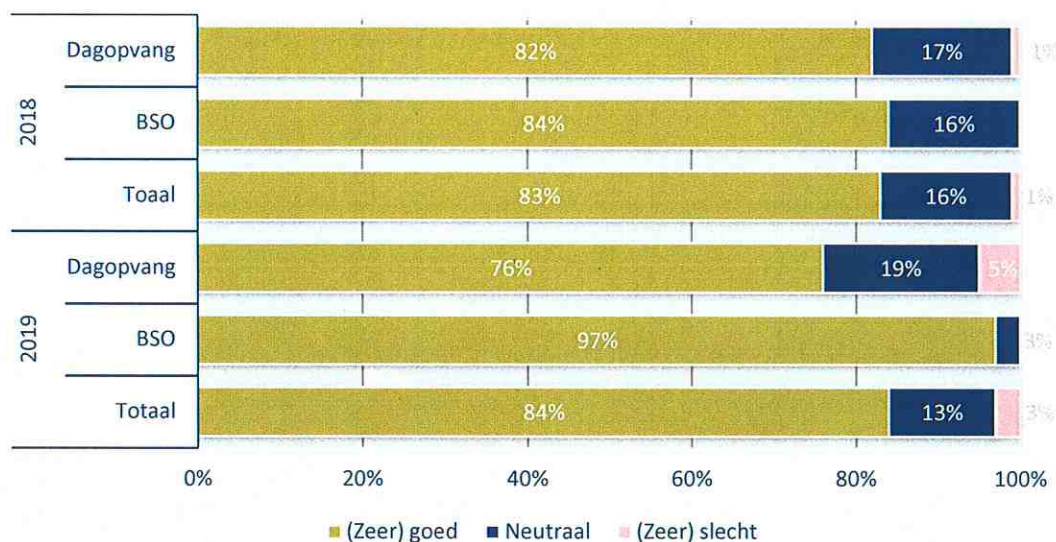
Op het meetmoment van het onderzoek (oktober/december 2019) had 98% van de geraadpleegde ouders alle IKK-maatregelen (zowel die per 2018 als per 2019 geïmplementeerd dienden te zijn) naar eigen zeggen ook daadwerkelijk geïmplementeerd. Op twee locaties was het tot op dat moment nog niet volledig gelukt. Eén houder geeft aan dat veel van de maatregelen op

haar organisatie niet van toepassing zijn, omdat ze alleen werkt (geen medewerkers in dienst heeft). Veel maatregelen heeft ze dus niet kunnen/hoeven implementeren. De andere houder — stelt dat het door persoonlijke omstandigheden nog niet eerder is gelukt om aan de maatregel rondom de pedagogisch beleidsmedewerker te voldoen. Op korte termijn is voorzien dat dit alsnog wel gebeurt.

Ervaringen houders

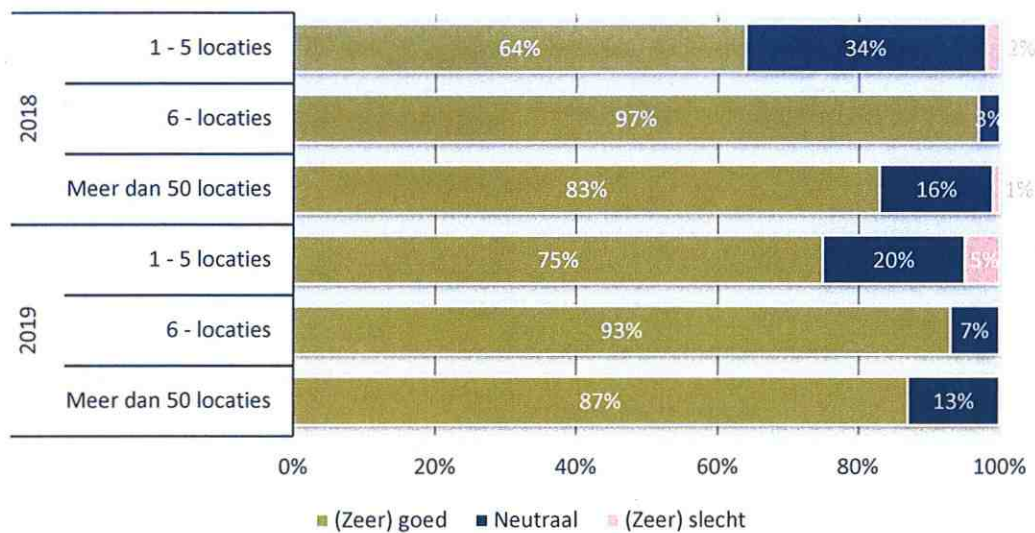
In totaal is 84% van de houders van mening dat de implementatie van de maatregelen tot op heden goed tot zeer goed is verlopen. Dit komt nagenoeg overeen met het oordeel dat de houders in 2018 gaven. Wel zien we een kleine verschuiving wanneer we onderscheid maken tussen de dagopvang en de BSO. Vrijwel alle geraadpleegde locaties binnen de BSO zijn nu (zeer) positief over het verloop van de implementatie (vorige meting lag dit percentage nog op 84%). Bij de dagopvang is een aantal locaties juist wat kritischer dan vorig jaar. De redenen daarvoor zijn divers. Zo merken ze nu – al werkende volgens de nieuwe regels – dat bepaalde maatregelen (waaronder het vaste gezichtencriterium) in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn en zorgen voor veel gepuzzel en administratieve belasting. Daarnaast speelt de onzekerheid mee of ze zaken goed hebben begrepen en goed toepassen in de praktijk (bijvoorbeeld ten aanzien van de pedagogisch beleidsmedewerker). Het werken volgens de nieuwe maatregelen is voor henzelf en hun medewerkers soms echt wennen.

Figuur 2.5 Wijze waarop implementatie maatregelen is verlopen, volgens houders in 2018 (N=99) en 2019 (N=100) naar type



Wat verder opvalt is dat houders van locaties in kleine organisaties (1 - 5 locaties) nog steeds gemiddeld minder positief zijn over het verloop van de implementatie dan de locaties in grotere organisaties. De verschillen zijn wat kleiner geworden dan in 2018, maar nog steeds heeft een groter deel van de locaties in kleine organisaties de implementatie niet als (zeer) goed ervaren. Een deel van de kleine organisaties heeft het als lastig en zwaar ervaren om aan alle IKK-maatregelen te voldoen. Later in het rapport zullen we ook zien dat locaties bij kleine organisaties door de GGD gemiddeld ook (veel) vaker tekortkomingen worden geconstateerd in de naleving (zie hoofdstuk 5).

Figuur 2.6 Wijze waarop implementatie maatregelen is verlopen, volgens houders in 2018 (N=99) en 2019 (N=100) naar organisatieomvang



In de onderstaande figuur is weergegeven wat houders als positief hebben ervaren tijdens het implementatietraject. In 2018 waren houders vooral positief over het feit dat ze weinig hoefden te veranderen bij de implementatie van de maatregelen. Ze werkten naar eigen zeggen in de praktijk grotendeels al volgens de nieuwe eisen. In 2019 wordt dit argument duidelijk minder vaak genoemd. De nieuwe BKR voor 0-jarigen en de pedagogisch beleidsmedewerker – de maatregelen die in 2019 van kracht zijn geworden – vragen van veel houders wel echt dat ze veranderingen in hun werkwijze aanbrengen.

Als positieve ervaring wijzen de houders nu vooral op het feit dat ze merken dat de maatregelen echt bijdragen aan een versterking van de kwaliteit van hun dienstverlening. Verschillende houders benoemen heel specifiek de pedagogisch beleidsmedewerker als een belangrijke 'winst' voor hun kinderopvang. Andere positieve ervaringen liggen in het feit dat de implementatie van de maatregelen door een deel van de houders als niet moeilijk is ervaren en/of dat ze daarbij goed zijn ondersteund door het stafbureau van hun organisatie⁵. Er doen zich wat betreft de als positief ervaren effecten geen grote verschillen voor tussen kleine en grotere organisaties.

Figuur 2.7 laat echter ook zien dat bijna een vijfde van de houders geen specifieke punten kan benoemen die ze als positief hebben ervaren. Het gaat hierbij in verhouding vooral om locaties van kleine organisaties (27% van locaties van kleine organisaties tegenover 19% voor de groep als totaal). Vaak is het implementatietraject wel (redelijk) goed en/of zonder al te grote knelpunten verlopen, maar is van echt positieve ervaringen geen sprake.

⁵ Dat dit laatste punt in 2019 duidelijk vaker is genoemd dan in 2018 komt naar verwachting onder andere doordat we in 2019 meer locaties van grote organisaties hebben bevroegd.

Figuur 2.7 Positief ervaren punten tijdens de implementatie van de IKK-maatregelen, volgens houders in 2018 en 2019



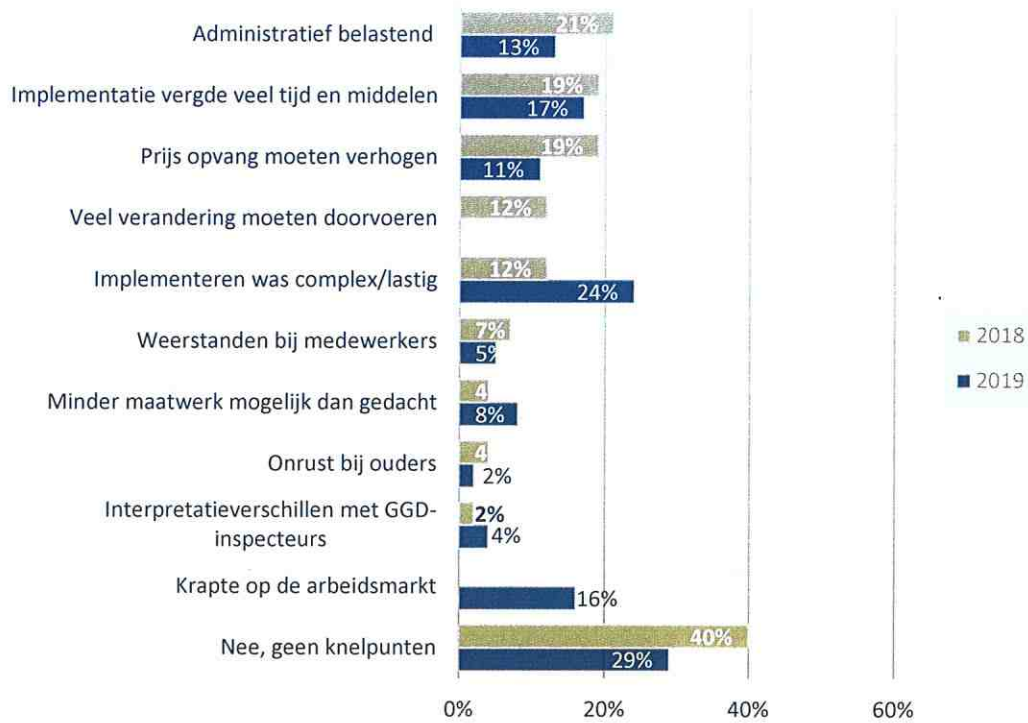
Tevens hebben we de houders gevraagd tegen welke problemen zij eventueel zijn aangelopen. Dan valt op dat het aandeel houders dat knelpunten heeft ervaren hoger is dan in 2018. Meer dan 70% van de houders heeft in 2019 één of meerdere knelpunten genoemd, in 2018 lag dit percentage op 60%.

Houders die knelpunten zijn tegengekomen wijzen daarbij vooral op het feit dat zij het implementatietraject als lastig/complex hebben ervaren en dat het hen veel tijd en middelen heeft gekost. Zeker vanuit houders van kleine organisaties (met 0 – 5 locaties) wordt opgemerkt dat het implementeren van de maatregelen hen veel extra werk en middelen heeft opgeleverd, zeker omdat ze het naast hun normale werk (op de groep) hebben moeten uitvoeren (27% van de kleine organisaties tegenover 17% van de groep als totaal). Wel lijkt de administratieve belasting minder vaak dan vorig jaar als knelpunt te worden ervaren.

De krapte op de arbeidsmarkt is een nieuw en veel genoemd knelpunt. Door deze krapte is het sowieso al lastig om voldoende personeel te vinden. Door nieuwe eisen, zoals de aangescherpte BKR voor 0-jarigen – is de vraag naar personeel gestegen en is het nog moeilijker om voldoende goed personeel te vinden en aan de regels te voldoen. De krapte wordt in de locaties van kleine organisaties iets minder sterk gevoeld (12%) dan in de locaties van grote (17%) en middelgrote organisaties (21%).

Opvallend is verder dat het moeten verhogen van de prijs van de opvang minder vaak als knelpunt is genoemd dan vorig jaar. Juist van de maatregelen uit 2019 (zoals de BKR voor 0-jarige) werd immers vooraf verwacht dat deze tot prijsstijgingen en daarmee tot knelpunten voor (h)ouders zouden kunnen leiden. Mogelijk hadden houders de prijsverhoging vooraf al ingecalculiseerd en hebben ze het achteraf (eind 2019) niet zozeer als knelpunt ervaren.

Figuur 2.8 Ervaren knelpunten tijdens de implementatie van de IKK-maatregelen, volgens houders in 2018 en 2019



Ervaringen pedagogisch medewerkers

Ook de ervaringen van de pedagogisch medewerkers met de implementatie van de IKK-maatregelen zijn in kaart gebracht. Allereerst hebben we daartoe bekeken in welke mate de pedagogisch medewerkers actief betrokken zijn geweest bij de implementatie (zie tabel 2.3). We hebben de resultaten van de tweede meting (2019) afgezet tegen die van de eerste meting (2018). Duidelijk wordt dat de bij de tweede meting geraadpleegde pedagogisch medewerkers minder vaak actief betrokken zijn bij de veranderingen die naar aanleiding van de IKK-maatregelen zijn doorgevoerd. Hierbij kan meespelen dat in de tweede meting bij de pedagogisch medewerkers specifiek gevraagd is naar op de maatregelen die per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden. Dit aantal maatregelen was kleiner dan in 2018.

De medewerkers in kleine organisaties worden wat vaker actief betrokken (43%) dan de medewerkers van middelgrote en grote organisaties (34%).

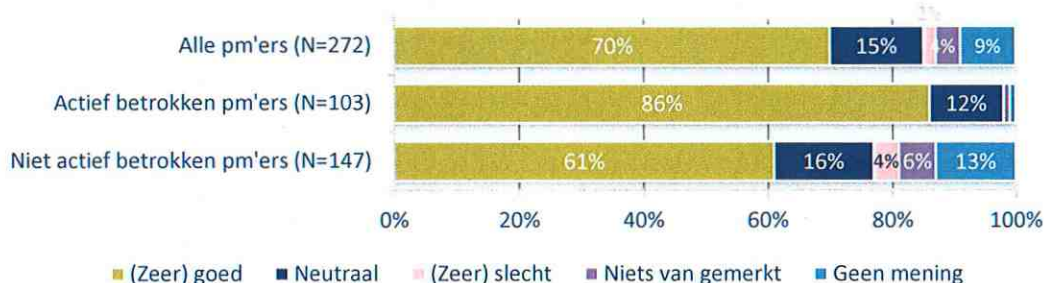
De medewerkers die actief zijn betrokken hebben vooral mogen meedenken over een goede aanpassing van de groepsindeling (56%), het aanpassen van de roosters (53%), oplossingen voor het ruimtegebrek (34%) en de invulling van de pedagogische coaching (21%). Ook door het volgen van een opleiding heeft een aantal medewerkers naar eigen zeggen een bijdrage kunnen leveren aan de implementatie van de maatregelen.

Tabel 2.3 Mate waarin pm'ers naar eigen zeggen actief betrokken zijn geweest bij de implementatie

Actief betrokken	2018 (N=211)	2019 (N=298)
Ja	56%	35%
Nee	37%	49%
Weet niet	6%	3%
Niet bewust dat er wijzigingen zijn geweest op de locatie	1%	13%
Totaal	100%	100%

Wanneer we kijken hoe de geraadpleegde pedagogisch medewerkers oordelen over de wijze waarop de implementatie van de maatregelen is verlopen, wordt – net als in de eerste meting – een verschil zichtbaar tussen de medewerkers die actief betrokken zijn geweest en zij die niet hebben meegeholpen aan de veranderingen. Het percentage medewerkers dat het verloop van het implementatietraject als (zeer) positief beoordeelt, ligt bij de actief betrokkenen met 86% op een vergelijkbaar niveau als bij de houders (84%). De niet actief betrokken medewerkers oordelen duidelijk minder positief.

Figuur 2.9 Wijze waarop implementatie van de maatregelen is verlopen, volgens pm'ers in 2019

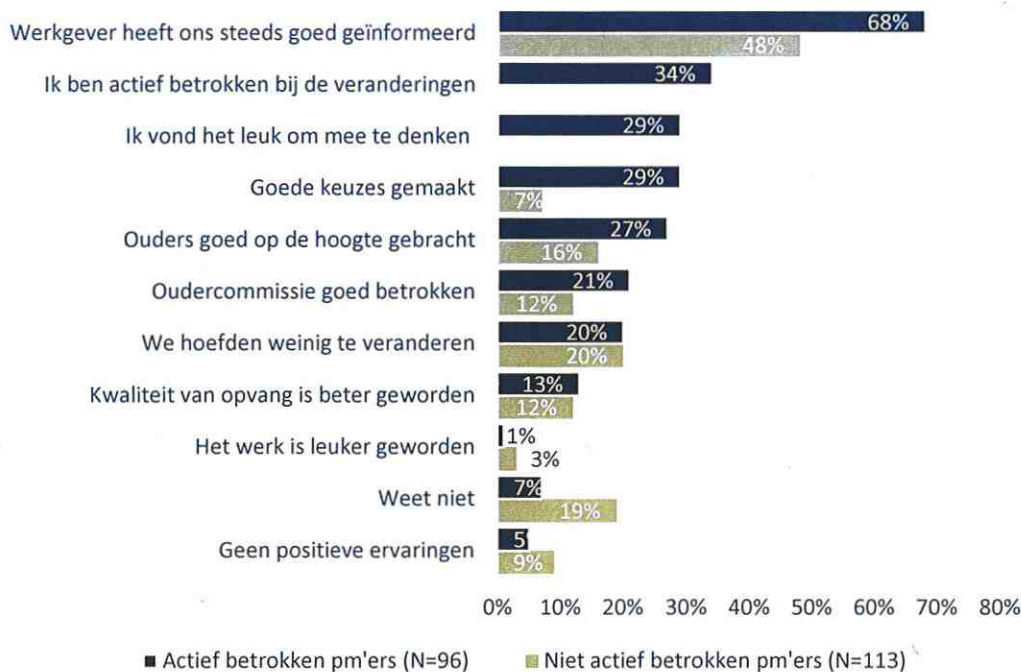


Het zijn vooral de medewerkers van kleine organisaties (1 – 5 locaties) die van mening zijn dat de implementatie van de maatregelen (zeer) goed is verlopen (79%). Het percentage medewerkers dat het verloop van de implementatie als (zeer) goed beoordeeld is bij de middelgrote (70%) en grote organisaties lager (66%) lager. Dat is opvallend gezien het feit dat de houders van kleine organisaties naar eigen zeggen het meeste moeite hebben gehad met van het implementatietraject. Wellicht speelt hier de relatie met de actieve betrokkenheid van de medewerkers een rol. Zoals gezegd zijn degenen die actief betrokken zijn geweest bij de implementatie het meest positief over het verloop ervan. Het zijn vooral medewerkers in kleine organisaties die actief worden betrokken bij de implementatie van IKK-maatregelen.

De actief betrokken medewerkers noemen verschillende punten die ze gedurende het implementatietraject als positief hebben ervaren. Ze waarderen het dat ze door de werkgever voortdurend goed geïnformeerd zijn over de maatregelen en de veranderingen die deze in de praktijk met zich meebrengen. Ruim een derde vindt het fijn dat ze actief betrokken zijn geweest bij het doorvoeren van de veranderingen. Er is ook waardering voor de keuzes die de houder heeft gemaakt en de wijze waarop de ouders zijn geïnformeerd en de oudercommissie is betrokken. Een deel van de medewerkers geeft verder aan dat de invoering van de IKK-maatregelen tot een verhoging van de kwaliteit van de opvang heeft geleid.

De medewerkers die niet actief betrokken zijn geweest bij het implementatieproces hebben in veel mindere mate positieve punten ervaren.

Figuur 2.10 Positief ervaren punten tijdens de implementatie van de IKK-maatregelen, volgens pm'ers in 2019



Van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers geeft 62% aan (ook) knelpunten te hebben ervaren tijdens de implementatie van de IKK-maatregelen. Dit percentage is fors hoger dan bij de eerste meting in 2018 (37%). Ze wijzen vooral op het feit dat er door de veranderingen onrust is ontstaan bij de medewerkers. Die onrust komt in veel gevallen (mede) doordat door de maatregelen de werkroosters in hun ogen minder aantrekkelijk zijn geworden. Ze moeten bijvoorbeeld langere werkdagen maken en/of moeten vaker werken (om de afwezigheid van collega's/het andere vaste gezicht op te vangen). Het probleem van de minder aantrekkelijke werkroosters wordt vooral genoemd door medewerkers van grote organisaties (54%). Het percentage medewerkers van kleine en middelgrote organisaties dat dit probleem noemt ligt duidelijk lager (respectievelijk 33% en 38%). Een deel van de medewerkers zien het nut van bepaalde maatregelen niet. Zo zien ze niet dat een groter aantal kinderen (dat nu per medewerker in de BSO mag worden opgevangen) bijdraagt aan een verhoging van de kwaliteit van de kinderopvang.

Figuur 2.11 Ervaren knelpunten tijdens implementatie IKK-maatregelen, volgens de pm'ers in 2019 (N=160)



Dat het doorvoeren van de veranderingen veel tijd kostte is een knelpunt dat vooral door medewerkers van kleine organisaties is genoemd (24% van medewerkers in de kleine organisaties geeft dit aan tegenover 13% van de grote organisaties).

