

Bijlage bij kamerbrief met beleidsreactie evaluatie Wet IKK

14 november 2022

Evaluatie Wet IKK

Uitgangspunten van de Wet IKK

Met de Wet IKK zijn per 1 januari 2018 kwaliteitseisen ingevoerd om de kwaliteit van de kinderopvang verder te verbeteren. De kwaliteitseisen komen voort uit het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Het doel van de Wet IKK is drieledig¹, 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 Wet IKK is mede ingevoerd om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Dit was nodig omdat gerichte ontwikkelingsstimulering gedurende de opvang kinderen helpt bij een goede start in het basisonderwijs en kwaliteitsonderzoek aantoonde dat er op het vlak van ontwikkelingsgericht werken nog veel ruimte voor verbetering bestond binnen de kindercentra². Om deze verbetering te stimuleren is ingezet op een aantal kwaliteitseisen. De plannen voor deze kwaliteitseisen waren gebaseerd op de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen en op de constatering dat het personeel de kern vormt van kwalitatief goede opvang.

De Wet IKK moest ertoe leiden dat de kwaliteit van de kinderopvang wordt verbeterd en er meer ruimte is voor maatwerk. Voor de allerjongsten zijn met de Wet IKK specifieke kwaliteitseisen geïntroduceerd. De Wet IKK bevat onder andere een verhoging van de kwaliteit van de babyopvang door de beroepskracht-kindratio (BKR) voor deze groep van één op vier naar één op drie te brengen, het maximaal aantal vaste gezichten voor baby's aan te scherpen en te investeren in specifieke scholing voor beroepskrachten die werken in de babyopvang. Ook moest meer ruimte voor maatwerk ontstaan op basis van de behoeften van kinderen en ouders en kon de regeldruk voor kinderopvangorganisaties worden verminderd.

Insteek van de evaluatie

Zoals eerder aan uw Kamer bericht³, schetst de evaluatie van de Wet IKK (hierna: de evaluatie of het evaluatierapport) een integraal beeld van de effecten van de Wet IKK op de kwaliteit van de kinderopvang daarbij zijn ook de onbedoelde effecten van de kwaliteitseisen in beeld gebracht. Voor de onbedoelde neveneffecten is onder andere gekeken naar de gevolgen van de kwaliteitseisen op de werkdruk en de personeelskrapte. In de evaluatie is niet het akkoord, dat voorafging aan de Wet IKK, geëvalueerd. Er is gekeken naar de kwaliteitseisen die vastgelegd zijn in de wet- en regelgeving. De evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau *SEO Economisch Onderzoek*. SEO heeft de bevindingen van diverse kwaliteitsmetingen (zie hieronder voor meer informatie) in relatie tot de Wet IKK meegenomen, literatuurstudie verricht en interviews afgenomen met verschillende betrokken partijen.

Aan de hand van de vier pijlers van de Wet IKK is door SEO onderzocht of de hierboven gestelde doelen van deze wet zijn bereikt. De kwaliteitseisen van de wet zijn gerubriceerd op basis van deze pijlers. Het betreft de volgende vier pijlers:

1. Ontwikkeling kind centraal
2. Veiligheid en gezondheid
3. Stabiliteit en pedagogisch maatwerk
4. Kinderopvang is een vak

Om goed te monitoren hoe de Wet IKK in de praktijk uitpakte, zijn op structurele basis kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Daartoe is driemaal de Monitor Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang uitgevoerd, die betrekking heeft op de implementatie, naleving en gepercipieerde doelrealisatie van de kwaliteitseisen die per 1 januari 2018 en per 1 januari 2019 zijn ingegaan. In

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34597, nr. 3.

² Kohnstamm Instituut, Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. Uitkomsten uit het pre-Cool cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Kinderopvang, november 2014.

³ Kamerstukken II 2021-2022, 31 322, nr. 463.

de IKK-monitor zijn houders, pedagogisch medewerkers, oudercommissies en GGD-inspecteurs bevestigd.