3. Implementatie per maatregel

3.1 Inleiding

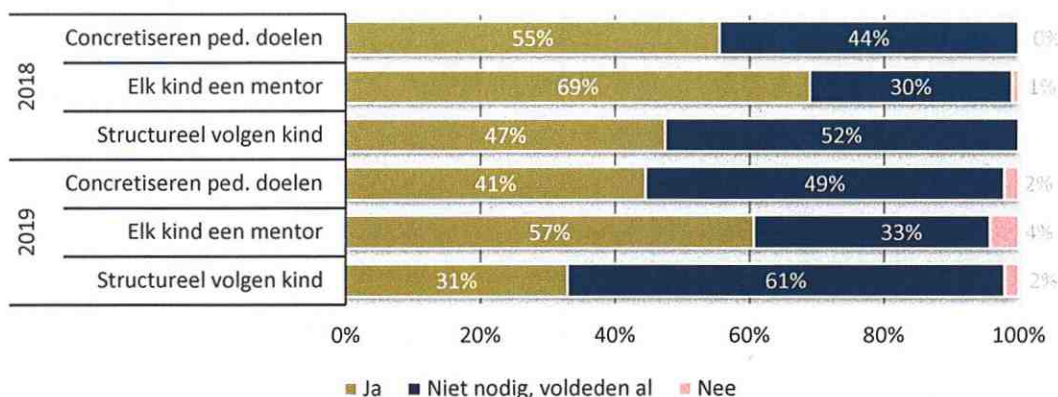
In het voorgaande hoofdstuk hebben we de stand van zaken wat betreft de implementatie van de IKK-maatregelen als geheel in beeld gebracht. In dit hoofdstuk gaan we nader in op elk van de IKK-maatregelen afzonderlijk. De afzonderlijke maatregelen zijn daarbij gegroepeerd naar de vier pijlers zoals die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

3.2 Maatregelen pijler 1: Ontwikkeling kind staat centraal

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

De maatregelen die in dit kader geformuleerd zijn, zijn het nader concretiseren van de pedagogische doelen in het pedagogisch beleidsplan, het aan elk kind toewijzen van een mentor en het structureel volgen van de ontwikkeling van het kind. Al deze maatregelen gelden sinds 1 januari 2018. Zoals eerder in het rapport werd aangegeven, zijn deze maatregelen bij nagenoeg alle in het onderzoek betrokken locaties inmiddels geïmplementeerd. In 2018 bleek dat vooral de implementatie van het voor elk kind aanwijzen van een mentor ervoor heeft gezorgd dat houders veranderingen hebben moeten doorvoeren in hun werkwijze. De meeste houders werkten nog niet met een dergelijk vast aanspreekpunt voor ouders en kinderen. Het structureel volgen van de ontwikkeling van de kinderen was een activiteit die een kleine meerderheid van de locaties voor 2018 al wel uitvoerden. Op dit punt hoefden zij dus geen veranderingen door te voeren. Ook het concretiseren (en in het pedagogisch beleidsplan vastleggen) van de wijze waarop in de praktijk gewerkt wordt aan de vier pedagogische doelen, was iets wat een belangrijk deel van de locaties al voor 2018 had gedaan.

Figuur 3.1 Mate waarin veranderingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van IKK-maatregelen binnen de eerste pijler, volgens houders 2018 (N=100) en houders 2019 (groep 2 N=51)



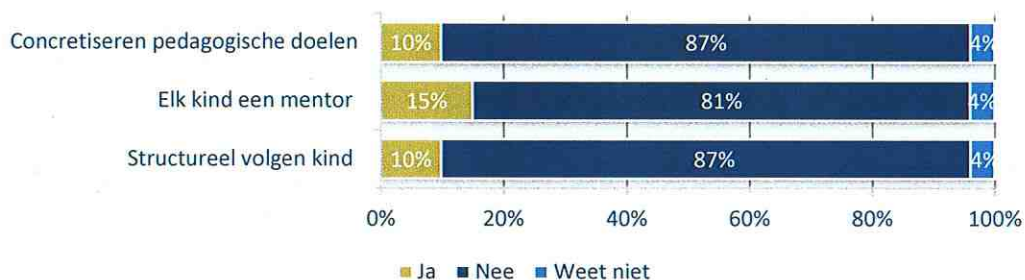
Als extra toets op de uitkomsten van vorig jaar, hebben we aan de houders die in de tweede meting voor het eerst zijn geraadpleegd deze vraag ook voorgelegd (groep 2). Uit hun antwoorden komt grotendeels hetzelfde beeld naar voren. Zij bevestigen dat vooral ten aanzien van het werken met mentoren, veranderingen nodig waren. Het percentage houders dat veranderingen heeft door moeten voeren, ligt wat lager dan in 2018. Wellicht komt dit omdat de implementatie inmiddels wat langer geleden is. Zij hebben niet helemaal meer scherp voor ogen of en wat zij op dit punt hebben moeten veranderen (de categorie 'weet niet' is ook wat groter).

Ervaren knelpunten bij implementatie en naleving

Ook de mate waarin knelpunten zijn ervaren bij de implementatie en het type knelpunten dat is genoemd, komt grotendeels overeen met de meting uit 2018. Ten aanzien van het concretiseren van pedagogische doelen wijzen de houders uit groep 2 vooral op het feit dat het veel tijd en aandacht vraagt om deze maatregelen goed te implementeren. Ook bij het structureel volgen van het kind wordt de tijdsinvestering als knelpunt gezien. Het is in de ogen van enkele houders erg intensief en lastig voor hun medewerkers om het structureel volgen van het kind (en het papierwerk dat daar bij komt kijken) naast hun normale werk op de groep op te pakken. Bovendien zitten niet alle ouders te wachten op een ontwikkelingsgesprek met de opvang, aldus de houders. Vanuit de geraadpleegde pedagogisch medewerkers wordt bevestigd dat het structureel volgen in de praktijk lastig is. Iets meer dan de helft (55%) zegt dat het structureel volgen en vastleggen van de ontwikkeling van de kinderen daadwerkelijk altijd gebeurt. Volgens bijna de helft van de pedagogisch medewerkers lukt dat dus niet altijd. Volgens 5% van de medewerkers gebeurt het structureel volgen bijna nooit.

Het toewijzen van een mentor aan kinderen blijkt soms lastig wanneer er sprake is van veel personele wisselingen (en bijvoorbeeld zwangerschapsverlof). Op zich kan dan een nieuwe mentor worden toegewezen, maar voor de ouders en kinderen wordt het dan in de ogen van de houders onoverzichtelijk en streeft de maatregel zijn doel voorbij.

Figuur 3.2 Mate waarin houders (groep 2) tegen knelpunten aanliepen tijdens het implementeren van de maatregelen uit de eerste pijler (N=51)



De implementatie van de genoemde maatregelen is inmiddels vrijwel volledig voltooid. Zo is aan de groep houders die zowel vorig jaar als dit jaar geraadpleegd is (groep 1) gevraagd of ze dit jaar nog werk hebben gehad aan het implementeren van deze maatregelen uit de eerste pijler. Van hen geeft 94% aan dat ze daar het afgelopen jaar geen bemoeienis meer mee hebben gehad. De anderen hebben nog tijd besteed aan het op papier goed vastleggen van het beleid, of hebben inmiddels een andere vorm gekozen om de kinderen structureel te volgen. Deze nieuwe aanpak moest in 2019 worden geïntroduceerd binnen de organisatie.

Nu de maatregelen bijna twee jaar van kracht zijn is het interessant om te kijken of houders knelpunten ervaren bij de naleving van de maatregelen in de dagelijkse praktijk. Ruim een derde van de houders (36%) heeft in de afgelopen twee jaar zelf knelpunten ervaren of merkt dat anderen (medewerkers, ouders, kinderen) tegen knelpunten aanlopen. De meeste knelpunten ervaren de houders ook hier met de maatregel rondom de mentor. Opnieuw wordt gewezen op het feit dat het lastig blijkt om ieder kind een (vaste) mentor toe te wijzen. In de praktijk komt het vaak voor dat kinderen van mentor moeten wisselen, omdat de mentor ziek wordt, wisselt van baan of doordat kinderen van groep of opvangdag veranderen. Het is organisatorisch tijdrovend om dit steeds te moeten aanpassen en zorgt bij ouders en kinderen voor onduidelijkheid.

Pedagogisch medewerkers vinden het mentorschap volgens houders soms ook lastig. Vooral binnen de BSO is het niet eenvoudig om de mogelijkheid en tijd te vinden om alle kinderen voldoende te observeren, de ontwikkelingen te registreren en met ouders te bespreken. Houders geven aan dat het aantal kinderen per mentor binnen de BSO soms groot is en de tijd dat de mentor de kinderen ziet beperkt. Nogmaals wordt ook hier gewezen op het feit dat lang niet alle ouders behoefte hebben aan ontwikkelingsgesprekken met de mentor. Met name bij ouders met kinderen op de BSO is/lijkt die behoefte beperkt. Kinderen worden al gevolgd op de basisschool.

Uit de gesprekken met de pedagogisch medewerkers zelf komt naar voren dat het toewijzen van een mentor aan kinderen niet zozeer een probleem is. Volgens 85% van is er altijd voor ieder kind een mentor aangewezen en wordt aan deze IKK-eis voldaan. Zij hebben – zoals eerder bleek – vooral meer moeite met de uitvoering van de taken van de mentor. Zoals gezegd stelt 45% van de geraadpleegde medewerkers dat het binnen hun organisatie niet altijd lukt om de ontwikkeling van de kinderen structureel te volgen en de ontwikkeling op schrift vast te leggen.

De helft van de houders die knelpunten in de naleving ervaren, onderneemt geen specifieke acties om de knelpunten op te lossen. Anderen doen dit naar eigen zeggen wel. Veelal doen ze dit door de medewerkers te stimuleren om het mentorschap goed op te pakken en hen daarbij te ondersteunen, bijvoorbeeld door het toekennen van taakuren (voor de voorbereiding van oudergesprekken) of extra ondersteuning door de coach (leren hoe administratieve zaken rondom mentorschap te regelen). Daarnaast wordt er bijvoorbeeld concreet aan ouders gevraagd of ze behoefte hebben aan 10-minuten gesprekjes met de mentor (als dat niet zo is, wordt hen gevraagd een formulier te ondertekenen). Dit kan de medewerkers wat ontlasten.

Positieve ervaringen

Ondanks de genoemde knelpunten ervaart iets meer dan de helft van de geraadpleegde houders (53%) de maatregelen rondom het mentorschap en het structureel volgen van de kinderen als (zeer) positief. Daarbij doen zich geen grote verschillen voor tussen houders binnen de dagopvang en houders binnen de BSO.

Positieve ervaringen

- Aanwijzen mentor geeft duidelijkheid voor mentor, ouders en kind
- Ontwikkeling meer gestructureerd bijgehouden en vastgelegd
- Medewerkers kijken als mentor bewuster naar 'hun' kinderen

Het feit dat ieder kind een mentor heeft zorgt in hun ogen voor meer overzicht en duidelijkheid. Zo weten ouders nu beter welke medewerker ze moeten aanspreken als ze vragen hebben rondom hun kind of de opvang. Zaken worden ook meer gestructureerd en op een eenduidige

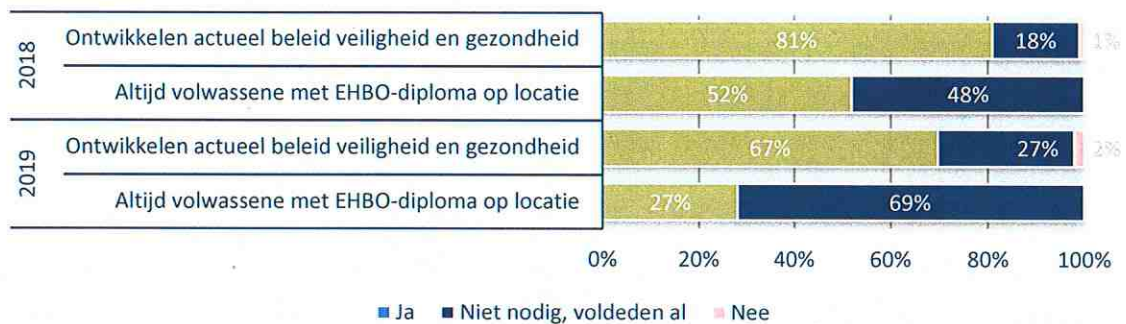
manier vastgelegd en bijgehouden. Bovendien merken houders dat medewerkers door hun verantwoordelijkheid als mentor bewuster werken. Ze kijken meer gericht naar 'hun' mentorkinderen en houden hun ontwikkeling beter in de gaten. Hierdoor zijn bijvoorbeeld stille kinderen beter in beeld dan voorheen en worden taal- en ontwikkelingsachterstanden sneller gesignaleerd. Dit heeft naar hun mening daadwerkelijk een positief effect op de kwaliteit van de opvang.

3.3 Maatregelen pijler 2: Veiligheid en gezondheid

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

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

Figuur 3.3 Mate waarin veranderingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van IKK-maatregelen binnen de tweede pijler, volgens houders 2018 (N=94) en houders 2019 (groep 2 N=51)



Om de 'robuustheid' van deze uitkomsten uit de meting van 2018 te toetsen hebben we ook aan de houders die we in de tweede meting voor het eerst hebben geraadpleegd (groep 2) de vraag voorgelegd of ze veranderingen hebben moeten doorvoeren. Daarbij komt een vergelijkbaar beeld naar voren (vooral veranderingen rond het ontwikkelen van veiligheids- en gezondheidsbeleid). Net als bij de maatregelen uit de eerste pijler is het aandeel houders dat naar eigen zeggen veranderingen heeft doorgevoerd binnen deze groep wat lager. Dit kan te maken hebben met het feit dat de implementatie al langer geleden heeft plaatsgevonden. Mensen zijn inmiddels gewend om conform de maatregelen te werken en hebben niet meer goed voor ogen of en welke veranderingen ze hebben doorgevoerd.

Het implementeren van de maatregelen uit de tweede pijler is in het begin (zie meting 1 in 2018) vaak als lastig ervaren. Zo kwam uit de vorige meting kwam naar voren dat 54% van de houders knelpunten heeft ondervonden bij het ontwikkelen van een actueel beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid. Ruim een derde van de houders ondervond (ook) knelpunten bij het zorgdragen dat altijd een volwassene met een EHBO-diploma op de locatie aanwezig moet zijn.

Houders vonden het opstellen van het nieuwe beleid administratief belastend, wisten niet goed wat ze precies in het beleid moesten opnemen (zodanig dat het beleid goedgekeurd zou worden door de GGD) en merkten dat medewerkers het lastig vonden om van de oude werkwijze (met de risico-inventarisatie en vaste richtlijnen) af te stappen en mee te schrijven aan het beleid voor hun locatie. De knelpunten deden zich vooral voor bij locaties van grote organisaties. Vooral het locatie-specifiek maken van het beleid vonden deze locaties lastig.

De knelpunten lijken inmiddels te zijn afgenomen. Het veiligheids- en gezondheidsbeleid 'nieuwe stijl' is – zo blijkt uit de raadpleging van de houders – inmiddels bij vrijwel alle locaties vormgegeven. Het actueel houden en waar nodig aanpassen van het beleid en het naleven van de maatregel rondom het EHBO-diploma leidt bij bijna driekwart van de houders (72%) niet tot problemen. Zij die wel knelpunten bij de naleving ervaren (28%) wijzen vooral op het feit dat het lastig is als niet alle medewerkers een passend EHBO-diploma hebben. Dat beperkt de flexibiliteit van de inzet van de mensen. Medewerkers zonder diploma mogen niet in hun eentje afsluiten of openen. Ook tijdens vakanties en ziekte moet dan goed gekeken worden wie er op de locatie wordt ingezet.

Bijna twee derde van houders die de knelpunten bij de naleving ervaart, onderneemt activiteiten om deze knelpunten te verminderen. De oplossing wordt vooral gezocht in het opleiden van meer medewerkers op het gebied van kinder EHBO.

Aan de geraadpleegde medewerkers is gevraagd in hoeverre het in de praktijk lukt om aan de IKK-voorwaarden binnen deze pijler te voldoen. Volgens 92% van hen lukt het in de praktijk altijd om een volwassene met een kinder EHBO-diploma op de locatie aanwezig te hebben. Zij zien juist wat meer problemen met de maatregel dat de locatie moet beschikken over een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid, dit beleid moet uitvoeren en kinderen moet leren om te gaan met kleine risico's. Volgens 62% van de geraadpleegde medewerkers wordt aan deze voorwaarden in de praktijk altijd voldaan. De anderen zien dus dat het naleven in de praktijk ook weleens niet lukt. Medewerkers hebben niet verder toegelicht op welke punten naleving in de praktijk niet altijd lukt.

Positieve ervaringen

Ruim de helft van de houders (55%) ervaart nu – bijna twee jaar na het van kracht worden van de maatregelen – vooral (ook) positieve effecten van de maatregelen op het gebied van veiligheid en gezondheid. De meest genoemde positieve ervaringen zijn hieronder weergegeven.

Positieve ervaringen

- **Beleid veiligheid en gezondheid is meer gaan leven**
- **Medewerkers meer bewust van veiligheid, gezondheid en eigen verantwoordelijkheid**
- **Groter gevoel van veiligheid/meer mensen EHBO**
- **Meer ruimte voor eigen keuzes/visie**

Bijna een vijfde van de houders geeft aan dat het beleid rondom veiligheid en gezondheid meer is gaan leven binnen de organisatie. Het is niet langer een statisch document dat op gezette tijden wordt herzien (invullen van de afvinklijsten). Veiligheid en gezondheid zijn thema's die nu regelmatig binnen de locatie echt gezamenlijk met medewerkers worden besproken. Verschillende houders geven aan dat er periodiek (maandelijks, per kwartaal) thema's worden uitgelicht en besproken die op dat moment actueel zijn of om aandacht vragen. Ook merken verschillende houders dat medewerkers onderling hun ervaringen delen.

Medewerkers zijn zich door het 'nieuwe' beleid volgens verschillende houders ook meer bewust van de inhoud van het beleid en van de verantwoordelijkheid die zij zelf hebben bij het gezond(er) en veilig(er) maken van de opvang. Dat maakt dat ze in de praktijk beter weten hoe ze risico's moeten herkennen en knelpunten kunnen aanpakken

Het feit dat meer (of zelfs alle) medewerkers over een kinder EHBO-diploma beschikken zorgt daarnaast volgens houders voor een groter veiligheidsgevoel, zowel bij de houders zelf als bij de medewerkers en de ouders.

Enkele houders geven aan blij te zijn dat ze niet langer met de in hun ogen 'verplichte lijsten' van de GGD hoeven te werken. Ze ervaren meer vrijheid in het bepalen van hun eigen keuzes en hun eigen beleid. Ze hoeven niet meer tegen het personeel te zeggen 'het mag niet van de GGD', maar kunnen naar eigen zeggen beter uitleggen wat ze als organisatie belangrijk vinden.

Het zijn vooral de houders van grote organisaties (meer dan 50 locaties) die de bovengenoemde positieve effecten noemen. Het percentage houders dat positieve effecten ervaart is in deze groep met 63% duidelijk groter dan bij houders van middelgrote (55%) en kleine organisaties (46%). Dat is opvallend omdat juist de locaties binnen grote organisaties vorig jaar nog de meeste knelpunten ervoeren. Het implementeren van de maatregelen (en vooral het locatie-specifiek maken van het beleid) bleek lastig, maar het werken volgens de nieuwe regels levert ook voor hen toch zeker ook voordelen op. Tussen locaties in de BSO en de dagopvang zijn geen duidelijke verschillen zichtbaar.

Vierogenprincipe

Per 1 januari 2018 is het (nieuwe) veiligheids- en gezondheidsbeleid ook de plek waar moet worden opgenomen hoe locaties in de dagopvang invulling geven aan het vierogenprincipe. Voorheen stond het beleid rondom het vierogenprincipe beschreven in het pedagogisch beleid. Het idee achter deze verschuiving is om het vierogenprincipe een meer levend gespreks-onderwerp te maken/te houden. Van de geraadpleegde houders in de dagopvang heeft 86% naar eigen zeggen het vierogenprincipe daadwerkelijk verplaatst naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid.

Degenen die dat (nog) niet hebben gedaan, geven meestal aan dat een verplaatsing volgens hen geen meerwaarde heeft. Op hun locatie is het pedagogisch beleid ook een dynamisch document/beleid, dat regelmatig wordt bekeken en besproken. Het vierogenprincipe is daardoor ook met enige regelmaat onderwerp van gesprek.

Aan de houders die het beleid rondom het vierogenprincipe wel hebben verplaatst, is gevraagd of daarmee ook de wijze waarop en/of de frequentie waarmee het vierogenprincipe wordt besproken, is veranderd of dat er beleidsmatig anders mee wordt omgegaan. In de meeste

gevallen (79%) heeft de verplaatsing geen invloed gehad. Het beleid is kort gezegd 'gekopieerd en geplakt'. Dat wil overigens niet zeggen dat het principe verder geen aandacht krijgt. De houders stellen dat het vierogenprincipe sowieso al bewust aandacht krijgt en regelmatig wordt besproken, ook al toen het nog in het pedagogisch beleid stond. Bij 11% van de houders wordt het principe nu wel daadwerkelijk vaker besproken. Bij anderen (13%) heeft het (ook) geleid tot (aanvullende) maatregelen om aan het vierogenprincipe invulling te geven. Het beleid is duidelijker beschreven of er zijn fysieke wijzigingen door gevoerd (bijvoorbeeld door het plaatsen van een camera of het gebruik van een babyfoon).

De geraadpleegde pedagogisch medewerkers lijken in grotere mate veranderingen te hebben gezien door de verplaatsing van het principe naar het veiligheidsbeleid. Van hen zegt 43% dat er veranderingen hebben plaatsgevonden. Bijna een derde van de medewerkers merkt dat het vierogenprincipe vaker onderdeel is geworden van het personeelsoverleg. Een kwart meer dat er (meer nadrukkelijk) maatregelen zijn getroffen om in de praktijk vorm te geven aan het vierogenprincipe.

Bijna een kwart van de geraadpleegde houders in de dagopvang (24%) denkt dat door de verplaatsing van het vierogenprincipe naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid (waarschijnlijk) meer recht wordt gedaan aan het principe. Deze houders stellen dat het nu op 'de juiste plek' staat (omdat het specifiek gaat om de veiligheid van de kinderen) en/of zien dat het onderwerp meer aandacht krijgt en vaker besproken wordt. Het merendeel van de houders ziet geen duidelijk meerwaarde van de verplaatsing. Het heeft niets veranderd aan de manier waarop zij met het principe omgaan¹⁶.

Tabel 3.1 Oordeel of er door verplaatsing meer recht wordt gedaan aan het vierogenprincipe, volgens houders in de dagopvang

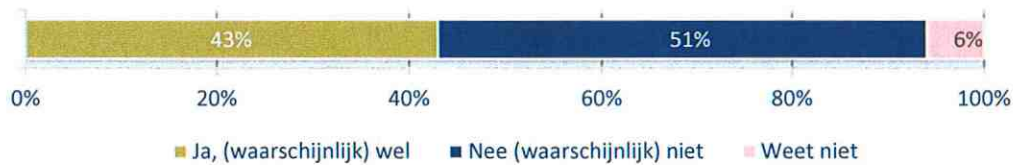
Oordeel	Totaal (N=54)
Ja	11%
Waarschijnlijk wel	13%
Waarschijnlijk niet	7%
Nee	54%
Weet niet	15%
Totaal	100%

Of het vierogenprincipe er in de praktijk daadwerkelijk voor zorgt dat de veiligheidsrisico's voor kinderen worden ingeperkt, daarover zijn de meningen van de geraadpleegde houders verdeeld. Volgens ruim vier op de tien houders draagt het vierogenprincipe (waarschijnlijk) wel bij aan het verminderen van de risico's. Door het concreet in het beleid te benoemen, worden mensen zich bewuster van mogelijke risico's en het belang van openheid en transparantie in de werkwijze. Ook zorgt het richting de ouders voor meer vertrouwen. Door de maatregelen (glas, camera's, meekijken door collega's) wordt de kans dat zich ongewenste situaties voordoen ook daadwerkelijk verminderd.

¹⁶ De meest gekozen manier om vorm te geven aan het vierogenprincipe, zijn volgens de houders: 1) het altijd werken met meerdere medewerkers tegelijkertijd op een locatie/groep; 2) Veel glas/ramen tussen de verschillende ruimten binnen de locatie; 3) het hanteren van camera's; 4) het bieden van de mogelijkheid van derden (ouders/medewerkers van andere locatie) om te allen tijde binnen te lopen in de locatie.

Vijf op de tien houders stelt daarentegen dat het vierogenprincipe (waarschijnlijk) weinig extra meerwaarde heeft. Een veel gehoord argument is dat het beleid van locaties (ook zonder een vierogenprincipe) altijd gericht is op het bieden van veiligheid en op het welzijn van kinderen. Sommigen voelen de invoering van het vierogenprincipe dan ook als een teken van wantrouwen. De maatregel heeft sommige houders ook weinig nut omdat de mensen/medewerkers die echt kwaad willen toch altijd een weg zullen vinden. De maatregel zorgt in hun ogen voor schijnveiligheid. Bij de geraadpleegde pedagogisch medewerkers denkt 75% dat het principe (waarschijnlijk) bijdraagt aan het terugdringen van de veiligheidsrisico's.

Figuur 3.4 Mate waarin geraadpleegde houders in de dagopvang van mening zijn dat door het vierogenprincipe de veiligheidsrisico's voor kinderen daadwerkelijk worden beperkt



We hebben ook de GGD-inspecteurs gevraagd naar hun ervaringen met het vierogenprincipe. Zonder uitzondering geven ze aan dat ze geen verandering zien in de wijze waarop houders met het principe in de praktijk omgaan. Bij de verplaatsing vanuit het pedagogisch beleidsplan naar het veiligheidsbeleid is volgens hen alleen sprake van 'copy-paste'. Sommige GGD-inspecteurs voegen er wel aan toe dat dit niet betekent dat het principe geen aandacht krijgt. De houders hebben meestal weldegelijk maatregelen genomen en zijn zich bewust van het belang hiervan.

Op de vraag of door het vierogenprincipe de veiligheidsrisico's voor de kinderen in de praktijk worden ingeperkt reageren de GGD-inspecteurs wisselend. Een deel stelt dat de veiligheid inderdaad beter gewaarborgd wordt, bijvoorbeeld omdat deze maatregel kinderopvangorganisaties ertoe aanzet om bewust en actief na te denken over het verkleinen van risico's. Maatregelen die zijn getroffen dragen ook daadwerkelijk bij aan meer transparantie (zicht op elkaars handelen). Anderen zien het vierogenprincipe vooral als een administratieve maatregel die voor schijnveiligheid kan zorgen. Het kan op papier goed zijn omschreven, maar het is lastig te beoordelen of het in de praktijk ook daadwerkelijk voldoende wordt toegepast. Ook door GGD-inspecteurs wordt opgemerkt dat het vierogenprincipe geen garantie biedt voor veiligheid. Mensen die echt kwaad willen kun je toch niet tegenhouden.

3.4 Maatregelen pijler 3: Stabiliteit en ruimte voor maatwerk

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

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

van de BKR wel of niet is toegestaan. De kinderopvang-ondernemer bepaalt deze tijdstippen voortaan zelf en legt deze tijdstippen vast in het pedagogisch beleidsplan.

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

Vaste gezichtencriterium en 3-uurs afwijking van de BKR

Het implementeren van de eerste twee genoemde maatregelen is voor veel ouders lastig gebleken. Zo kwam uit de vorige meting naar voren dat twee derde van de geraadpleegde ouders in de dagopvang knelpunten had ervaren met het vaste gezichtencriterium. Ruim vier op de tien ouders ervoeren knelpunten rond de 3-uurs maatregel. Deze knelpunten (b)leken in de praktijk niet eenvoudig op te lossen. Niet alleen de implementatie, maar vooral het altijd kunnen naleven van de maatregelen vormde naar verwachting van de ouders een knelpunt. Immers, voor het omgaan met onverwachte situaties (ziekte, verlof) en veranderingen (in bezetting van de kindplaatsen, vertrekkende medewerker) en het moeten werken met een (te) strakke planning/roostering was niet eenvoudig een oplossing te zoeken.

In de tweede meting zijn we daarom nagegaan welke manieren ze hebben gevonden om met deze knelpunten om te gaan. We hebben ze gevraagd hoe zij er op hun locatie voor zorgen dat voortdurend kan worden voldaan aan de twee genoemde maatregelen uit 2018. Wat betreft het vaste gezichtencriterium wijzen de geraadpleegde ouders in de dagopvang op het belang van een goede roostering. Het merendeel van de ouders zet naar eigen zeggen actief in op een duidelijke en strakke planning/roostering. Met een goede roostering is het volgens hen mogelijk om in 'standaard situaties' tegemoet te komen aan het vaste gezichtencriterium. Ook voor geplande 'afwijkingen' van de standaard situatie (zoals vakantie, verlof) lukt het dan nog vaak om een goede oplossing te vinden.

In andere afwijkende situaties (zoals ziekte en perioden waarin veel medewerkers op vakantie willen) blijft het volgens velen toch lastig om aan de maatregel te kunnen voldoen. Sommige ouders slagen daar beter in dan andere. Zo helpt het volgens de ouders als je personeel in dienst hebt met veel contracturen (3 of 4 dagen in de week), als medewerkers langere dagen maken (bijvoorbeeld 9 uur per dag), als personeel flexibel inzetbaar is (bereid om een dag extra te werken) en als je als organisatie werkt met een heel vast/constant team aan medewerkers. Kleine locaties hebben – door hun kleine aantal vaste medewerkers – naar eigen zeggen vaak weinig problemen om aan het vaste gezichtencriterium te voldoen. Ook andere oplossingen – zoals het tijdelijk op schrift wijzigen van de vaste gezichten tijdens bijvoorbeeld vakantieperiodes – zetten ouders in om aan het vaste gezichtencriterium te kunnen voldoen.

De raadpleging van de pedagogisch medewerkers bevestigt de constatering dat locaties het in de praktijk lastig vinden om altijd aan het vaste gezichtencriterium te voldoen. Van hen geeft 44% aan dat het altijd lukt. Volgens nog eens 44% van de medewerkers wordt meestal voldaan aan het criterium, maar zijn er ook momenten waarop het niet lukt om voldoende vaste gezichten in te zetten. Volgens 12% van de medewerkers is het heel wisselend en lukt het soms wel en soms niet. Medewerkers in grote organisaties geven (59%) iets vaker dan die in kleine en middelgrote organisaties (49%) aan dat het niet altijd lukt om aan het criterium te voldoen.

Goede roostering is ook van belang om te kunnen voldoen aan de voorschriften omtrent de 3-uurs regeling. Veel houders (zowel in de dagopvang als de BSO) merken op dat ze concreet op papier vastleggen op welke momenten zij afwijken van de BKR en dat ze regelmatig (bijvoorbeeld eens in de zes weken) evalueren of dit rooster nog wel voldoet aan de dagelijkse praktijk. Waar nodig wordt het rooster vervolgens aangepast. Verschillende houders geven aan dat ze per dag bijhouden hoe laat kinderen worden gebracht en gehaald. Uit een dergelijke inventarisatie komt vaak een duidelijk patroon naar voren op basis waarvan een passende bezetting kan worden bepaald. Van de geraadpleegde medewerkers geeft een derde aan dat het – ondanks deze maatregelen – niet altijd lukt om aan de 3-uurs maatregel te voldoen.

Locaties die alleen peuteropvang verzorgen hoeven meestal helemaal geen specifieke maatregelen te treffen om aan de bovengenoemde maatregelen te voldoen. Doordat zij maar een beperkt deel van de dag geopend zijn, geen pauzes hebben en de medewerkers altijd tegelijk aanwezig zijn (tussen openen en sluiten), is er bijvoorbeeld vrijwel nooit sprake van afwijking van de BKR.

Ondanks de maatregelen die de geraadpleegde houders naar eigen zeggen treffen, ondervindt toch nog bijna de helft van hen knelpunten bij het naleven van deze maatregelen (zie tabel 3.2). Hierbij worden grotendeels dezelfde knelpunten genoemd, die vorig jaar (meting 1) ook al naar voren werden gebracht als knelpunten bij de implementatie. Het meest genoemde knelpunt is de beperking van de flexibiliteit (36% van de houders noemt dit knelpunt). Alles moet heel strak worden ingeroosterd. Vooral het strikt vastleggen van de momenten dat wordt afgeweken van de BKR, past volgens hen niet bij de praktijk van de kinderopvang. Soms vragen de kinderen extra aandacht op het moment dat je als medewerker eigenlijk met pauze moet. De maatregelen zijn daarnaast volgens 22% van de houders rooster-technisch moeilijk te realiseren (zeker met het oog op ziekte en verlof) en leiden volgens 10% van de houders tot een grote administratieve belasting.

In hoofdstuk 5 zullen we zien dat de 3-uurs regeling de IKK-maatregel is waarop door de GGD gemiddeld het vaakst een overtreding wordt geconstateerd. Dit sluit aan bij de ervaring van houders dat vooral deze maatregel lastig na te leven is.

Tabel 3.2 Ervaren knelpunten bij de naleving vaste gezichtscriterium en 3-uurs regeling, volgens houders (N=100)

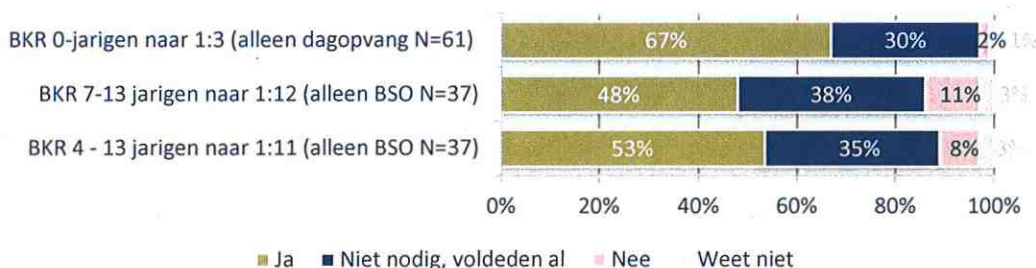
Aspect	Percentage
Ja	49%
Nee, geen knelpunten ervaren	39%
Weet niet	2%
Totaal	100%

Ook vanuit de geraadpleegde medewerkers worden knelpunten genoemd. Naast het feit dat het in de praktijk soms lastig uitvoerbaar is, zorgen de maatregelen er volgens verschillende respondenten voor dat het werk in de kinderopvang zwaarder en minder aantrekkelijk is geworden. Ze merken dat ze langere dagen moeten maken, veel minder makkelijk verlof kunnen opnemen en vaker moeten invallen wanneer collega's uitvallen door ziekte of verlof. De werkdruk neemt toe en de toegenomen zwaarte van het werk maakt dat het werk in hun ogen moeilijker te combineren wordt met hun privéleven en de zorg voor hun gezin.

Aanpassing van de BKR

Per 1 januari zijn – aanvullend op de bovengenoemde maatregelen – maatregelen van kracht geworden die betrekking hebben op de aanpassing van de beroepskracht-kindratio (BKR). In figuur 3.5 is weergegeven in hoeverre de houders naar aanleiding van deze maatregelen aanpassingen hebben doorgevoerd in hun werkwijze of beleid.

Figuur 3.5 Mate waarin veranderingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van IKK-maatregelen binnen de derde pijler, volgens houders



Vooral de aanpassing van de BKR voor 0-jarigen heeft tot veranderingen geleid bij locaties. Twee derde van de houders in de dagopvang heeft veranderingen doorgevoerd. De houders hebben vooral gekozen voor het aannemen van extra personeel (zie tabel 3.3). Een andere veelgenoemde verandering is het aanpassen van de groepsindeling. Verschillende houders zijn meer gaan werken met verticale groepen, bijvoorbeeld om de opvang betaalbaar te houden. Anderen hebben juist bewust gekozen om extra te investeren in horizontale groepen (babygroep van 0-2) om de kwaliteit ook voor de kinderen tussen 1-2 jaar te kunnen garanderen/verbeteren. Een deel van de houders heeft besloten om minder kindplaatsen voor baby's beschikbaar te stellen of om babygroepen volledig op te heffen.

Volgens de geraadpleegde pedagogisch medewerkers die werken in de dagopvang heeft de invoering van de nieuwe BKR vooral geleid tot aanpassing van de werkroosters (55%), het aannemen van extra personeel (40%) en het maken van nieuwe groepsindelingen (33%). Bijna een kwart (24%) van de medewerkers geeft aan dat ze meer uren moeten werken (langere werkdagen). De eerdergenoemde toegenomen zwaarte van het werken in de kinderopvang komt dus ook hier weer naar voren.

Een derde van de houders in de dagopvang hoefde naar eigen zeggen geen veranderingen door te voeren. Zij werken niet met 0-jarigen (bijvoorbeeld de peuteropvang) of hanteerden zelf al een passende BKR (die uitgaat van 1:3).

Van de houders in de BSO heeft ongeveer de helft veranderingen doorgevoerd als gevolg van de nieuwe BKR voor de opvang van 7 – 13-jarigen en/of de 4 – 13-jarigen. Veel van deze houders hebben de mogelijkheid aangegrepen om met grotere groepen te gaan werken. Een paar houders kon hierdoor minder personeel gaan inzetten. Andere houders hebben geen veranderingen doorgevoerd. Ze hebben naar eigen zeggen veelal de oude situatie op hun locatie gehandhaafd. Het aantal kinderen dat zij opvangen biedt geen mogelijkheid om aanpassingen te doen (bijvoorbeeld 14 kinderen op één locaties) of groei is niet mogelijk omdat er niet voldoende vraag naar BSO-plaatsen is. Anderen zagen gewoon geen noodzaak om aanpassingen te doen. Zij kiezen er bijvoorbeeld bewust voor om kleinschalige opvang te bieden.

De geraadpleegde pedagogisch medewerkers in de BSO bevestigen het beeld dat de aanpassing van de BKR vooral heeft geleid tot het aanpassen van de groepsindeling (38%) en het vergroten van de groepen (31%). Iets meer dan een kwart van de medewerkers (26%) heeft hierdoor naar eigen zeggen te maken gekregen met nieuwe werkroosters.

Tabel 3.3 Veranderingen die zijn doorgevoerd voor de implementatie van IKK-maatregelen, volgens ouders

BKR voor 0-jarigen naar 1:3	Totaal (N=41)
Extra personeel aangenomen	56%
Aanpassing groepsindeling	32%
Minder baby's aangenomen/minder kindplaatsen voor baby's	20%
Uitbreiding contracten/personeel meer inzetten	12%
Opheffen van babygroepen	5%
BKR voor 7 – 13 jarigen naar 1:12	Totaal (N=18)
Meer kinderen aangenomen/met grotere groepen gaan werken	61%
Aanpassing groepsindeling	17%
Roosters aangepast	11%
Met minder personeel gaan werken	11%
BKR voor 4 – 13 jarigen naar 1:11	Totaal (N=20)
Meer kinderen aangenomen/met grotere groepen gaan werken	55%
Aanpassing groepsindeling	25%
Roosters aangepast	10%
Met minder personeel gaan werken	10%

Twee derde van de geraadpleegde kinderdagverblijven heeft knelpunten ervaren bij het voldoen aan de aangescherpte BKR voor 0-jarigen. Het is voor de locaties minder rendabel geworden om baby's op te vangen (24%). Hierdoor is een deel van de ouders zoals gezegd ook minder baby's gaan opvangen. In een aantal locaties is er daardoor een langere wachtlijst voor baby's (10%). Er is extra personeel nodig, maar door de krapte op de arbeidsmarkt zijn nieuwe mensen erg lastig te vinden (22%). Ook ervaren ouders als knelpunt dat er door de nieuwe BKR te veel medewerkers op de groep staan (19%). Dat leidt tot meer drukte en ruimtegebrek, maar heeft bijvoorbeeld ook als gevolg dat medewerkers te weinig te doen hebben (zeker als de kinderen slapen). Dit knelpunt is ook door verschillende medewerkers en vertegenwoordigers van oudercommissies genoemd. Ze merken dat medewerkers meer gaan 'zitten en nietsdoen'. Een relatief beperkt deel van de ouders geeft aan als knelpunt dat ze de prijs van de opvang hebben moeten verhogen (14%).

Bij de BSO ervaart iets minder dan een kwart van geraadpleegde ouders (24%) knelpunten als gevolg van de verruiming van de BKR naar 1:12 (7 – 13-jarigen) of 1:11 (4 – 13-jarigen). Enkele ouders merken dat hun medewerkers er moeite mee hebben, enkele anderen zien dat de kinderen een grotere groep als lastig ervaren. Daarnaast wijzen enkele ouders op het knelpunt rondom de doorstroom van 7-jarigen. Het niet tijdig kunnen of willen laten doorstromen van een 7-jarige naar een hogere groep (bijvoorbeeld omdat het kind er nog niet aan toe is) kan er (uitgaande van de rekentool) voor zorgen dat dan nog maar 18 kinderen mogen worden opgevangen door twee beroepskrachten⁸ (in plaats van 22). Deze onbedoelde uitwerking van de rekentool is ook door enkele GGD-inspecteurs als knelpunt opgemerkt.

⁸ Dan wordt een groep van 4 – 6-jarigen opeens een verticale groep waarin er teveel 4 – 6-jarigen worden opgevangen.

De geraadpleegde houders zien echter niet alleen knelpunten als gevolg van de maatregelen binnen de pijler 'ruimte voor pedagogisch maatwerk'. Bijna de helft van de respondenten (49%) merkt op dat ze (ook) positieve effecten zien. Bij de BSO ligt het percentage houders dat voordelen ziet met 57% iets hoger dan bij de dagopvang (44%). Het kunnen opvangen van extra kinderen per medewerker zorgt in de BSO naast financieel voordeel ook voor meer flexibiliteit, zowel wat betreft het in te zetten personeel (personeel is soms over en kan elders worden ingezet) als wat betreft het aantal op te vangen kinderen (ouders kunnen makkelijker een dagje ruilen/extra opnemen).

Positieve ervaringen

- Financieel aantrekkelijk (BSO)
- Meer flexibiliteit (BSO)
- Verhoging kwaliteit kinderopvang (dagopvang)
- Minder werkdruk (dagopvang)

De geraadpleegde houders in de dagopvang zien vooral als voordeel dat de kwaliteit van de opvang (verder) is verhoogd. Er kan meer gerichte zorg en aandacht aan de baby's worden besteed (zeker als ze allemaal wakker zijn). Ook de meeste medewerkers ervaren het als prettig dat ze wat meer rust hebben, zodat ze zich nog beter kunnen focussen op de behoeften van de kinderen.

3.5 Maatregelen pijler 4: Kinderopvang is een vak

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

Uit de vorige meting kwam naar voren dat invoering van de twee maatregelen uit 2018 soepel is verlopen. Houders hoefden naar eigen zeggen weinig veranderingen in hun werkwijze door te voeren om aan de maatregelen te voldoen. Ze zetten – ook al voor 2018 – geen vrijwilligers formatief in en/of werkten niet of maar in beperkte mate met stagiairs. Tot knelpunten had de implementatie niet geleid. De houders die we in 2019 voor het eerst hebben geraadpleegd bevestigen dat de implementatie van deze maatregelen op zich goed is verlopen. Wel merkt 15% van hen inmiddels dat het soms best lastig is dat je niet meer stagiairs mag inzetten (meer dan 33%). Ook 18% van de geraadpleegde pedagogisch medewerkers ziet dat soms/regelmatig niet aan deze maatregel wordt voldaan. Zeker in de vakantieperiode en door de toegenomen krapte

op de arbeidsmarkt missen ze de mogelijkheid om deze groep (breder) in te zetten. In hoofdstuk 5 zullen we zien dat deze maatregel in de praktijk inderdaad lastiger lijkt na te leven. Het is de enige IKK-maatregel waarbij het percentage overtredingen sinds 2018 is gestegen.