Naast de monitor IKK schetst de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) het niveau van de kwaliteit van de kinderopvang. Deze monitor is reeds in 2017 ingezet, voorafgaand aan de implementatie van de Wet IKK, en kan als een nulmeting worden beschouwd. Weliswaar in beperkte vorm, want deze kwaliteitsmeting is niet gekoppeld aan de gestelde doelen van de Wet IKK, maar dit geeft een beeld hoe de kwaliteit zich over een langere periode heeft ontwikkeld. Ook in 2018 en 2019 zijn LKK-metingen verricht. In 2020 en 2021⁴ zijn geen LKK-metingen uitgevoerd, als gevolg van de tijdelijke sluiting van de kinderopvangorganisaties tijdens de Covid-pandemie. In LKK heeft kwaliteit van de kinderopvang betrekking op emotionele kwaliteit en educatieve kwaliteit. Emotionele kwaliteit bestaat uit de sfeer op de groep, de emotionele sensitiviteit van de medewerkers, aandacht voor het kindperspectief en de begeleiding van het gedrag van kinderen. Educatieve kwaliteit bestaat uit het faciliteren van exploratie en het ondersteunen van de taalontwikkeling, begripsontwikkeling, redenering en kennis van de wereld van kinderen.

Als laatste zijn bij de diverse vertegenwoordigende partijen uit de sector signalen over de implementatie van de Wet IKK uitgevraagd. Tijdens de evaluatie heeft een klankbordgroep met vertegenwoordigers vanuit de sector en van de toezichts- en handhavingspartijen commentaar geleverd op het evaluatieonderzoek en de uitkomsten⁵. Deze inbreng is meegenomen bij het onderzoek en bij de uitwerking van het vervolgtraject.

Resultaten van de evaluatie

Algemeen beeld

SEO concludeert dat de kwaliteit van de kinderopvang naar verwachting is gestegen als gevolg van de Wet IKK. In de metingen van LKK over 2017, 2018 en 2019 is een stijging zichtbaar in de kwaliteit na het jaar 2017. Het evaluatierapport stelt dat dit mogelijk valt toe te schrijven aan de kwaliteitseisen van de Wet IKK. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen, omdat ook andere aspecten die zich ontwikkelen over tijd, invloed kunnen hebben op de kwaliteit. De LKK-metingen uit 2017-2019 kunnen met gegevens vergeleken worden die internationaal beschikbaar zijn over de opvang van peuters (kinder- en peuteropvang samen). De Nederlandse kinderopvang scoort in het algemeen hoger dan andere landen in Europa (waaronder Noorwegen), de Verenigde Staten en Australië. Ook blijken de Nederlandse kwaliteitsverschillen tussen groepen kleiner in LKK dan in andere landen⁶.

Over de geleverde kwaliteitsimpuls van de Wet IKK is eerder bericht bij publicatie van de resultaten van de Monitor IKK⁷. Daaruit blijkt onder andere dat houders en medewerkers van mening zijn dat (een deel van) de kwaliteitseisen aan een kwaliteitsverhoging hebben bijgedragen. De verhoging van de kwaliteit is volgens hen vooral merkbaar op drie punten: namelijk meer aandacht voor en stabiliteit bij baby's (dagopvang), een versterking van de rol/toerusting van de pedagogisch medewerkers en een versterking van het pedagogisch beleid.

Voor een aantal kwaliteitseisen heeft de evaluatie echter geen of in beperkte mate een relatie kunnen leggen met de kwaliteit van de kinderopvang. SEO stelt in het rapport dat nader onderzoek nodig is om dit wel te kunnen aantonen in hoeverre dat effect zichtbaar is. Voor twee kwaliteitseisen staan in het evaluatierapport geen effecten beschreven, omdat deze per 2025 worden ingevoerd. Dit betreft de taaleis 3F voor pedagogisch medewerkers en het behalen van een certificaat voor werken met baby's.