Pedagogisch beleidsmedewerker

De implementatie van de derde maatregel binnen deze pijler (invoeren van een pedagogisch beleidsmedewerker per 1 januari 2019) heeft tot veel meer veranderingen bij kinderopvanglocaties geleid. Figuur 3.6 laat zien dat 83% van de houders naar eigen zeggen aanpassingen heeft moeten doen. Voor enkele houders was dit niet nodig. Zij geven aan dat zij ook al voor die tijd werkten met medewerkers die vergelijkbare functies vervulden als de pedagogisch beleidsmedewerker (coaching en beleid maken). Enkele organisaties hebben nog geen veranderingen doorgevoerd. Zij zijn nog op zoek naar een passende invulling van deze rol of hebben deze naar eigen zeggen niet nodig.

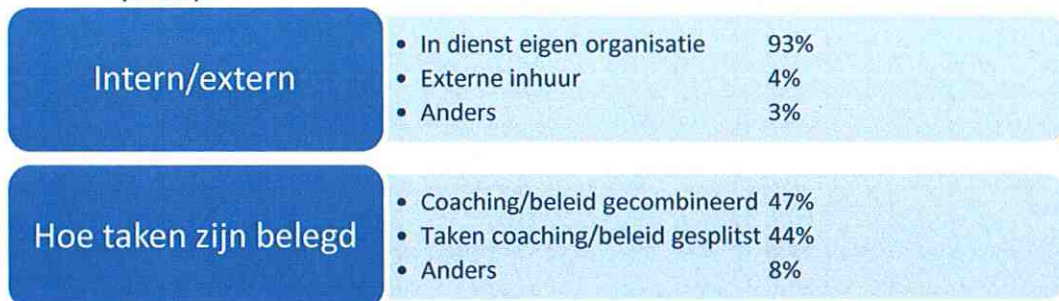
Figuur 3.6 Mate waarin veranderingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker, volgens houders (N=100)



De noodzaak tot het doorvoeren van veranderingen verschilt nauwelijks tussen de locaties in de BSO (84%) en de locaties in de dagopvang (81%). Ook tussen locaties van grote organisaties (80% heeft veranderingen moeten doorvoeren) en die van middelgrote (86%) en kleine organisaties (80%) zijn de verschillen beperkt.

De wijze waarop volgens de geraadpleegde houders in organisaties vorm is gegeven aan de pedagogisch beleidsmedewerker is weergegeven in onderstaande figuur. De pedagogisch beleidsmedewerkers die worden ingezet zijn volgens 93% van de geraadpleegde houders in dienst van de organisatie. Vier houders (allen behorende tot een kleine organisatie) geven aan dat ze een zzp-er of extern bureau inhuren. Twee houders stellen dat beide gevallen voorkomen. Een deel is van de pedagogisch beleidsmedewerkers is in dienst (bijvoorbeeld degene die zich bezighoudt met beleid), anderen (bijvoorbeeld de coaches) worden extern ingehuurd.

Figuur 3.7 Wijze waarop aan pedagogisch beleidsmedewerker vorm is gegeven, volgens houders (N=100)



De pedagogisch beleidsmedewerker heeft twee taken, namelijk coaching van de pedagogisch medewerkers en het ontwikkelen van pedagogisch beleid. In ongeveer de helft van de in het

onderzoek betrokken locaties zijn beide taken gecombineerd. De pedagogisch beleidsmedewerker voert dus beide taken uit. Sommige locaties kennen meerdere beleidsmedewerkers. Deze medewerkers voeren dan allemaal beide taken uit. In een ander deel van de locaties (44%) zijn de taken gesplitst en belegd bij verschillende personen. Er zijn personen die zich uitsluitend bezighouden met coaching en anderen die zich bezighouden met de ontwikkeling van beleid. Een kleine groep houders heeft het anders geregeld. Zij werken bijvoorbeeld met een team van mensen, tussen wie de taken (vooralsnog) wisselen, of met één coach en één iemand die beiden taken combineert.

Het splitsen van de taken gebeurt in sterkere mate in de BSO (57% tegenover 37% in de dagopvang) en meer in de middelgrote (55%) en grote organisaties (50%) dan in de kleine organisaties (33%).

In de regelgeving is vastgelegd hoeveel uur door de pedagogisch beleidsmedewerker minimaal besteed moet worden aan coaching (10 uur per fte) en het ontwikkelen van pedagogisch beleid (minimaal 50 uur per locatie). De verdeling van de uren is maatwerk. We hebben de houders gevraagd of het duidelijk is wat er van hen wordt verwacht wat betreft de urenverantwoording. Van hen geeft 83% aan dat ze het voldoende duidelijk vinden. Ze houden naar eigen zeggen nauwkeurig bij hoeveel uren aan coaching worden besteed. Dit gebeurt hetzij door de coach zelf, hetzij door de locatie die opschrijft wanneer de coach is langs geweest en welke medewerkers zijn getraind.

Voor anderen is het nog niet voldoende helder. Verschillende houders geven aan dat ze niet goed weten wat ze allemaal onder 'coaching' mogen plaatsen. Andere houders snappen nog niet goed hoe de uren mogen worden verdeeld. Zeker het feit dat het aantal uur per kindcentrum wordt bepaald (minimaal 50 uur) maakt het onduidelijk. Een kleine voorschoolse opvang moet een vergelijkbaar minimumaantal uur verantwoorden als een grote locatie voor BSO.

Aan de geraadpleegde pedagogisch medewerkers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar (2019) daadwerkelijk gecoacht zijn door de coach. Iets meer dan de helft van de medewerkers geeft aan coaching te hebben gehad. Nog eens 22% stelt dat zij zelf geen coaching hebben ontvangen, maar dat een coach wel aanwezig is geweest op de locatie en collega's heeft ondersteund. Iets meer dan een vijfde van de medewerkers is niet gecoacht.

Tabel 3.4 Mate waarin pm'ers naar eigen zeggen coaching hebben gehad in 2019

Aspect	Totaal (N=277)
Ja	55%
Nee, zelf niet (maar coach is wel aanwezig geweest op de locatie)	22%
Nee	22%
Weet niet	1%
Totaal	100%

Coaching vindt op verschillende manieren plaats. De coach draait mee op de groep en geeft aanwijzingen (volgens 53% van de pm'ers waar coaching op de locatie heeft plaatsgevonden), de coach voert individuele coachingsgesprekken (50%) en/of de coach is aanwezig geweest bij (werk)overleggen (43%). In 17% van de gevallen vindt (ook) begeleiding op afstand plaats (bijvoorbeeld door video-interactie begeleiding).

De GGD heeft in 2019 nog niet kunnen controleren of en hoe de gereserveerde uren voor coaching daadwerkelijk zijn ingevuld. Hierdoor hebben houders naar eigen zeggen vaak nog geen feedback gekregen of ze de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker goed hebben ingezet en of ze de urenverantwoording goed hebben vormgegeven.

In totaal heeft 22% van de geraadpleegde houders knelpunten ondervonden bij de implementatie van de pedagogisch coach (coachingstaken) en 11% bij de implementatie van de pedagogisch beleidsmedewerkers (beleidstaken). De genoemde knelpunten zijn divers. Naast onduidelijkheid over de invulling van de taken wordt door houders gewezen op het feit dat de implementatie van deze maatregel veel geld en tijd kost. Mensen die voorheen al coaching gaven moeten nu opeens aan bepaalde voorwaarden voldoen en zaken moeten nu officieel worden vastgelegd. De kwaliteit wordt daardoor niet per definitie beter (coaching en beleidsontwikkeling vond al plaats), de administratieve belasting wel. Anderen vonden het lastig om een geschikt persoon voor deze functie te vinden.

Het in de dagelijkse praktijk naleven van de maatregel gaat in bijna twee derde van de organisaties goed. Anderen (37%) ervaren knelpunten. Wederom wordt gewezen op de belasting in tijd, geld en administratieve 'rompslomp'. Daarnaast merken deze houders dat het zoeken is naar een goede vorm, zeker op het gebied van coaching. Welk moment is geschikt voor coaching (werkoverleg, coaching on the job), hoe kun je coaching geven zonder dat daar voor medewerkers extra uren voor moeten worden vrijgemaakt en hoe ga je om met medewerkers die niet opeens door een collega gecoacht willen worden. In hoeverre dit 'opstartproblemen' zijn of dat de knelpunten in de naleving meer structureel van karakter zijn, is nu nog niet duidelijk.

Al wel is duidelijk dat ruim drie kwart van de houders (ook) voordelen ziet van de komst van de pedagogisch beleidsmedewerker. De meest genoemde positieve ervaringen zijn hieronder weergegeven.

Positieve ervaringen

- Medewerkers gericht en structureel inhoudelijk ondersteund
- Meer bewustwording belang pedagogische kwaliteit
- Pedagogische kwaliteit ook echt verbeterd
- Medewerkers meer bewust van eigen rol

Met de komst van de pedagogisch beleidsmedewerker wordt er volgens houders in de praktijk echt gericht gewerkt aan de inhoudelijk coaching en de ondersteuning van pedagogisch medewerkers. Coaching is voor veel organisaties niet helemaal nieuw en het belang ervan werd vaak wel gezien. Door deze IKK-maatregel wordt iedere organisatie echter 'gedwongen' om er in de praktijk ook echt structureel invulling aan te geven. Dit leidt ertoe dat er zowel organisatiebreed als bij de individuele medewerkers meer bewustwording is van het belang van pedagogische kwaliteit en het belang om er op een positieve manier voortdurend aan te werken. Een deel van de houders ziet (of verwacht) dat de pedagogische kwaliteit binnen hun opvang ook daadwerkelijk verbetert. Het pedagogisch beleid wordt in de praktijk bijvoorbeeld meer consequent geïmplementeerd en beter uitgevoerd en de pedagogische kennis en vaardigheden van medewerkers worden verbeterd. Ook merken verschillende houders dat medewerkers zich meer bewust worden van hun eigen kracht en hun rol. Ze weten beter hoe ze kunnen bijdragen aan het realiseren van een goede pedagogische kwaliteit.

4. Rol en betrokkenheid oudercommissie

4.1 Inleiding

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

4.2 Bekendheid IKK bij oudercommissies

Net als in de vorige meting geven nagenoeg alle houders (90%) aan dat zij hun oudercommissie op de hoogte hebben gesteld over de Wet IKK en de kwaliteitsmaatregelen die per 1 januari 2018 en die per 1 januari 2019 geïmplementeerd dienden te zijn. Het feit dat de locatie niet beschikt over een oudercommissie is de belangrijkste reden waarom die informatievoorziening achterwege is gebleven. De geraadpleegde oudercommissieleden stellen ook dat de houder in veel gevallen een belangrijke informatiebron is geweest. Van hen heeft 82% informatie vanuit de houder ontvangen. Andere belangrijke bronnen waren BOinK (26%) en de landelijke media (18%).

Tabel 4.1 toont op welke wijze de houder de informatie volgens de oudercommissie heeft verstrekt.

Tabel 4.1 Wijze waarop oudercommissie door houder is geïnformeerd, volgens OC-leden

Wijze	2018 (N=49)	2019 (N=67)
Vast gespreksonderwerp tijdens overleg met houder	51%	60%
Houder stelt ons steeds schriftelijk op de hoogte bij ontwikkelingen	41%	18%
Informatie vanuit de brancheorganisatie doorgezet naar de oudercommissie	27%	16%
Komt incidenteel aan de orde in gesprekken met de houder	16%	10%
Speciale bijeenkomsten georganiseerd door houder	12%	15%
Houder heeft oudercommissie gewezen op website veranderingenkinderopvang.nl	10%	6%

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

In een deel van de gevallen wordt de oudercommissie actief door de houder geïnformeerd. IKK wordt als onderwerp regelmatig besproken in het overleg houder-oudercommissie of er zijn speciale themabijeenkomsten door de houder hierover georganiseerd. Dit actieve informeren gebeurde in 2019 verhoudingsgewijs iets vaker dan in 2018. Op andere locaties is informatievoorziening richting de oudercommissie wat passiever van aard, in de zin dat deze vooral bestaat uit het schriftelijk informeren en doorzetten van schriftelijke informatie richting de oudercommissie. Er vindt geen gesprek of interactie plaats tussen de houder en de oudercommissie, het wordt aan de oudercommissie zelf overgelaten of ze wat met de informatie doen.

Deze vorm van informatieverstrekking lijkt in 2019 minder te zijn gebeurd dan 2018. Toen lag het percentage oudercommissies dat regelmatig schriftelijk op de hoogte werd gebracht op 41% (nu 18%). Het doorsturen van informatie vanuit de brancheorganisatie gebeurde in 27% van de oudercommissies. Mogelijk speelt mee dat in 2019 minder veranderingen zijn doorgevoerd en dat hierdoor ook minder aanleiding is geweest om regelmatig informatie hierover te delen.

Mede door de informatievoorziening was het in 2018 voor bijna de helft van de oudercommissieleden naar eigen zeggen voldoende duidelijk wat het doel is van de Wet IKK en welke maatregelen geïmplementeerd dienden te worden per 1 januari 2018 (zie figuur 4.1). In de tweede meting is gevraagd in hoeverre de maatregelen van 2019 bij de oudercommissieleden bekend waren. Dit percentage ligt met 59% iets hoger. De andere respondenten hadden naar eigen zeggen niet (helemaal) goed voor ogen wat de Wet IKK voor hun locatie betekende. Dit zijn oudercommissieleden die minder breed en actief geïnformeerd zijn (door de houder) dan de andere oudercommissieleden. Zij hebben er in veel mindere mate over gesproken met de houder en zijn vooral schriftelijk geïnformeerd.

Figuur 4.1 Mate waarin het doel van de Wet IKK en de maatregelen vooraf voldoende duidelijk waren, volgens OC-leden in 2018 (N=53) en in 2019 (N=76)

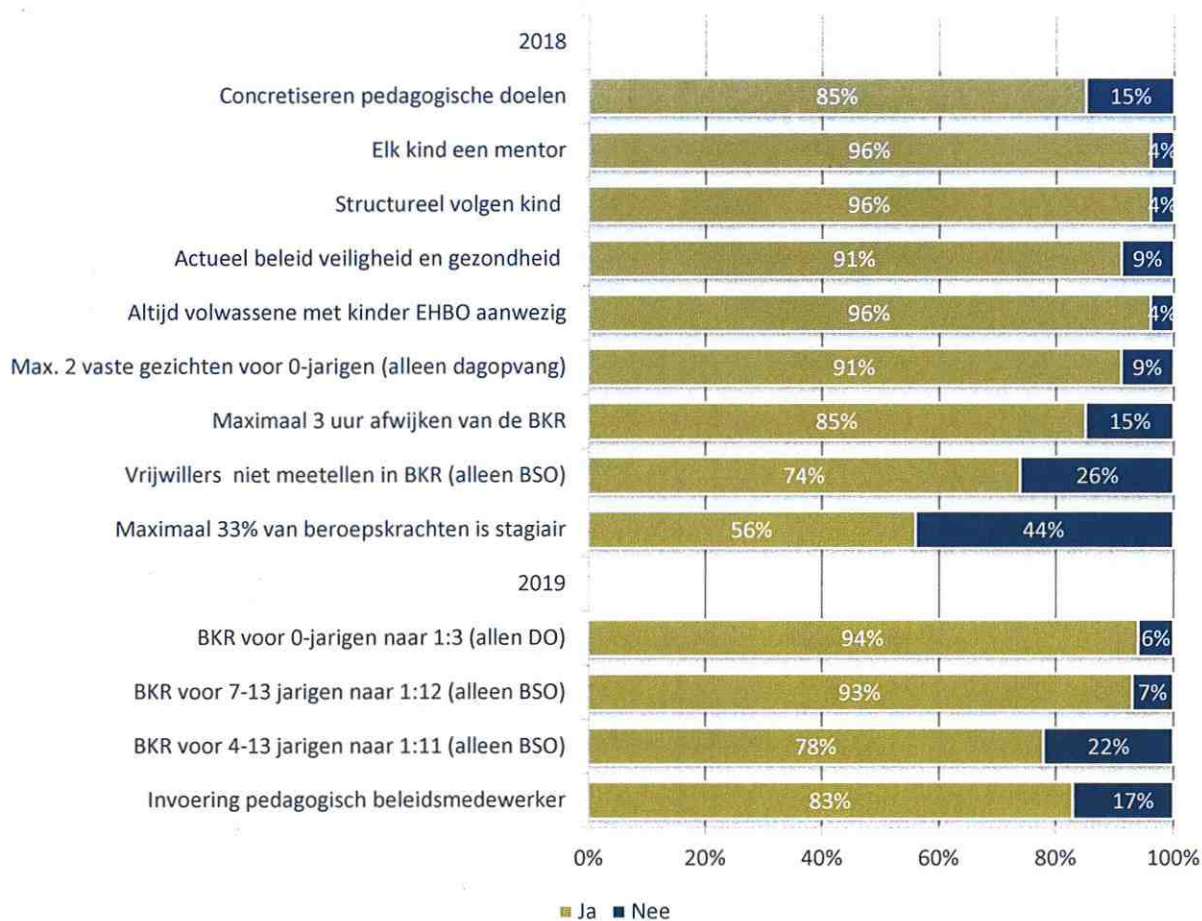


Het was voor oudercommissieleden in beide jaren vooral onduidelijk over welke maatregelen zij als oudercommissie adviesrecht hadden (43% meting 2019) en de wijze waarop bepaalde maatregelen geïmplementeerd dienden te worden (37%). In 2019 was er daarnaast (meer dan vorig jaar) onduidelijkheid over de gevolgen die de maatregelen voor de locatie (en de ouders en kinderen) zou hebben (23%).

De IKK-maatregelen waren op het moment van onderzoek⁹ bij de meeste oudercommissieleden wel bekend. Figuur 4.2 laat zien dat de meeste onduidelijkheid bestond ten aanzien van de maatregel 'niet meetellen van vrijwilligers in de BKR' en de beperkte inzet van stagiairs als beroepskracht (33% maatregel). Bij de maatregelen uit 2019 blijft de bekendheid wat achter met betrekking tot de aanpassing van de BKR voor de groep kinderen van 4 tot 13 jaar. Hierbij kan meespelen dat een deel van de houders heeft aangegeven geen veranderingen te hebben doorgevoerd. Voor hen was geen aanleiding/mogelijkheid om de BKR aan te passen.

⁹ Voor de maatregelen die in 2018 van kracht zijn geworden is de bekendheid getoetst in de periode november/december 2018. Voor de maatregelen uit de 2019 is de bekendheid getoetst in de periode oktober/december 2019.

Figuur 4.2 Bekendheid met IKK-maatregelen, volgens OC-leden (N=55)



4.3 Rol en betrokkenheid oudercommissie bij implementatie IKK

Uit de vorige meting kwam naar voren dat er bij een meerderheid van de geraadpleegde oudercommissieleden onduidelijkheid bestond over de rol (adviesfunctie) die de oudercommissie heeft bij de implementatie van de IKK-maatregelen en hoe die in de praktijk moet worden ingevuld. Veel oudercommissieleden leken niet goed op de hoogte over welke zaken zij advies mochten geven, hoe hun advies zich verhoudt tot de wettelijke verplichtingen die IKK-maatregelen in zich hebben en hoe met het advies door de werkgever moet worden omgegaan. Het adviesrecht bleek ook niet altijd even herkenbaar te worden ingezet. Houders leken het adviesrecht meer informeel (mondeling/tijdens overleg en niet schriftelijk) aan oudercommissies voor te leggen.

Om de bekendheid met het adviesrecht beter in beeld te krijgen hebben we in de tweede meting concreet aan de oudercommissieleden en houders gevraagd of het vooraf voldoende duidelijk was wat het adviesrecht inhoudt en hoe oudercommissies dit adviesrecht kunnen gebruiken als de houder veranderingen wil doorvoeren in het beleid of de werkwijze van de locatie.

Figuur 4.3 Mate waarin voldoende duidelijk is wat adviesrecht inhoudt en hoe de oudercommissie dit recht kan inzetten, volgens OC-leden (N=74) en houders (N=94)



Vervolgens is gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met de verschillende kenmerken van het adviesrecht.

Figuur 4.4 Mate OC-leden bekend zijn met de verschillende kenmerken van het adviesrecht (N=74)



De bovenstaande figuren laten zien dat voor ruim twee derde van de geraadpleegde oudercommissieleden naar eigen zeggen toch (inmiddels) wel voldoende duidelijk is wat het adviesrecht inhoudt. Iets meer dan 30% van de oudercommissieleden is van mening dat ze niet volledig zicht hebben op de inhoud van het adviesrecht. Bij de houders ligt dat percentage op 11%.

Het feit dat de houder verplicht is om de oudercommissie schriftelijk om advies te vragen bij wijziging van beleid of het opstellen van nieuw beleid en dat de houder verplicht is de oudercommissie tijdig te voorzien van relevante informatie, is bij de oudercommissieleden breed bekend. Ook weet een ruime meerderheid van de oudercommissieleden dat de houder het advies tijdig moet aanvragen. Dat wil zeggen dat er een zodanige termijn in acht moet worden genomen, dat het advies van de oudercommissie nog van wezenlijk invloed kan zijn op het besluit van de houder. Gebruikelijk is een termijn van vier weken. De meeste onduidelijkheid lijkt te bestaan over wat de houder met het advies van de oudercommissie moet doen. Ruim een derde van de oudercommissieleden was tot het moment van onderzoek niet bekend met het feit dat de houder altijd schriftelijk moet reageren op het uitgebrachte advies en dat de houder bij een negatief advies alleen gemotiveerd mag afwijken.

Betrokkenheid van de oudercommissie

We hebben gekeken in hoeverre de geraadpleegde oudercommissies volgens de oudercommissieleden door de houder ook daadwerkelijk zijn betrokken bij veranderingen die zijn doorgevoerd als gevolg van de IKK-maatregelen. Daarbij is specifiek gekeken naar de maatregelen die per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden¹⁰. Dit is weergegeven in figuur 4.5. Van de 83 oudercommissieleden geven er 57 aan dat de houder veranderingen heeft doorgevoerd naar aanleiding van IKK. Van deze 57 oudercommissieleden is ruim twee derde (68%) door de houder om advies gevraagd bij het doorvoeren van deze veranderingen. In de meeste gevallen is advies gevraagd over alle doorgevoerde wijzigingen (56%), bij de anderen is bij een deel van de doorgevoerde veranderingen advies gevraagd (12%). Daarbij valt op dat wel advies werd gevraagd over tariefwijzigingen of herindeling van groepen (van verticaal naar horizontaal) als gevolg van de aanpassing van de BKR. In geen van de gevallen waar 'gedeeltelijk' advies is gevraagd, is advies gevraagd over het invoeren van een pedagogisch coach. Bij andere oudercommissieleden is bij geen van de veranderingen advies gevraagd. Deze oudercommissieleden hebben als OC ook meestal geen ongevraagd advies gegeven. Ze zagen daar naar eigen zeggen geen aanleiding toe, omdat ze zich konden vinden in de veranderingen die de houder heeft doorgevoerd.

Daar waar advies is gevraagd is dat meestal niet schriftelijk gebeurd. De constatering uit de vorige meting dat houders hun oudercommissies vaak meer 'informeel' om advies vragen lijkt daarmee te worden bevestigd. Blijkbaar vragen de oudercommissies de houder ook niet om hun adviesverzoek schriftelijk aan te leveren, terwijl ze wel weten dat dit eigenlijk schriftelijk moet gebeuren. Veelal worden de voorgenomen veranderingen besproken tijdens overlegmomenten tussen de houder en de oudercommissie. De oudercommissie wordt dan in de gelegenheid gesteld om advies te geven. De houders vragen vooral advies bij het op een goede manier implementeren van de IKK-maatregelen (59%) of vragen de oudercommissie om instemming met de door de hen voorgestelde veranderingen (56%). Ook vraagt een deel van de houders (46%) in hun adviesverzoek om het oordeel van de oudercommissie over de financiële effecten van de veranderingen.

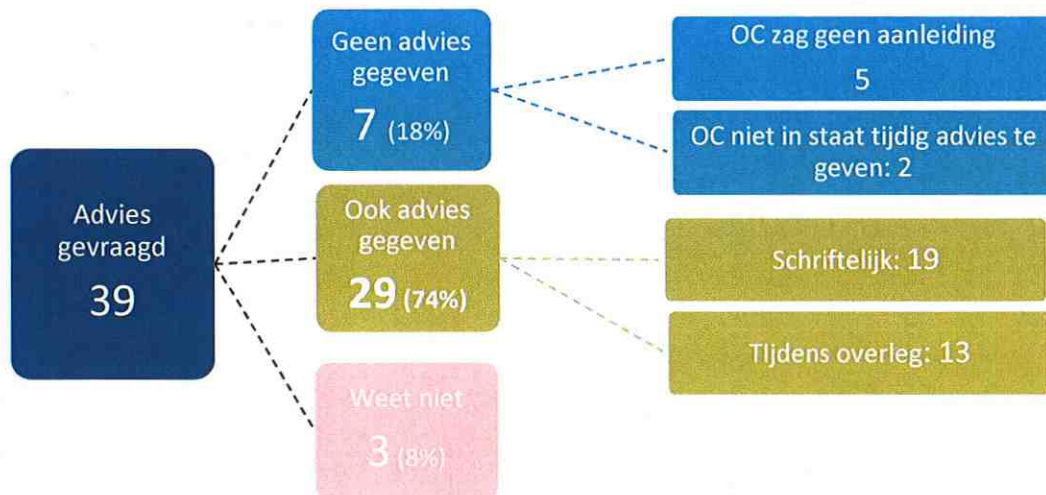
Figuur 4.5 Mate waarin houders de oudercommissie advies hebben gevraagd bij veranderingen, volgens oudercommissies



¹⁰ Dit is gedaan omdat de implementatie van de andere maatregelen inmiddels meer dan 2 jaar geleden kan hebben plaatsgevonden. De kans bestaat dat een belangrijk deel van de geraadpleegden destijds nog geen lid was van de oudercommissie.

In figuur 4.6 is vervolgens weergegeven in welke mate de oudercommissies ook gebruik maken van hun adviesrecht. Bijna driekwart van de oudercommissieleden die om advies zijn gevraagd hebben naar eigen zeggen ook daadwerkelijk advies uitgebracht. In het merendeel van de gevallen is het advies schriftelijk ingediend. Toch worden ook nog vaak overlegmomenten gebruikt om het advies te geven en blijft schriftelijk advies achterwege.

Figuur 4.6 Mate waarin oudercommissies advies hebben gegeven bij veranderingen, volgens oudercommissies



Van de oudercommissies die advies hebben uitgebracht heeft 83% naar eigen zeggen ingestemd met de door de houder voorgenomen veranderingen. Anderen hebben suggesties gedaan voor aanpassingen in de voorstellen van de houder. Bij vrijwel alle oudercommissies (93%) die advies hebben uitgebracht, heeft de houder het advies volgens de oudercommissieleden serieus genomen en waar nodig ook daadwerkelijk opgevolgd. In een zestal gevallen heeft het geleid tot een wijziging van het beleid. Zo is de tariefverhoging herzien of is op advies van de oudercommissie besloten om de tariefverhoging stapsgewijs in te voeren in plaats van in één keer. Ook hebben oudercommissies kunnen bewerkstelligen dat er minder stagiairs op een groep worden ingezet en/of dat de grootte/samenstelling van de groep werd aangepast.

De ruime meerderheid (86%) van de oudercommissieleden die advies hebben gegeven stelt dat de procedure rondom het advies goed is verlopen. De houder heeft hen tijdig en goed geïnformeerd en is serieus omgegaan met het door de oudercommissie ingebrachte advies. Dat het adviesverzoek niet schriftelijk is gedaan, zien deze oudercommissies blijkbaar niet als (groot) probleem. Degenen die minder tevreden zijn over het verloop van het traject geven aan dat de houder hen geen terugkoppeling heeft gegeven over wat er met het advies van de oudercommissie is gedaan of zijn van mening dat de houder hen eerder in het traject had moeten betrekken (al bij het nadenken over en ontwikkelen van nieuw beleid).

Een deel van de oudercommissieleden heeft besloten geen gebruik te maken van het adviesrecht. Ook hier wordt vooral als argument gegeven dat de oudercommissie daar geen reden toe zag, omdat ze het eens waren met de voorgenomen veranderingen van de houder. In een tweetal gevallen was het tijdig indienen van advies niet mogelijk. Een drietal oudercommissieleden weet niet (meer) of en op welke manier de oudercommissie advies heeft gegeven.

Wanneer de gegevens uit figuur 4.5 en figuur 4.6 worden gecombineerd, wordt duidelijk dat in 54% van de gevallen waarbij de houder veranderingen heeft doorgevoerd naar aanleiding van IKK, de oudercommissie actief advies heeft uitgebracht (29 op verzoek van de houder, 2 ongevraagd advies). Dit percentage komt redelijk overeen met het percentage dat naar voren kwam in de vorige meting (59%)¹¹.

In nog eens 25% van de gevallen heeft de oudercommissie zelf besloten geen (ongevraagd) advies uit te brengen omdat ze het eens waren met de veranderingen (9 leden die niet om advies zijn gevraagd en 5 leden die wel om advies zijn gevraagd, maar dit niet hebben gegeven). Vier oudercommissieleden (7%) hebben naar eigen zeggen geen advies kunnen uitbrengen, terwijl ze dat wel hadden willen doen. Van de rest van de oudercommissieleden kan niet goed worden vastgesteld hoe de procedure rondom het adviesrecht is verlopen. Zij weten niet meer of er advies is gevraagd/gegeven.

Ervaringen houder

We hebben ook de houder gevraagd naar de rol van de oudercommissie bij de doorgevoerde veranderingen naar aanleiding van de IKK-maatregelen. Van hen geeft 62% aan dat ze de oudercommissie bij veranderingen naar aanleiding van de IKK-maatregelen altijd om schriftelijk advies vragen. Dit komt redelijk overeen met het percentage dat bij de raadpleging van de oudercommissies naar voren kwam (68% zegt dat ze om advies zijn gevraagd, hoewel lang niet altijd schriftelijk). In onderstaande tabel is weergegeven wat de reden is voor de andere houders om niet altijd (schriftelijk) advies te vragen.

De meest genoemde reden is dat de houders naar eigen zeggen een andere manier kiezen om advies te vragen, namelijk mondeling/tijdens overleggen met de oudercommissie. Als reden om niet altijd schriftelijk advies te vragen is genoemd dat houders het (in sommige gevallen) te omslachtig en tijdrovend vinden, dat ze het zelf niet nodig vinden (omdat het mondeling ook kan) of dat de oudercommissie het in hun ogen niet nodig vindt. Anderen vragen geen advies omdat er op dit moment geen oudercommissie voor de locatie aanwezig is. Bij veel voorkomende tussentijdse wijzigingen (zoals het toewijzen van de vaste gezichten) vindt een deel van de houders het niet altijd nodig en wenselijk om deze steeds voor te leggen aan de oudercommissie.

Tabel 4.2 Mate waarin houders naar eigen zeggen de OC altijd schriftelijk om advies vragen

Aspect	N=100
Vragen altijd schriftelijk om advies	62%
Vragen niet schriftelijk, maar mondeling om advies	13%
Vragen niet om advies, want geen oudercommissie	6%
Vragen geen schriftelijk advies bij veel voorkomende veranderingen	6%
Wij vragen onze eigen OC geen advies, dat loopt via de centrale OC	3%
Wij vragen geen advies bij zaken die geen invloed hebben op ouders/kinderen	2%
Wij vragen nooit om advies	2%
Weet niet	7%
Totaal	100%

¹¹ De manier van uitvragen van de informatie is niet volledig identiek in beide metingen. Dus vergelijking van de cijfers moet met enige voorzichtigheid worden gedaan.

Figuur 4.7 laat zien dat het percentage houders dat advies vraagt in de dagopvang hoger is dan in de BSO¹²:

Figuur 4.7 Aandeel houders dat de oudercommissie om advies vraagt bij voorgenomen veranderingen als gevolg van de IKK-maatregelen



Met het vragen van advies hopen houders vooral actieve input te krijgen vanuit de oudercommissie voor het praktisch goed vormgeven van de maatregelen (42%), hopen ze instemming te krijgen met de voorgenomen maatregelen (41%), willen ze de wensen en meningen van ouders inventariseren (29%) en/of het oordeel vernemen van de oudercommissie over het (financiële) effecten van de maatregelen (16%).

Maar een beperkt deel van de oudercommissies (21%) heeft volgens de houders (ongevraagd) advies uitgebracht. Daarbij zijn geen noemenswaardige verschillen te zien tussen de BSO en de dagopvang. Het merendeel (65%) van de oudercommissies vond het uitbrengen van advies naar de mening van de houder niet nodig. Ze waren het eens met de voorgenomen veranderingen. Bij de overige houders (14%) heeft de oudercommissie in het geheel geen advies/mening gegeven over de voorgenomen veranderingen.

Daar waar de oudercommissie advies heeft uitgebracht, is dat volgens de houder in de helft van de gevallen schriftelijk gebeurd en in de andere helft van de gevallen mondeling/tijdens overleg.

De oudercommissies hebben volgens de houders vooral advies uitgebracht over de aanpassingen die de houders wilden nemen naar aanleiding van de aanpassing van de BKR voor 0-jarigen (32%) en de aanpassing van de BKR voor de BSO (26%). Ook is er door een deel van de oudercommissies advies gegeven over de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker (21%) en de concretisering van de pedagogische doelen (16%). Over veranderingen naar aanleiding van de andere maatregelen is in mindere mate advies uitgebracht. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat deze maatregelen al langer geleden (al in 2018) zijn doorgevoerd en dat de houders mogelijk niet meer duidelijk voor ogen hebben of/welk advies de oudercommissie bij die maatregelen heeft uitgebracht.

In acht gevallen heeft het tot aanpassing van het voorgenomen beleid geleid. Net als de oudercommissies stellen ook de houders dat de aanpassingen betrekking hadden op de tarievenwijziging en het niet doorvoeren van de aanpassing van de groepsgrootte/-indeling.

¹² De cijfers van de houders en de oudercommissies kunnen niet een op een worden vergeleken. Een deel van de oudercommissieleden is via een andere weg (BOInk-nieuwsbrief 22%) bij het onderzoek betrokken en heeft dus geen directe relatie met de geraadpleegde houders.

We hebben de houders ook gevraagd of ze nog knelpunten hebben ervaren rondom de adviesfunctie van de oudercommissie bij de veranderingen in het kader van de IKK-maatregelen. Bijna een vijfde van de houders (19%) loopt naar eigen zeggen in de praktijk weleens tegen problemen aan. De ervaren knelpunten zijn divers. Het bredere beeld dat uit de antwoorden naar voren komt, is dat het volgens houders lastig is om ouders op een inhoudelijk zinvolle manier in het beleidsvormingsproces te betrekken. De oudercommissie stelt zich naar de mening van de houder niet actief op (meest genoemd), oudercommissieleden hebben weinig kennis van het onderwerp (snappen de achterliggende doelen niet) en/of lijken vooral naar de directe belangen voor zichzelf/hun eigen kind te kijken (en niet naar het algemene belang van alle ouders/kinderen). Daarnaast ervaren enkele houders het als lastig dat bepaalde voorwaarden (3-uurs regeling) ervoor zorgen ze de oudercommissie heel vaak moeten inschakelen. Ze zien het niet als zinvol dat ze elke wijziging aan de oudercommissie moeten voorleggen.

5. Toezicht en handhaving

5.1 Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteitseisen die gelden voor de kinderopvang. Zij geeft de lokale GGD opdracht om inspecties uit te voeren. Een toezichthouder van de GGD voert deze inspecties jaarlijks uit bij elke individuele kinderopvanglocatie. In het inspectierapport adviseert de GGD de gemeente om wel of niet te handhaven. De gemeente kan dan besluiten tot het nemen van maatregelen. Vanuit hun rol kunnen zowel de gemeenten als de GGD-inspecteurs inzicht geven in het verloop van de implementatie van de IKK-maatregelen die per 1 januari 2018 van kracht zijn geworden. De ervaringen van GGD-inspecteurs en de gemeenteambtenaren in 15 in dit onderzoek betrokken gemeenten komen aan bod in dit hoofdstuk. We starten dit hoofdstuk echter met de presentatie van de uitkomsten van de analyse van de GIR-data die we hebben uitgevoerd. Daarmee willen we (op landelijk niveau) inzicht geven in de mate waarin bij GGD-inspecties overtredingen worden vastgesteld bij de kwaliteitsmaatregelen die in het kader van IKK zijn (worden) geïmplementeerd en welke ontwikkelingen zich daarbij voordoen.

5.2 Analyses GIR-data

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

Met de GIR-gegevens wordt onder andere in beeld gebracht in welke mate en op welke inspectievoorwaarden overtredingen worden geconstateerd door GGD-inspecteurs. GGD GHOR Nederland heeft ten behoeve van deze monitor gegevens vanuit GIR aangeleverd.¹⁷ Deze informatie hebben we gebruikt om zicht te krijgen op de mate van naleving van de kwaliteitseisen die met de komst van IKK vanaf januari 2018 en per januari 2019 van kracht zijn geworden/zijn aangepast. De inspectievoorwaarden die we hebben bekeken staan weergegeven in tabel 5.1. Hierin wordt weergegeven in welk deel van de uitgevoerde inspecties de betreffende voorwaarde is meegenomen.

¹⁷ GGD GHOR heeft voor 2018 en 2019 als totaal (en per kwartaal) het volgende in kaart gebracht: aantal inspecties waarbij de afzonderlijke voorwaarden beoordeeld zijn en het aantal (en percentage) inspecties waarbij wel/niet is voldaan aan elk van de voorwaarden (dus aantal inspecties waarbij wel/niet een overtreding op elk van de voorwaarden is geconstateerd). De cijfers zijn nader uitgesplitst naar type organisatie (BSO, kinderdagverblijf) en naar omvang van de organisatie (bepaald op basis van het aantal locaties per organisatie). Daarbij zijn alleen de jaarlijkse inspecties meegenomen (dus niet de inspecties na registratie, de incidentele onderzoeken en de nadere onderzoeken). De cijfers van de gemeente Amsterdam ontbreken in de overzichten. Bij de inspecties is uitgegaan van de datum van het inspectiebezoek. De peildatum is 1-1-2020. De cijfers voor 2019 zijn nog niet compleet. Niet alle inspecties waren op het peilmoment al afgerond en opgenomen in GIR. Een deel van de in 2019 uitgevoerde inspecties kon daarom niet worden meegenomen.

Tabel 5.1 Inspectie-voorwaarden (per pijler) die betrekking hebben op IKK-maatregelen 2018 en 2019

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

* Geeft weer bij welk deel van de inspecties dit voorwaarde is geïnspecteerd.

¹⁴ In 2018 heette dit item 3.4.6.

¹⁵ Dit item heette in 2018 3.4.3.

¹⁶ De BKR is geen maatregel die naar aanleiding van de Wet IKK is ingevoerd. De BKR is door IKK wel aangepast.

¹⁷ Dit item heette in 2018 3.2.2.

In tabel 5.2 is vervolgens per inspectie-voorwaarde weergegeven in welk percentage van de geïnspecteerde kinderopvanglocaties een overtreding is geconstateerd. Het gaat hierbij om de overtredingen 'inclusief herstelaanbod' (dat wil zeggen inclusief de overtredingen die in het kader van het herstelaanbod later alsnog zijn hersteld). De situatie is in kaart gebracht voor zowel 2018 als 2019¹⁸. In tabel 5.1 is te zien dat – net als in 2018 – niet alle voorwaarden in dezelfde mate zijn geïnspecteerd. Dit volgt uit landelijke afspraken en lokale beleidsvrijheid. Verder valt op dat de meeste inspectie-voorwaarden in 2019 in een veel kleiner deel van de inspecties is beoordeeld dan in 2018. Voorwaarden die in 2018 bewust heel vaak zijn meegenomen (omdat ze door de komst van de wet IKK actueel zijn geworden), zijn in 2019 veel minder vaak gecontroleerd. Dit geldt bijvoorbeeld in het bijzonder voor de voorwaarden uit de eerste pijler (rondom het pedagogisch beleidsplan).

Ook een deel van de 'nieuwe' maatregelen is in 2019 in beperkte mate gecontroleerd. Dit betreft bijvoorbeeld voorwaarden rondom de pedagogisch beleidsmedewerker. Een deel van de geraadpleegde GGD-inspecteurs geeft ook aan dat zij op deze voorwaarden nog niet actief controleren omdat 2019 in hun regio nog als een overgangsjaar wordt gezien. Pas in 2020 is het goed mogelijk om locaties te beoordelen op hun inspanningen rondom de pedagogisch beleidsmedewerker (zie ook paragraaf 5.3).

¹⁸ De cijfers voor 2018 zijn niet overgenomen uit de eerste meting. De cijfers wijken wat af omdat er gekozen is voor een iets andere selectie en omdat nu alle inspecties uit 2018 konden worden meegenomen (op het vorige meetmoment was dat nog niet mogelijk). De cijfers uit 2018 in dit rapport kunnen dus wat afwijken van de cijfers over 2018 uit het eerste rapport.

Tabel 5.2 Percentage geïnspecteerde locaties met een overtreding per inspectie-voorwaarde in 2018 en 2019

Pijler 1	Ontwikkeling kind staat centraal	2018	2019
2.1.2	Concrete beschrijving wijze invulling aspecten verantwoorde kinderopvang	2,7%	2,2%
2.1.3	Concrete beschrijving wijze structureel volgen ontwikkeling kind	8,0%	4,6%
2.1.4	Concrete beschrijving wijze bekendmaking mentor aan ouders en kind	6,5%	4,0%
3.4.6 KDV) 3.4.2 (BSO)	Elk kind een mentor	3,1%	2,4%
Pijler 2	Veiligheid en gezondheid		
4.1.1	Aanwezigheid veiligheids- en gezondheidsbeleid en het in de praktijk handelen conform dit beleid	7,4%	7,0%
4.1.2	Actualiseren veiligheids- en gezondheidsbeleid	4,0%	3,5%
4.1.3	Beschrijven continu proces van beleid maken	7,3%	1,9%
4.1.4	Concreet beschrijven van risico's in veiligheids- en gezondheidsbeleid	11,8%	5,9%
4.1.5	Plan van aanpak maatregelen tegen grote risico's	14,1%	7,0%
4.1.6	Beschrijven wijze kinderen leren om te gaan met kleine risico's	7,1%	1,4%
4.1.7	Beschrijven wijze inzichtelijk maken beleid voor beroepskrachten etc.	9,8%	3,2%
4.1.9	Altijd volwassene met kind EHBO aanwezig	5,7%	4,8%
Pijler 3	Stabiliteit en ruimte voor maatwerk		
2.1.7	Beschrijven wel/niet afwijken van BKR (max. 3 uur) in pedagogisch beleidsplan	8,9%	8,0%
3.4.3	Vaste gezichten voor 0-jarigen (alleen dagopvang)	5,0%	4,4%
3.3.1	Beroepskracht-kindratio (BKR)	-	4,2%
Pijler 4	Kinderopvang is een vak		
3.2.3 ¹⁹	Maximaal 1/3 van beroepskrachten is stagiair of medewerker in opleiding	2,6%	3,9%
3.2.2	Passende opleiding pedagogisch beleidsmedewerker	-	2,5%
3.4.1	Bepalen minimaal aantal uur voor inzet pedagogisch beleidsmedewerker	-	3,4%
3.4.1/3.4.2	Verdelen en schriftelijk vastleggen aantal uur pedagogisch beleidsmedewerker over locatie (inzichtelijk voor ouders/pm'ers	-	2,3%

= sterke daling
 = daling
 = stijging

Bron: GIR, 2018/2019

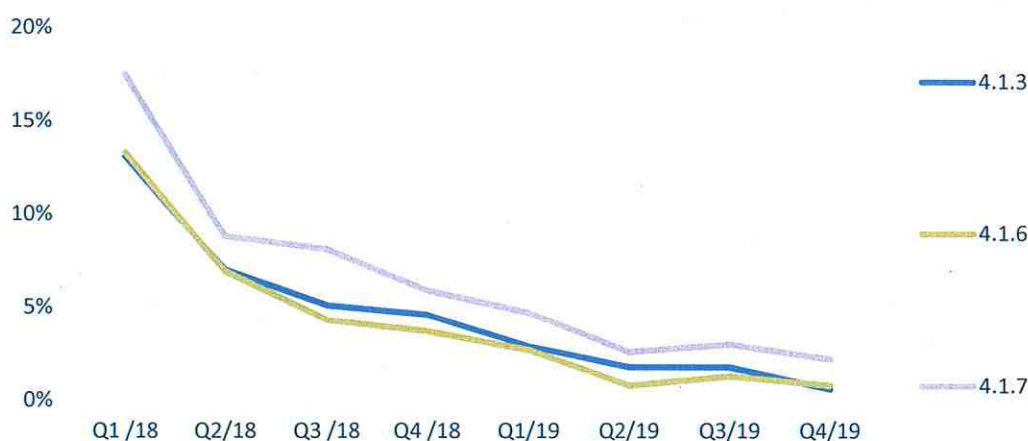
Tabel 5.2 laat zien dat het percentage geconstateerde overtredingen ten opzichte van 2018 over bijna de gehele linie is gedaald. De sterkste daling doet zich voor bij de voorwaarden die verband houden met het veiligheid- en gezondheidsbeleid. Dit waren de voorwaarden waarop in 2018 gemiddeld het grootste percentage overtredingen werd geconstateerd. Veel houders ervoeren destijds knelpunten bij het implementeren van het nieuwe veiligheid- en gezondheidsbeleid. Ook de geraadpleegde inspecteurs merkten in de praktijk dat houders het vormgeven van goed beleid op dit punt lastig vonden.

¹⁹ Dit was in 2018 item 3.2.2

Zoals eerder is opgemerkt lijken de knelpunten in 2019 te zijn afgenomen. Het veiligheid- en gezondheidsbeleid 'nieuwe stijl' staat inmiddels in de meeste organisaties en het periodiek up to date houden van het beleid levert volgens de ruime meerderheid van de geraadpleegde houders geen grote problemen op. Ook GGD-inspecteurs zien over het algemeen een positieve ontwikkeling op dit vlak. Ze merken dat houders op het gebied van veiligheids- en gezondheidsbeleid vorderingen hebben gemaakt en dat ze er actiever en bewuster mee bezig zijn. Wel zijn ze wat voorzichtiger dan de houders. Ze wijzen bijvoorbeeld op het feit dat het actueel houden van het beleid niet bij alle houders zondermeer vanzelf gaat. GGD-inspecteurs moeten de houders soms nog wel 'bij de les houden' en herinneren aan het belang om het beleid een levend document te laten zijn.

Dat de ervaren knelpunten en daarmee ook het aantal overtredingen binnen de pijler veiligheid en gezondheid minder worden, wordt bevestigd door de cijfers in figuur 5.1. Deze figuur laat de ontwikkeling per kwartaal zien van het percentage inspecties waar een overtreding is geconstateerd²⁰. Voor voorwaarden 4.1.3 (beschrijven continu proces van beleid maken), 4.1.6 (beschrijven van de wijze waarop kinderen worden geleerd om te gaan met kleine risico's) en 4.1.7 (beschrijven wijze inzichtelijk maken beleid voor beroepskrachten) is een (vrijwel) continue daling van het percentage overtredingen zichtbaar sinds begin 2018. Het percentage overtredingen dat in het eerste kwartaal van 2018 nog rond de 13% (4.1.3 en 4.1.6) of de 17% (4.1.7) lag, ligt eind 2019 respectievelijk onder de 1% en rond de 2%.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van percentage inspecties met een overtreding op drie inspectievoorwaarden op het gebied van beleid veiligheid en gezondheid per kwartaal van 2018 en 2019



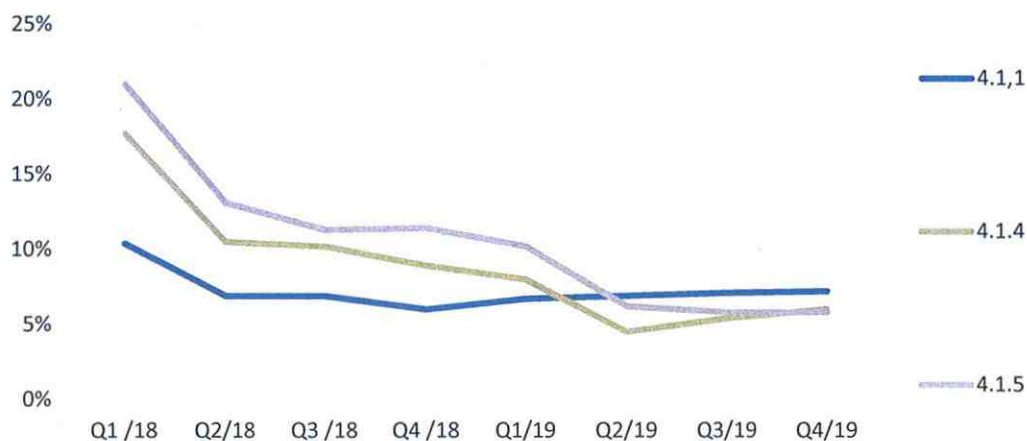
Bron: DUO/GGD GHOR

De daling geldt echter niet voor alle voorwaarden binnen deze pijler. Op een aantal voorwaarden is het percentage overtredingen nog relatief hoog. Dit geldt voor bijvoorbeeld voorwaarde 4.1.1 (aanwezigheid veiligheids- en gezondheidsbeleid en het in de praktijk werken conform dit beleid), voorwaarde 4.1.4 (concreet beschrijven van de risico's) en 4.1.5 (plan van aanpak maatregelen tegen grote risico's). Zij behoren samen met voorwaarde 2.1.7 tot de vier meest overtreden voorwaarden die betrekking hebben op de IKK-maatregelen. Bovendien lijkt de in 2018 ingezette

²⁰ Daarbij merken we op dat de cijfers voor het 4^e kwartaal van 2019 niet compleet zijn, nog niet alle uitgevoerde inspecties zijn meegenomen. Het percentage inspecties met een overtreding op de genoemde voorwaarde kan hierdoor nog wijzigen.

daling van het percentage overtredingen sinds begin 2019 te zijn gestopt of zelfs weer te zijn omgebogen naar een lichte stijging (zie figuur 5.2).

Figuur 5.2 Ontwikkeling van percentage locaties met een overtreding op drie inspectie-voorwaarden op het gebied van beleid veiligheid en gezondheid per kwartaal van 2018 en 2019

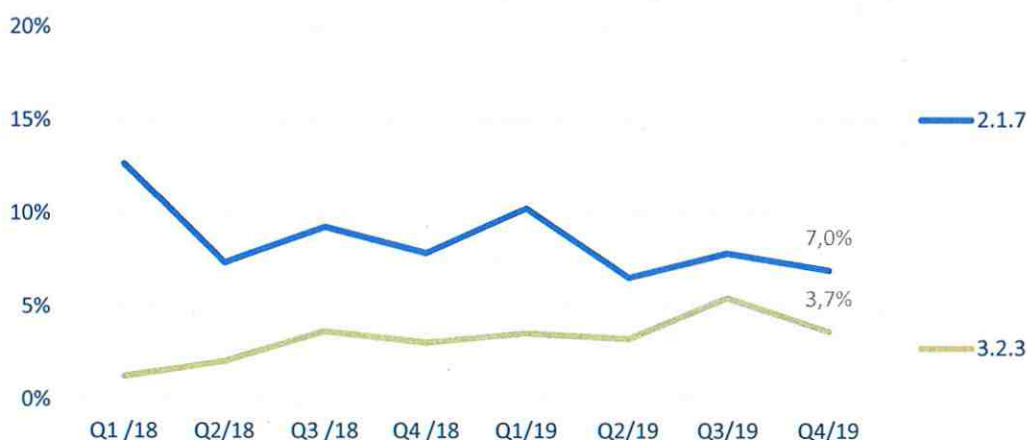


Bron: DUO/GGD GHOR

Bij één voorwaarde is het percentage overtredingen niet afgenomen, maar in de loop van de tijd (sinds begin 2018) iets toegenomen (zie figuur 5.3). Dit geldt voor de voorwaarde 3.2.3 (maximaal 1/3 van de beroepskrachten is stagiair). Hierbij kan meespelen dat de BKR in 2019 is veranderd (ten opzichte van 2018). De verhouding stagiairs/beroepskrachten wordt daarbij in de beide jaren dus op een verschillende manier gemeten. Of en hoe groot die invloed is, is moeilijk te zeggen. Daarnaast kwam eerder naar voren dat deze voorwaarde voor een deel van de houders steeds lastiger blijkt na te leven. Vooral door de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt voelen sommige houders de behoefte/noodzaak om meer stagiairs in te schakelen om zo altijd voldoende mensen voor de groep te hebben. Het kan zijn dat dit ook een rol speelt in de stijging. In figuur 5.3 is de ontwikkeling van het percentage overtredingen voor nog één voorwaarde weergegeven. Voorwaarde 2.1.7 (3-uurs regeling) is de inspectie-voorwaarde waarop in 2019 gemiddeld het vaakst een overtreding is geconstateerd. Het is ook een voorwaarde, waarbij een duidelijke daling van het percentage overtredingen over de tijd heen niet zichtbaar is. Het naleven de vastgelegde tijden waarop van de BKR wordt afgeweken, bleek in de vorige meting al een lastige maatregel voor houders. In 2019 is bevestigd dat veel houders knelpunten (blijven) ervaren met de naleving van deze maatregel. Ook GGD-inspecteurs zien dat een deel van de houders juist met deze maatregel blijft worstelen.²¹

²¹ Mogelijk dat het percentage overtredingen op deze voorwaarde in 2020 zal dalen. De brief die medio 2019 door het ministerie van SZW, VNG en GGD GHOR Nederland is opgesteld, geeft GGD-inspecteurs meer vrijheid om deze voorwaarde te beoordelen. In veel GGD-regio's wordt per 2020 conform deze richtlijn gewerkt.

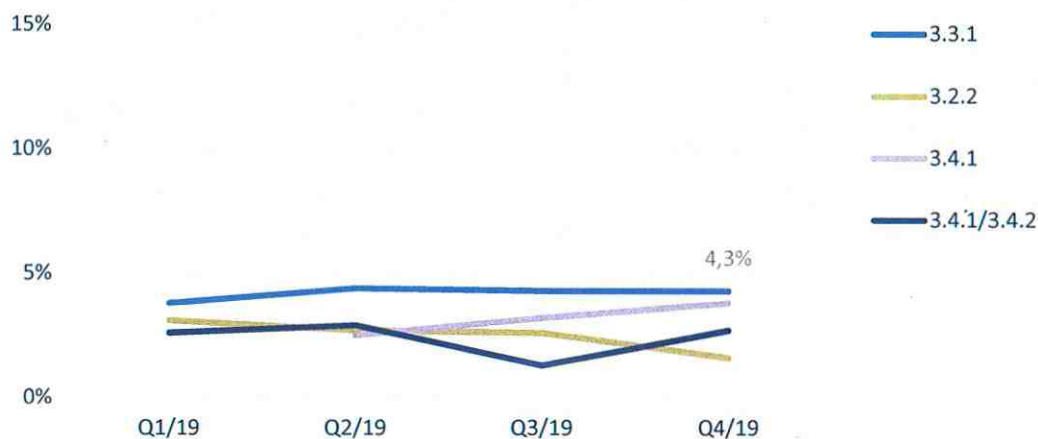
Figuur 5.3 Ontwikkeling van percentage inspecties met een overtreding op voorwaarde 3.2.3 (maximaal 1/3 van beroepskrachten is stagiair) en 2.1.7 (3-uurs regeling) per kwartaal van 2018 en 2019



Bron: DUO/GGD GHOR

Voor de maatregelen die pas per 1 januari 2019 zijn ingevoerd, kunnen we geen vergelijking maken tussen het percentage overtredingen in 2018 en 2019. Voor deze voorwaarden kunnen we alleen kijken naar de ontwikkeling gedurende het afgelopen jaar. In figuur 5.4 zijn deze voorwaarden weergegeven. Het percentage inspecties met een overtreding op voorwaarde 3.3.1 (BKR) is gedurende het hele jaar vrij stabiel. De ontwikkeling van het percentage overtredingen op de andere voorwaarden (allen met betrekking tot de pedagogisch beleidsmedewerker) is wat wisselend. Het percentage overtredingen op voorwaarde 3.2.2 (passende opleiding pedagogisch beleidsmedewerker) is wat gedaald. Bij de andere twee voorwaarden (bepalen, vastleggen en verdelen van het aantal uur van de inzet van de beleidsmedewerker) is een dergelijke daling er niet. Gezien het feit dat veel organisaties nog zoekende zijn naar de juiste invulling van de pedagogisch beleidsmedewerker en ook de GGD hierop nog niet eenduidig controleert, is het lastig vast te stellen hoe deze ontwikkelingen te verklaren zijn. Pas volgend jaar zal beter duidelijk worden hoe locaties op deze voorwaarden presteren.

Figuur 5.4 Ontwikkeling van percentage inspecties met een overtreding op 'nieuwe' inspectievoorwaarden 2019, per kwartaal van 2019



Bron: DUO/GGD GHOR

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

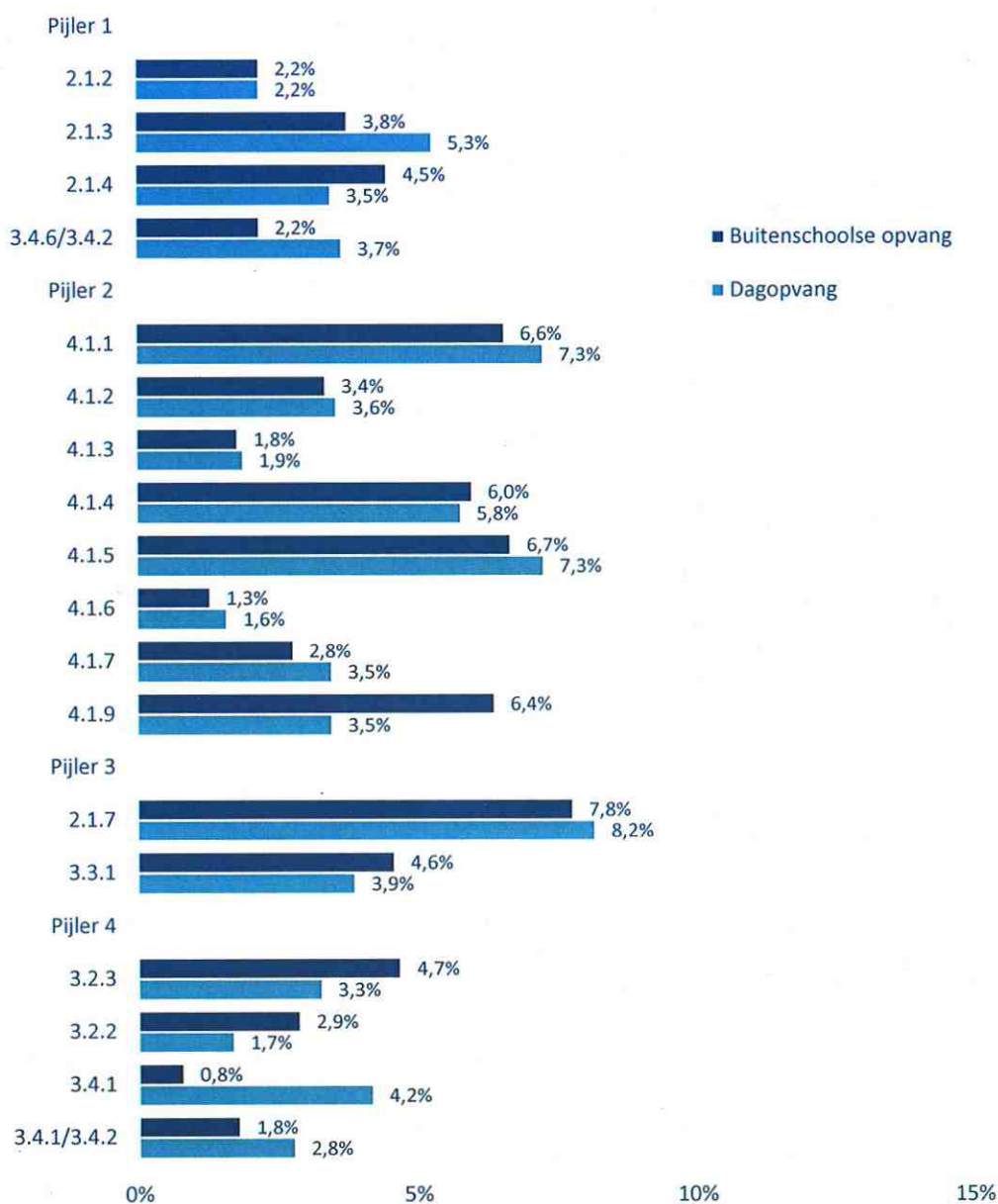
Verschillen tussen dagopvang en buitenschoolse opvang

We hebben ook gekeken naar de percentages overtredingen uitgesplitst naar dagopvang en buitenschoolse opvang. In de vorige meting werd geconstateerd dat er duidelijke verschillen waren tussen beide typen kinderopvang. Het percentage overtredingen lag bij de dagopvang op veel voorwaarden (beduidend) hoger dan bij de BSO (zie figuur 1 in bijlage I). De verschillen bleken gedurende het jaar (2018) te verminderen. Per kwartaal groeiden de scores voor beide typen meer naar elkaar toe. Dit heeft ertoe geleid dat er in 2019 nog wel verschillen zijn, maar dat deze minder groot zijn dan in 2018. De trend van het voortdurend (en op veel voorwaarden) verder naar elkaar toegroeien lijkt echter inmiddels wel gestopt.

Op een aantal punten worden er binnen de BSO nu gemiddeld beduidend meer overtredingen geconstateerd dan in de dagopvang. Dit doet zich onder andere voor ten aanzien van voorwaarde 4.1.9 (altijd een volwassene met een kinder EHBO-diploma aanwezig) en (net als vorig jaar) rond voorwaarde 3.2.3 (maximaal 1/3 van de beroepskrachten is stagiair). Ook ten aanzien van de (nieuwe) BKR (voorwaarde 3.3.1) ligt het percentage overtredingen in de BSO wat hoger.

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

Figuur 5.5 Verschillen percentages overtredingen dagopvang en BSO per inspectie-voorwaarde in 2019

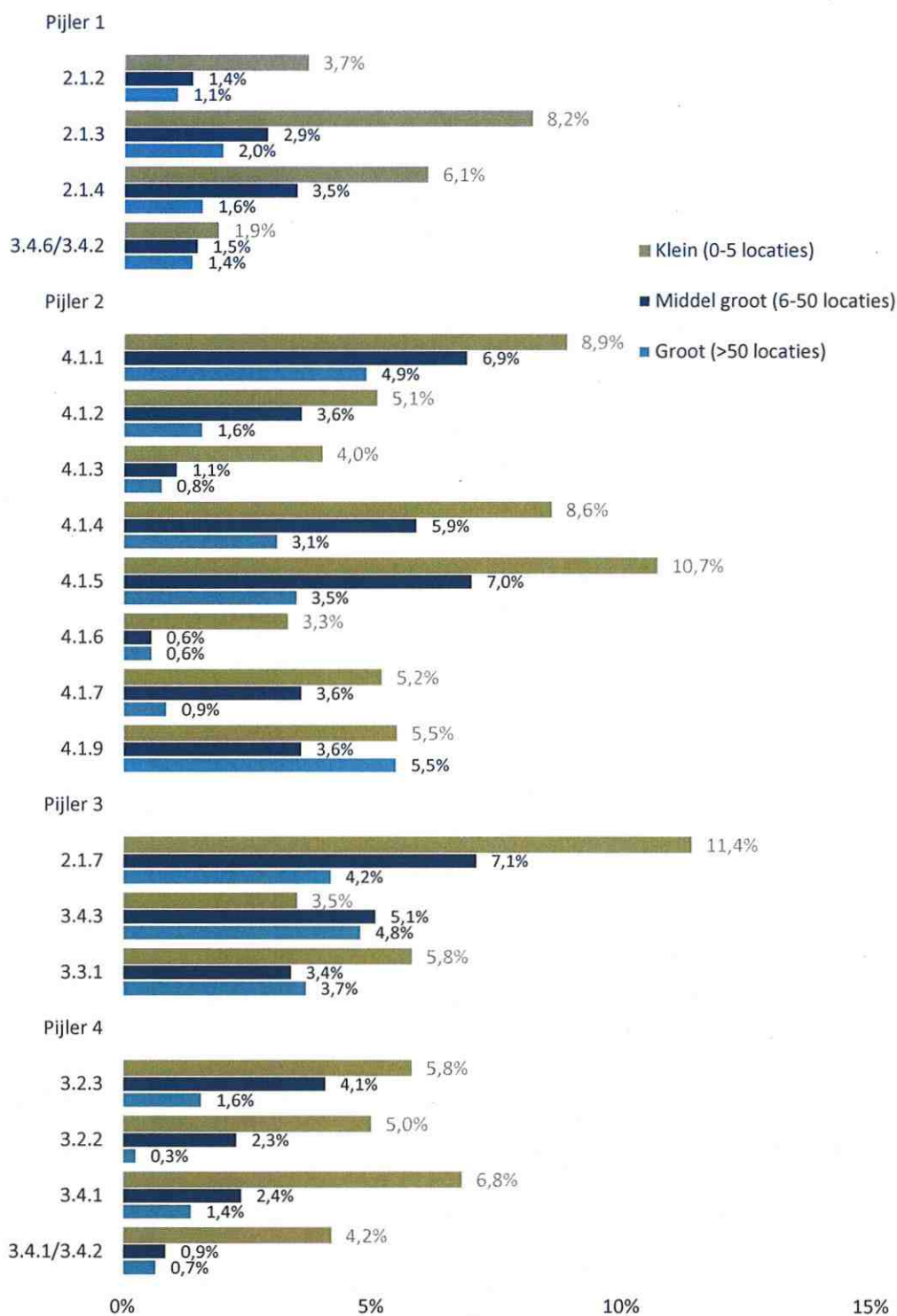


Bron: DUO/GGD GHOR

Verschillen tussen de kleine, middelgrote en grote organisaties

In 2019 is het voor het eerst mogelijk geweest om ook een onderscheid te maken naar de grootte van de organisaties waartoe locaties in de kinderopvang behoren. Wij hebben onderzocht of zich wat betreft de mate van overtredingen verschillen voordoen tussen locaties die behoren tot kleine organisaties (1 – 5 locaties), middelgrote organisaties (6 – 50 locaties) en grote organisaties (meer dan 50 locaties).

Figuur 5.6 Verschillen percentages overtredingen kleine, middelgrote en grote organisaties, per inspectie-voorwaarde in 2019



Bron: DUO/GGD GHOR

Op basis van de gegevens in figuur 5.6 komt een duidelijk patroon naar voren dat laat zien dat in locaties van kleine organisaties gemiddeld (beduidend) meer overtredingen worden geconstateerd dan in de locaties van middelgrote en vooral grote organisaties. Dat is een patroon dat veel geraadpleegde GGD-inspecteurs herkennen. Zij merken dat kleine organisaties in de praktijk meer moeite hebben om aan de IKK-maatregelen te voldoen. Dit komt onder andere

doordat er in kleine organisaties minder tijd, capaciteit en specifieke kennis aanwezig is om zich bezig te houden met bijvoorbeeld het opstellen en vastleggen van beleid. Kleine houders moeten dergelijke activiteiten naast hun andere werk (op de groep) oppakken. Daarnaast beschikken grotere organisaties over een grotere mate van flexibiliteit. Door hun grotere personeelsbestand kan er makkelijker worden ingesprongen op plotselinge veranderingen en knelpunten in de personeelsbezetting (bij ziekte/uitval van medewerkers).

Nieuwe maatregelen – zoals de pedagogisch beleidsmedewerker – vragen van kleine organisaties volgens hen meer inspanningen. Zo waren bij grotere organisaties soms ook al voor 2019 medewerkers actief die zich specifiek bezighielden met coaching en/of met het ontwikkelen en implementeren van beleid. Daarnaast is het aanwijzen en 'vrijmaken' van medewerkers voor coaching binnen kleine organisaties volgens GGD-inspecteurs veel lastiger. In de praktijk merken ze dat de coaching bijvoorbeeld wordt opgepakt door een leidinggevende of door de houder, zonder dat deze personen vervolgens zelf ook coaching ontvangen (terwijl ze wel zelf ook op de groep werken).

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

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

Alleen ten aanzien van het vaste gezichten criterium scoren de locaties binnen kleine organisaties beter dan de grotere organisaties.

5.3 Ervaringen GGD-inspecteurs met inspecties

Net als in de vorige meting, hebben we ook in deze meting aan een aantal GGD-inspecteurs²² gevraagd wat hun ervaringen zijn met de inspecties op de IKK-maatregelen. Daarbij is vooral ingegaan op de maatregelen die per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden. Wel is er ook kort teruggekeken op de maatregelen die al sinds 2018 zijn ingevoerd.

Over het algemeen was het voor de GGD-inspecteurs tijdig duidelijk welke nieuwe IKK-maatregelen per 1 januari 2019 zouden worden ingevoerd en welke nieuwe voorwaarden in de inspecties zouden moeten worden meegenomen. De geraadpleegde inspecteurs geven aan dat ze vaak bij verschillende gelegenheden en via meerdere bronnen informatie hierover hebben ontvangen. Dit neemt niet weg dat het niet altijd (direct) voldoende helder was hoe ze als inspecteur de nieuwe maatregelen in de praktijk moeten beoordelen.

²² In 2019 gaat het om 14 geraadpleegde GGD-inspecteurs, verdeeld over 14 GGD-regio's. Deze inspecteurs voeren inspecties uit in één van de gemeenten die in dit onderzoek betrokken zijn.

Vooraf rondom de pedagogisch beleidsmedewerker bestond en bestaat de nodige onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid heeft zowel betrekking op de opleidingseisen/kwalificaties van de pedagogisch medewerker als bijvoorbeeld de urenverantwoording. De pedagogisch beleidsmedewerker is een kwaliteitseis op houderniveau/organisatieniveau die op locatieniveau moet worden gecontroleerd. Dat is in de ogen van verschillende GGD-inspecteurs een vreemde constructie die de inspectie op dit punt lastig maakt. Zeker in 2019 was een goede controle op deze voorwaarde sowieso nog niet goed mogelijk. Inspecteurs konden alleen kijken of er voldoende uur gereserveerd was voor coaching en beleidsontwikkeling en of de pedagogisch beleidsmedewerker over de juiste kwalificaties beschikte. Of en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de coaching en beleidsontwikkeling (en of dit op een goede manier gebeurt) kan pas in 2020 worden vastgesteld.

Een deel van de GGD-inspecteurs is van mening dat er door de overheid niet voldoende goed is nagedacht over deze maatregel en de wijze waarop dit door de GGD geïnspecteerd dient te worden. De GGD-inspecteurs zijn in hun ogen in 2019 'in het diepe gegooid'. Door de wijze van inspectie (op locatieniveau in plaats van houderniveau) zal het volgens enkele GGD-inspecteurs echter ook in de toekomst lastig blijven om echt goed in kaart te brengen hoe houders invulling geven aan de pedagogisch beleidsmedewerker. Anderen ervaren het meer als overgangsjaar en geven aan vooralsnog gewoon even af te wachten. Zij hebben in 2019 de pedagogisch beleidsmedewerker nog niet actief meegenomen in hun inspecties (of hebben de situatie alleen beschouwend/beschrijvend opgenomen). In 2020 zal volgens hen meer duidelijk moeten worden hoe de inspecties op dit punt echt vorm moeten worden gegeven.

De wat onduidelijke situatie rondom de pedagogisch beleidsmedewerker maakt dus dat een deel van de inspecteurs nog niet actief naar deze maatregel heeft gekeken bij inspecties. Anderen hebben in alle inspecties hier al wel (in meer of mindere mate) aandacht aan besteed. De andere nieuwe IKK-maatregelen (aanpassing BKR voor 0-jarigen en in de BSO) zijn door de geraadpleegde inspecteurs wel meegenomen in de inspecties.

De inspecties zijn volgens de inspecteurs in 2019 over het algemeen goed verlopen. Een deel van hen vindt dat de inspecties soepeler zijn verlopen dan in 2018. Het aantal nieuwe maatregelen was dit jaar beperkt. Bovendien vroegen de maatregelen uit 2018 meer beleidsmatige en gedetailleerde uitwerking op papier. Dat was in de praktijk lastiger te controleren. Inmiddels is meer ervaring opgedaan met het beoordelen van de verschillende IKK-maatregelen. Anderen merken wel op dat het toetsen op de nieuwe maatregelen – waaronder de BKR – veel tijd heeft gekost en de inspecties ook in dit jaar zwaarder heeft gemaakt dan voorheen.

De nieuwe regels rond de BKR zijn volgens de GGD-inspecteurs in de ruime meerderheid van de locaties goed geïmplementeerd. Zij constateren op dat punt niet veel overtredingen. Vooraf leidde deze maatregel tot veel ophef, maar de houders in de dagopvang hebben zich goed op deze maatregel voorbereid en slagen er – ondanks de krapte op de arbeidsmarkt – toch meestal in om die extra medewerker op de groep te hebben. De verruimde BKR wordt volgens inspecteurs dankbaar gebruikt door houders, zeker van grotere BSO's. Wel is de beschikbaarheid van voldoende ruimte soms een punt van aandacht. Over de mate waarin de maatregel rondom de pedagogisch beleidsmedewerker goed is geïmplementeerd, is nog moeilijk een oordeel te geven. Of en op welke manier de coachingsuren invulling krijgen in elk van de locaties moet nog worden afgewacht.

Terugkijkend op de maatregelen uit 2018 dan blijkt volgens GGD-inspecteurs dat houders over het algemeen hier inmiddels goed hun weg in hebben weten te vinden. De drie belangrijkste punten die aandacht blijven vragen zijn het actueel houden van het veiligheids- en gezondheidsbeleid, het vaste gezichtencriterium en de 3-uurs regeling. Zeker bij de laatste twee blijven houders het lastig vinden de regels te allen tijde goed na te leven. Ook het beoordelen van deze eisen blijft volgens enkele GGD-inspecteurs lastig. Dit ondanks de brief die vanuit het ministerie van SZW, VNG en GGD GHOR hierover is gestuurd en die inspecteurs meer ruimte moet bieden om tot een professioneel oordeel te komen²¹. Eén van de knelpunten van die nieuwe beoordelingssituatie, is dat houders meer in discussie gaan. Zij beroepen zich vaker op 'overmacht' nu zij weten dat inspecteurs daar een uitzondering voor kunnen maken. Eerder in het rapport werd al genoemd dat in een deel van de GGD-regio's het vaste gezichtencriterium en de 3-uurs regeling (bijna) niet meer (of nog maar heel summier) worden beoordeeld. Naast het tijdrovende karakter van deze beoordelingen speelt hierbij ook bovengenoemde onvrede over de wijze van beoordelen een rol.

De geraadpleegde inspecteurs zijn – net als in de vorige meting – verdeeld over de vraag of er binnen de Wet IKK nu meer ruimte is voor dialoog met de houder. Enkele inspecteurs geven aan dat zij die extra ruimte niet zo sterk ervaren. De IKK-maatregelen zijn gedetailleerd vastgelegd en het blijft de taak van de GGD-inspecteur om helder te bepalen of aan de regels wordt voldaan of niet. Daarnaast wordt door enkele inspecteurs opgemerkt dat een dialoog om praktische redenen niet goed mogelijk is. Er is weinig tijd tijdens een inspectie en de houder is – zeker bij onverwachte inspecties – niet altijd aanwezig om de dialoog aan te gaan.

Andere inspecteurs stellen dat de dialoog bij bepaalde maatregelen wel mogelijk is en bij andere maatregelen niet/minder. Zo geeft de nieuwe vorm van het veiligheids- en gezondheidsbeleid de houder meer mogelijkheden om de eigen visie en het eigen inzicht hierin te verwerken. Ook de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker/coach biedt een dergelijke ruimte. Enkele inspecteurs ervaren wel meer mogelijkheden voor dialoog sinds ze zijn gaan werken met het herstelaanbod. De dialoog wordt op zich vaak als prettig ervaren, hoewel het wel heel lastig zoeken is naar de balans van uniformiteit en maatwerk. Maatwerk kan goed zijn, maar wordt door houders ook tegen de GGD-inspecteurs gebruikt. Ze wijzen er dan op dat hun werkwijze elders wel wordt goedgekeurd.

Enkele inspecteurs zien in de praktijk eigenlijk weinig verschil in het verloop van de inspecties. De mate van dialoog is in hun ogen niet wezenlijk veranderd. Zij namen die ruimte voor dialoog altijd al en merken dat het op prijs wordt gesteld.

5.4 Ervaringen van de gemeenten

Ook de gemeenten hebben we gevraagd naar hun ervaringen rondom het toezicht en de handhaving met betrekking tot de implementatie van de maatregelen van de Wet IKK. Alle 15 gemeenten geven aan dat het voor hen tijdig voldoende duidelijk was wat de Wet IKK inhoudt en welke maatregelen er per 2018 en per 2019 moesten worden ingevoerd. Ze hebben naar eigen zeggen veel gehad aan de informatie vanuit de VNG en vanuit de GGD.

Van de 15 gesproken gemeenten hebben er vier actie ondernomen richting de houders om bekendheid te genereren met betrekking tot de Wet IKK en de in te voeren maatregelen. Het zijn

²¹ <https://www.veranderingenkinderopvang.nl/documenten/brieven/2019/07/22/vaste-gezichtencriterium>

vooral de grotere gemeenten (G4 of G40) waar een dergelijke activiteit is opgepakt. Zij hebben één of meer informatiebijeenkomsten georganiseerd voor houders. Een kleine gemeente geeft aan dat ze 4 of 5 keer per jaar alle houders voor overleg uitnodigen. Tijdens dit overleg worden ook de IKK-maatregelen besproken. Andere gemeenten hebben hier geen actieve stappen in ondernomen. Zij vinden dat houders hier zelf verantwoordelijk voor zijn.

Net als vorig jaar (meting 1) kan op basis van de gesprekken worden vastgesteld dat de Wet IKK over het algemeen nog niet heeft geleid tot grote veranderingen in het handhavingsbeleid van gemeenten. Enkele gemeenten hebben wel bewust nieuw beleid geformuleerd of zijn van plan hier de komende tijd mee bezig te gaan. Bij andere gemeenten is het beleid niet echt veranderd. Wel stellen alle gemeenten dat zij (en de GGD) nu werken met een herstelaanbod, waardoor handhaving minder snel nodig is. Ook hebben enkele gemeenten de tips van de VNG overgenomen in hun beleid. Van een bewuste evaluatie of heroverweging van het beleid lijkt geen sprake.

Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht en handhaving en vanuit deze verantwoordelijkheid geven zij de GGD opdracht tot het houden van toezicht. Net als vorig jaar maken de gesprekken duidelijk dat de geraadpleegde gemeenten niet sterk sturend zijn wat betreft de manier waarop de GGD het toezicht rondom de IKK-kwaliteitsmaatregelen inricht. De helft van de geraadpleegde gemeenten vertrouwt volledig op de expertise van de GGD en laat het aan de GGD over hoe ze de inspecties vormgeven. De andere gemeenten gaan naar eigen zeggen wel in overleg met de GGD en bespreken samen het plan van aanpak. Zo is in een aantal gemeenten besloten dat de GGD pas in 2020 gaat controleren op de naleving van de maatregel rondom de pedagogisch coach. Een andere gemeente stelt dat ze samen met de GGD hebben besloten de houders te helpen en begeleiden bij een soepele invoering van de verschillende IKK-maatregelen (bijvoorbeeld door informatiebijeenkomsten te organiseren, in 2018 te werken met overleg en overreding). In één gemeente zijn gemeente en GGD nauw met elkaar verbonden. Daar is automatisch afstemming over het te voeren beleid.

Over de vraag of de IKK-maatregelen invloed hebben gehad op de inspecties zijn de meningen wat verdeeld. Een derde van de geraadpleegde gemeenten ziet geen verschil. Anderen merken dat de inspecties – zeker in 2018 – meer tijd hebben gekost. Enkele gemeenten zijn van mening dat ook de aard van de inspecties wat is veranderd. Er is in hun ogen meer ruimte voor dialoog met de houder.

Alle geraadpleegde gemeenten zijn positief over de mate waarin de IKK-maatregelen geïmplementeerd zijn en in de praktijk worden nageleefd. Hoewel ze naar eigen zeggen vaak maar beperkt zicht hierop hebben, ervaren ze geen grote problemen in hun gemeente. De meerderheid van de houders heeft de zaken in hun ogen inmiddels goed op orde. Het jaar 2018 was – gezien het grote aantal maatregelen – het zwaarst. De maatregelen uit 2019 waren in de ogen van de gemeenten minder belastend, waardoor de implementatie soepeler is verlopen. De meest lastige maatregelen waren volgens de gemeenten de maatregelen die vroegen om beleidsmatige en administratieve aanpassingen en de maatregelen rondom de 3-uurs regeling en het vaste gezichtscriterium (allen uit 2018). Ook de pedagogisch beleidsmedewerker zorgt volgens gemeenten voornamelijk voor de nodige onduidelijkheid en knelpunten (bijvoorbeeld hoe te zorgen voor de inzet van een medewerker met de juiste kwalificaties).

De geraadpleegde gemeenten hebben bijna allemaal het idee dat kleine houders meer moeite hebben gehad om de maatregelen te implementeren dan grotere houders. Zij wijten dit vooral

aan het feit dat kleine houders vaak minder tijd, middelen en/of expertise hebben om zaken goed uit te zoeken en uit te werken.

De gemeenten nemen naar eigen zeggen in de meeste gevallen de handhavingsadviezen van de GGD over. Door goed overleg met de GGD en heldere inspectierapporten, krijgen gemeenten goed inzicht in de situatie en de afwegingen die de GGD heeft gemaakt. Enkele gemeenten geven aan dat ze wel nog altijd zelf kritisch kijken naar zaken waarbij handhaving wordt geadviseerd. Ze stellen zelf een onderzoek in en/of gaan zelf na onder welke omstandigheden een overtreding heeft plaatsgevonden. Op basis van die informatie kan het voorkomen dat de gemeente tot een andere mening komt en dat ze afwijken van het advies van de GGD.

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

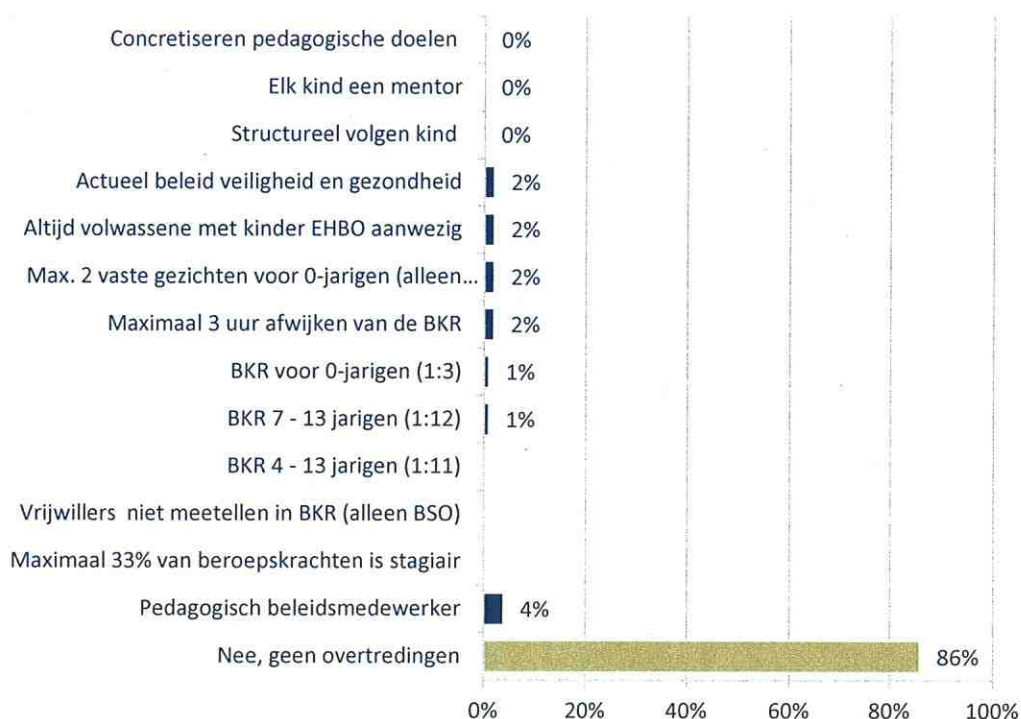
De houders leggen zich volgens de gemeenten in de meeste gevallen wel neer bij het besluit tot handhaving. Wel ervaren ze de handhaving soms als onevenredig zwaar, omdat er in hun ogen sprake was van overmacht of een verschil in interpretatie van de regels. Ook het feit dat er verschillen in beoordeling zijn tussen GGD-inspecteurs maakt dat houders een handhavingsbesluit moeilijk kunnen accepteren. Bezwaren worden in de meeste gemeenten echter maar in beperkte mate ingediend.

5.5 Ervaringen van houders met toezicht en handhaving

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

Bij genoeg alle houders (96%) heeft de GGD afgelopen jaar een inspectie uitgevoerd waarbij ook de naleving van de IKK-maatregelen aan de orde is gekomen. Van hen geeft 15% aan dat er één of meer overtredingen zijn geconstateerd op voorwaarden die te maken hebben met de IKK-maatregelen. Dit percentage is lager dan in de vorige meting (toen 27%). De geconstateerde overtredingen zijn divers. De overtreding die het meest is geconstateerd had betrekking op de pedagogisch beleidsmedewerker.

Figuur 5.7 Door GGD geconstateerde overtredingen op IKK-maatregelen in 2019, volgens houders (N=96)



Ruim de helft van de houders op wiens locatie tekortkomingen geconstateerd zijn (57%), kon zich vinden in de bevindingen van de GGD. De anderen hadden meer moeite met het oordeel van de GGD. Volgens houders was er sprake van een verschil van interpretatie van de regels. De GGD oordeelt in hun ogen te strikt op hoe en waar zaken zijn vastgelegd en zien niet dat het in de praktijk wel goed wordt opgepakt. Anderen zijn van mening dat de GGD onvoldoende rekening houdt met situaties van overmacht (bijvoorbeeld ziekte) of kleine menselijke fouten (zaken vergeten op te schrijven etc.). Tot sancties heeft het in geen van de locaties geleid. De meeste houders geven aan dat ze in het kader van het herstel aanbod de mogelijkheid hebben gekregen de tekortkoming op te lossen, zodat een handhavingsadvies kon worden voorkomen. Eén houder geeft daarnaast aan dat de gemeente heeft besloten niet te handhaven. Een andere houder stelt dat het overleg met de GGD-inspecteur nog loopt.

Over het algemeen hebben zich volgens de geraadpleegde houders geen fricties voorgedaan rondom de inspecties (87%) en is het contact met de GGD en (eventueel) de gemeente goed verlopen. De houders die wel fricties hebben ervaren, wijzen vooral op het feit dat de GGD zich in hun ogen te strikt en te streng opstelt en dat de GGD-inspecteurs niet eenduidig te werk gaan. Het 'te streng' controleren houdt volgens de houders in dat de GGD-inspecteurs te veel focussen op de 'letter van de wet'. Ze kijken onvoldoende of de houder in de praktijk in de 'geest van de wet' werkt. De ene GGD-inspecteur beoordeelt zaken anders dan de andere GGD-inspecteur. Dit wordt als willekeur ervaren en maakt dat zaken die het ene jaar wel worden goedgekeurd het andere jaar als tekortkoming worden genoteerd. Van een goede mogelijkheid tot dialoog met de GGD-inspecteurs is volgens deze houders geen (of onvoldoende) sprake.

6. Samenvattende conclusies

6.1 Inleiding

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

6.2 Samenvattende conclusies

Aanpak

Eind 2019 is de tweede meting uitgevoerd van de Monitor Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Met de monitor wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gefaseerde implementatie van de nieuwe kwaliteitseisen voor de kinderopvang (die voortvloeien uit de Wet IKK) volgen. De eerste meting heeft eind 2018 plaatsgevonden. Het doel van de tweede meting is het in beeld brengen van de stand van zaken van en ervaringen met de implementatie van de kwaliteitsmaatregelen die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 van kracht zijn geworden (zie tabel 6.1). Dit is gedaan op basis van gesprekken met 100 ouders van kinderopvanglocaties, verspreid over 15 gemeenten (grote, middelgrote en kleine gemeenten), twee typen kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang) en drie verschillende grootteklassen (kleine, middelgrote en grote organisaties). Tevens zijn 314 pedagogisch medewerkers van deze locaties en 83 vertegenwoordigers van oudercommissies geraadpleegd. Ook zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de 15 betreffende gemeenten en de 14 GGD-regio's waarbinnen deze gemeenten vallen.

Tabel 2.1 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

Pijler	Ontwikkeling kind staat centraal
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none">▪ Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe instellingen invulling geven aan de pedagogische doelen▪ Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind▪ Elk kind een mentor
Pijler 2	Veiligheid en gezondheid
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none">▪ Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogen-beleid binnen het veiligheidsbeleid▪ EHBO-eis: op elke locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen (criteria en certificaten sluiten aan bij eisen Gastouderopvang)
Pijler 3	Stabiliteit en ruimte voor maatwerk
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none">▪ Maximaal twee vaste gezichten voor de baby (in plaats van drie)▪ Opnemen in pedagogisch beleidsplan op welke tijden wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio (in plaats van de 3-uursregeling)
1 januari 2019	<ul style="list-style-type: none">▪ Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3▪ Beroepskracht-kindratio voor 7-13 jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4-13 jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4-6 jarigen blijft de ratio 1:10
Pijler 4	Kinderopvang is een vak
1 januari 2018	<ul style="list-style-type: none">▪ Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet▪ Maximaal 33% van benodigde beroepskrachten volgens de BKR mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding
1 januari 2019	<ul style="list-style-type: none">▪ Coaching on the job door een pedagogisch beleidsmedewerker, welke ook verantwoordelijk is voor het maken van pedagogisch beleid

Stand van zaken

Op basis van het onderzoek wordt duidelijk dat de implementatie van zowel de IKK-maatregelen van 2018 als die van 2019 goed op streek is. Eind 2019 waren volgens de geraadpleegde houders op nagenoeg alle locaties alle betreffende maatregelen geïmplementeerd. Ook de geraadpleegde GGD-inspecteurs zien dat de ruime meerderheid van de locaties de maatregelen inmiddels echt hebben opgepakt. De bekendheid van de maatregelen onder houders is groot. Net als vorig jaar (2018) is een deel van de houders (18%) wel wat zoekende geweest, vooral naar de wijze waarop maatregelen op hun locatie geïmplementeerd dienden te worden en naar hoe de maatregelen door de GGD getoetst zouden gaan worden. In het bijzonder de nieuwe maatregel rondom de pedagogisch beleidsmedewerker heeft dit jaar voor onduidelijkheid gezorgd. Mede door het feit dat de GGD nog maar in beperkte mate op de voorwaarden rond deze maatregel heeft gecontroleerd, twijfelen houders soms nog wel of ze op de juiste manier invulling geven aan de pedagogisch beleidsmedewerker.

De bekendheid van de maatregelen is ook groot bij de geraadpleegde pedagogisch medewerkers en bij de oudercommissies. De houder is voor hen ook dit jaar een belangrijke bron van informatie geweest. Het onderzoek laat wederom zien dat een actieve, persoonlijke manier van communiceren naar en betrekken van deze partijen door de werkgever helpt om medewerkers en oudercommissies goed te bereiken en mee te krijgen in het verandertraject.

Ervaringen implementatie

Net als vorig jaar stellen ruim 8 op de 10 geraadpleegde houders dat de implementatie van de IKK-maatregelen (zeer) goed is verlopen. Wat ze vooral als positief ervaren is dat ze in de praktijk merken dat (een deel van) de maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van hun dienstverlening. Zeker voor de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker bestaat veel waardering. Ook lijken houders ten aanzien van bepaalde maatregelen een aantal 'opstartproblemen' te hebben overwonnen. Nu de maatregelen eenmaal zijn ingevoerd en het beleid 'staat', weten ze beter hoe het moet en gaat het naleven van de maatregelen wat soepeler dan voorheen. Houders ervaren minder knelpunten dan vorig jaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatregelen rondom het veiligheids- en gezondheidsbeleid.

Het afnemen van de 'opstartproblemen' lijkt te worden bevestigd door de inspectieresultaten van de GGD (de uitkomsten van de in 2019 uitgevoerde inspectiebezoeken vastgelegd in GIR). Het percentage overtredingen is ten opzichte van 2018 op nagenoeg alle inspectie-voorwaarden (sterk) gedaald.

Wel zijn er duidelijke verschillen zichtbaar tussen locaties. Zo is het percentage overtredingen bij locaties van kleine organisaties (1 – 5 locaties) over de gehele linie (beduidend) hoger dan bij locaties van middelgrote en vooral grote organisatie. Ook vanuit de gesprekken met de GGD-inspecteurs, gemeenten en de houders zelf blijkt dat kleine houders meer moeite hebben met de implementatie en de naleving van de IKK-maatregelen. Zij beschikken volgens de respondenten – minder dan de grotere organisaties – over de benodigde kennis en capaciteit om invulling te geven aan het extra werk en de extra taken die de IKK-maatregelen met zich meebrengen (coaching, beleidsontwikkeling etc.). De verschillen tussen de locaties in de BSO en de dagopvang zijn beperkter en blijken in 2019 (ten opzichte van 2018) te zijn verminderd.

Ook de pedagogisch medewerkers en oudercommissies die actief betrokken zijn geweest bij de implementatie hebben in ruime meerderheid het implementatietraject als positief ervaren. Ze

waarden het vooral dat ze steeds goed door de werkgever zijn geïnformeerd en actief hebben mogen meedenken over de veranderingen. Wel hebben pedagogisch medewerkers meer dan vorig jaar ook knelpunten ondervonden bij de implementatie. De IKK-maatregelen van 2019 hebben volgens hen geleid tot meer onrust onder het personeel dan de maatregelen in 2018. De onrust wordt vooral veroorzaakt doordat de werkroosters minder aantrekkelijk zijn geworden.

Pijler 1 Ontwikkeling kind staat centraal

De IKK-maatregelen in deze pijler zijn allemaal al per 1 januari 2018 van kracht geworden (in 2019 zijn er dus geen nieuwe maatregelen bijgekomen). In de vorige meting werd duidelijk dat de implementatie van deze maatregelen volgens de houders meestal zonder grote knelpunten is verlopen. Nu ziet iets meer dan de helft van de houders ook de positieve effecten van de maatregelen, met name de inzet van een mentor. Het zorgt voor duidelijkheid, beter zicht op de ontwikkeling van de kinderen en pedagogisch medewerkers die bewuster werken. Het in de praktijk naleven van deze maatregelen blijkt volgens een deel van de houders (36%) echter best lastig. Deze tweede meting laat zien dat ze de meeste knelpunten ervaren rondom het inzetten van een mentor voor elk kind. Kinderen moeten (te) vaak van mentor wisselen, wat organisatorisch tijdrovend is en zorgt voor onduidelijkheid bij ouders en kinderen. Voor pedagogisch medewerkers is het – zeker in de BSO – soms lastig om invulling te geven aan het mentorschap (te veel kinderen, te weinig tijd voor observatie, registratie en bespreking met de ouders). De cijfers van de GGD-inspecties laten zien dat het percentage overtredingen op voorwaarden binnen de eerste pijler in 2019 wel is gedaald, ook ten aanzien van de inzet van de mentor.

Pijler 2 Veiligheid en gezondheid

Het implementeren van de maatregelen binnen de pijler 'veiligheid en gezondheid' bleek vorig jaar duidelijk lastiger. Veel houders hadden knelpunten ervaren en de GGD heeft vooral binnen deze pijler overtredingen geconstateerd. Het knelpunt zat met name in het feit dat het veiligheids- en gezondheidsbeleid vanaf 1 januari 2018 op een andere manier moesten worden vormgegeven. In 2019 lijken de knelpunten te zijn afgenomen. Bij bijna driekwart van de geraadpleegde houders verloopt het actueel houden van het beleid en naleven van de maatregel rondom het EHBO-diploma naar eigen zeggen zonder noemenswaardige problemen. Ruim de helft van de houders ziet (vooral ook) positieve effecten van de maatregelen binnen deze pijler. De thema's veiligheid en gezondheid zijn meer gaan leven, er is meer bewustzijn bij medewerkers (ten aanzien van belang van deze thema's en hun eigen verantwoordelijkheid op dit gebied) en/of het grotere aantal medewerkers met een kinder EHBO-diploma zorgt voor een groter veiligheidsgevoel.

Deze positieve ontwikkelingen worden bevestigd door de (aanzienlijke en op bepaalde punten continue) daling van het percentage overtredingen op de voorwaarden binnen deze pijler. Toch blijft het veiligheids- en gezondheidsbeleid ook volgens de GGD-inspecteurs een punt van aandacht. Hoewel houders naar hun mening zeker vorderingen hebben geboekt, gaat het actueel houden van het beleid en het inschatten van de risico's nog niet overal vanzelf. Dit blijkt ook uit het feit dat op sommige inspectie-voorwaarden binnen het veiligheids- en gezondheidsbeleid het percentage overtredingen al sinds het eerste kwartaal van 2019 is gestopt en op een relatief hoog niveau blijft steken (5,9% tot 7,0%).

Per 1 januari 2018 dient in het veiligheidsbeleid ook te zijn opgenomen hoe de locatie vormgeeft aan het vierogenprincipe. In 86% van de geraadpleegde locaties is het vierogenprincipe inderdaad

verplaatst van het pedagogisch beleid naar het veiligheids- en gezondheidsbeleid. De verplaatsing heeft in de ruime meerderheid van deze locaties niet geleid tot veranderingen in de frequentie waarmee het onderwerp in de organisatie wordt besproken en de wijze waarop aan het principe wordt vormgegeven. Dit betekent echter niet dat het vierogenprincipe geen aandacht krijgt. Het is een onderwerp waar houders naar eigen zeggen ook voor 2019 al actief oog voor hadden. Of door het vierogenprincipe de veiligheidsrisico's voor kinderen daadwerkelijk worden verkleind blijkt moeilijk eenduidig te bepalen. Een deel van houders en GGD-inspecteurs verwacht dat het leidt tot meer bewustzijn en aandacht voor het onderwerp. Anderen zien geen directe meerwaarde. Het beleid van de kinderopvangorganisatie is in hun ogen als het goed is altijd sterk gericht op het bieden van veiligheid.

Pijler 3 Stabiliteit en ruimte voor maatwerk

Het aanscherpen van het vaste gezichtscriterium voor de dagopvang en de verandering van de eisen rondom het afwijken van de beroepskracht-kindratio (BKR) zijn twee IKK-maatregelen die veel houders nog steeds – net als in 2018 – als lastig ervaren. Hoewel ze bewust maatregelen hebben getroffen (zoals een duidelijke en strakke planning) blijft het volgens bijna de helft van de houders (49%) vooral in onverwachte situaties lastig om aan de voorschriften te voldoen. Ook nu worden vooral de 'striktheid' van de regels en daarmee een gebrek aan flexibiliteit en maatwerk als knelpunt gezien. De in 2018 geuite vrees dat deze knelpunten geen 'kinderziektes' zijn maar moeilijk oplosbaar blijken, wordt in deze tweede meting dan ook bevestigd. Ook de GGD-inspecties ondersteunen deze conclusie. De 3-uurs regeling is in 2019 de IKK-maatregel waarop gemiddeld de meeste overtredingen zijn geconstateerd. Bovendien is er van een duidelijke afname van het percentage overtredingen op dit punt vooralsnog geen sprake.

De aanpassingen in de beroepskracht-kindratio (zowel voor de dagopvang als de BSO) zijn maatregelen die per 1 januari 2019 aan deze pijler zijn toegevoegd. Dit heeft vooral voor houders in de dagopvang – waar de BKR voor 0-jarigen is aangescherpt – tot knelpunten geleid. Zij merken dat het opvangen van baby's minder rendabel is geworden en dat de stijgende vraag naar personeel in een steeds krappere arbeidsmarkt moeilijk te realiseren blijkt. Ondanks deze klachten van houders zien zij ook wel de positieve effecten van deze maatregel (meer aandacht voor de kinderen) en is het aantal overtredingen op dit punt volgens GGD-inspecteurs beperkt. De GIR-cijfers laten ook zien dat het aantal overtredingen rond de BKR in het afgelopen jaar niet/nauwelijks is toegenomen. In de BSO is de verruiming van de BKR volgens houders wat soepeler verlopen. Zij zien (vooral) ook voordelen van de aanpassing (financieel aantrekkelijk, meer flexibiliteit), hoewel de grotere groepen voor kinderen en medewerkers soms best lastig is.

Pijler 4 Kinderopvang is een vak

In de eerste meting bleek dat de implementatie van de maatregelen in deze pijler in 2018 soepel is verlopen. Houders hoefden naar eigen zeggen maar in zeer beperkte mate veranderingen door te voeren en zijn daarbij niet tegen knelpunten aangelopen. Het naleven van de maatregel rond de beperkte inzet van stagiairs blijkt in de praktijk echter soms toch lastig. De GGD-inspecties laten zien dat dit de enige IKK-maatregel is waarop het percentage overtredingen in 2019 is gestegen. Houders wijzen als oorzaak ook hier op de krapte op de arbeidsmarkt/tekort aan personeel.

De invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker is een IKK-maatregel die per 1 januari aan deze pijler is toegevoegd. Dit jaar (2019) lijkt wat betreft de implementatie van deze maatregel op verschillende fronten een overgangsjaar. Voor veel houders is het nog zoeken hoe ze invulling

moeten geven aan deze maatregel en zijn hier nog druk mee bezig. Voor GGD-inspecteurs is het nog maar beperkt mogelijk geweest om op de naleving van deze maatregel te controleren. Pas in 2020 zal voor de verschillende partijen meer duidelijk worden of en op welke manier aan deze maatregel in de praktijk wordt voldaan. Wel blijken – zoals gezegd – veel houders (ruim drie kwart) vooral positief over deze maatregel. Hiermee komt er volgens hen structureel meer aandacht voor de inhoudelijke ondersteuning van pedagogisch medewerkers, groeit de bewustwording rond het belang van pedagogische kwaliteit en wordt die kwaliteit ook daadwerkelijk verbeterd.

Oudercommissies

Oudercommissies van kinderopvanglocaties hebben adviesrecht, ook op veel (beleids) veranderingen die door de houder worden doorgevoerd naar aanleiding van de Wet IKK. Uit de vorige meting kwam naar voren dat er de nodige onduidelijkheid bestond over de adviesfunctie en hoe die in de praktijk moet worden ingevuld. In de tweede meting is hier daarom extra aandacht aan besteed. Navraag bij de geraadpleegde oudercommissieleden en houders maakt duidelijk dat de ruime meerderheid (respectievelijk 69% en 89%) van hen naar eigen zeggen goed op de hoogte is van de inhoud van het adviesrecht. Dit wordt bevestigd door het feit dat de oudercommissieleden in ruime meerderheid bekend zijn met de verschillende kenmerken rondom het aanvragen van het adviesrecht. De meeste onduidelijkheid bestaat nog over wat de houder met het uitgebrachte advies van de oudercommissie moet doen.

Echter, ondanks de bekendheid met het adviesrecht blijkt het adviesrecht toch nog vaak vrij 'informeel' te worden ingezet. Zowel het vragen (houders) als uitbrengen (oudercommissies) van advies gebeurt in veel gevallen niet schriftelijk (maar mondeling). Ook wordt het 'instemmen met de plannen van de houder' door houders én oudercommissies nog niet altijd gezien als het benutten van adviesrecht.

Desalniettemin zijn de ervaringen met de adviestrajecten zowel bij houders als oudercommissies over het algemeen positief. Op locaties waar als gevolg van de IKK-maatregelen veranderingen zijn doorgevoerd, zijn de oudercommissies naar eigen zeggen in de ruime meerderheid van de gevallen om advies gevraagd en hebben ze deze mogelijkheid ook benut. Daar waar advies is gegeven, is het adviestraject volgens de ruime meerderheid van de oudercommissies ook goed gevolgd. Slechts in enkele gevallen heeft de oudercommissie geen (tijdig) advies kunnen uitbrengen, terwijl ze dat wel hadden gewild. Ook volgens houders verloopt het adviestraject over het algemeen goed.

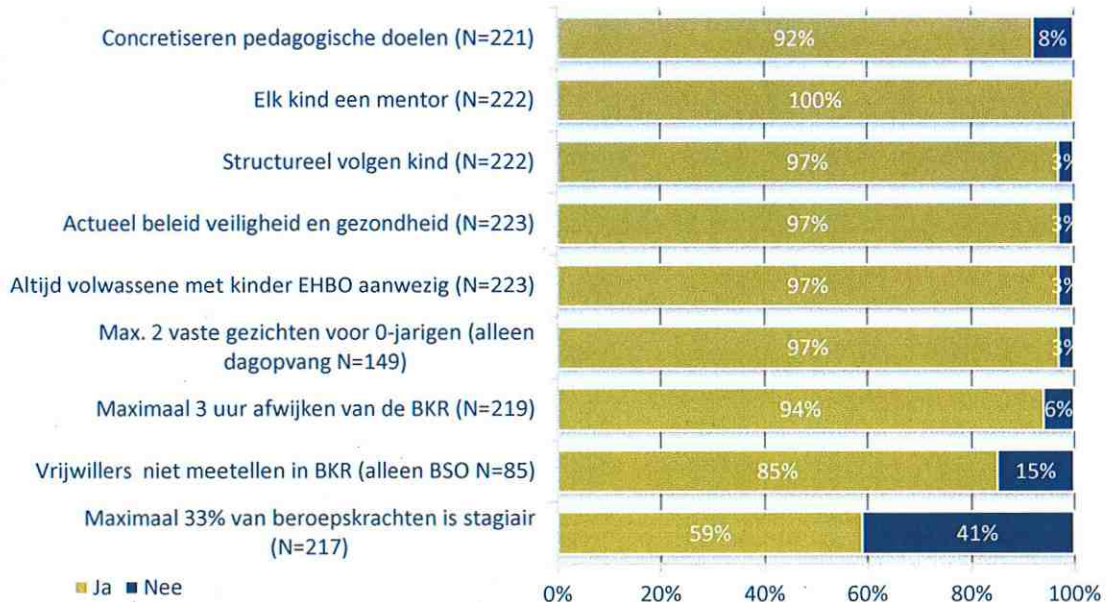
Ervaringen met handhaving en toezicht

De inspecties op naleving van de IKK-maatregelen zijn volgens de geraadpleegde GGD-inspecteurs over het algemeen goed verlopen. Door het beperkte aantal 'nieuwe' maatregelen in 2019 verliepen de inspecties meestal wat soepeler dan in 2018. Toch blijft het inspecteren van sommige IKK-voorwaarden zeer intensief en bestaat er bij een aantal voorwaarden nog onduidelijkheid en soms onvrede over hoe deze precies geïnspecteerd dienen te worden. Dit maakt dat bepaalde voorwaarden in 2019 niet of niet altijd even uitgebreid zijn gecontroleerd. Dit geldt voor de maatregelen rond de pedagogisch beleidsmedewerker, het vaste gezichtscriterium voor 0-jarigen en de 3-uur regeling rondom het afwijken van de BKR. Dat er door IKK meer ruimte zou komen voor dialoog tussen de GGD en de houders, wordt door de GGD-inspecteurs nog steeds niet breed (h)erkend. Degenen die wel (meer mogelijkheden voor) dialoog zien, ervaren de dialoog als positief. Wel blijft het zoeken naar een goede balans tussen uniformiteit en maatwerk.

De IKK-maatregelen blijken – net als vorig jaar – in de praktijk maar in beperkte mate effect te hebben gehad op het handhavingsbeleid van gemeenten. Alle gemeenten (en de GGD) werken nu wel met een herstelaanbod waardoor handhaving minder snel nodig is), maar hebben verder hun beleid meestal niet veranderd. Gemeenten vertrouwen vaak op de aanpak en expertise van de GGD en hebben naar eigen zeggen goed contact met de GGD. In dit contact zijn ze meestal niet sturend in hoe ze de inspecties rondom de nieuwe IKK-maatregelen moeten inrichten.

Bijlage I Aanvullende tabellen

Figuur 1 Bekendheid met IKK-maatregelen, volgens pm'ers (2018)



Figuur 2 Percentage inspecties met overtredingen per voorwaarden, voor BSO en dagopvang (2018)