Pijlers van de Wet IKK

Binnen de eerste pijler, ontwikkeling kind centraal, zijn de pedagogische doelen vastgelegd in wet- en regelgeving. In het Besluit kwaliteit kinderopvang is opgenomen 'dat de houder er in ieder geval zorg voor draagt dat, rekening houdend met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden' die de pedagogische doelen toepast, kortweg: emotionele veiligheid, persoonlijke competenties, sociale competenties en normen en waarden. Deze pedagogische doelen zijn gebaseerd op het werk van Marianne Riksen-Walraven⁸ en door deze vast te leggen bieden zij meer houvast voor het handelen van de pedagogisch medewerker in de praktijk.

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 31 322, nr. 422.

⁵ Bij kamerstukken II 2021/22, 31322, nr. 463 zijn de reacties van verschillende partijen aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 31322, nr. 410.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31322, nr. 434.

⁸ Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In M.H. van IJzendoorn, L.W.C. Tavecchio & M. Riksen-Walraven (red.), De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bij de tweede pijler, veiligheid en gezondheid, is het mogelijk gemaakt om meer maatwerk toe te passen. Voor invoering van de Wet IKK was een uitvoerige risico-inventarisatie verplicht, daarna is meer ruimte gegeven voor keuzevrijheid door de kwaliteitseis van een actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid. De evaluatie constateert dat er daardoor meer ruimte is voor een dialoog tussen toezichthouder en kinderopvangorganisatie over de inhoud van dit beleid.

Voor het bevorderen van stabiliteit en pedagogisch maatwerk, de derde pijler, is ingezet op onder andere een strengere BKR voor nuljarigen (van 1 op 4, naar 1 op 3) en het aanscherpen van het vaste gezichtencriterium voor baby's, het zogenoemde VGC. De evaluatie beschrijft dat de gewijzigde BKR voor baby's naar verwachting een positief effect heeft. Voor het aangescherpte VGC konden geen effecten worden aangetoond. Wel verwijst het evaluatierapport in algemene zin naar de hechtingstheorie: de veronderstelling dat elk kind de aangeboren neiging heeft om een vertrouwd persoon op te zoeken in tijden van angst of stress. Pedagogisch maatwerk is in mindere mate bereikt, doordat de toegestane afwijking van de BKR – vormgegeven middels de zogenoemde drie-uursregeling – minder ruimte geeft om in te spelen op de behoeften van het kind.

Een onderdeel van de vierde pijler, kinderopvang is een vak, is coaching. De evaluatie is het meest stellig over het positieve effect hiervan. Deze kwaliteitseis houdt in dat iedere pedagogisch medewerker jaarlijks wordt gecoacht door een pedagogisch beleidsmedewerker. Het evaluatierapport stelt dat uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat coaching on the job een positief effect heeft op de pedagogische doelen⁹. Tijdens de evaluatie bleek ook dat branchepartijen dit herkennen.

Neveneffecten van de Wet IKK

In het evaluatierapport is ook aandacht voor de neveneffecten van het invoeren van de kwaliteitseisen. Er is volgens de evaluatie een toename zichtbaar van de werk- en regeldruk als gevolg van de implementatie van de wet. Zo moet het pedagogisch beleidsplan meer componenten bevatten dan voor invoering van de wet. Ook leiden de aangescherpte BKR voor baby's en de regels omtrent het inzetten van beroepskrachten in opleiding ertoe dat er meer pedagogisch professionals nodig zijn. Voorbeelden van kwaliteitseisen die door pedagogisch professionals als onnodig werkdruk verhogend worden ervaren, zijn de administratieve lasten die gepaard gaan met het structureel moeten volgen van de ontwikkeling van het kind, een verruiming van de BKR in de buitenschoolse opvang en de verandering van het vaste gezichtencriterium voor baby's. De huidige invulling van de laatste kwaliteitseis leidt er bij twee vaste gezichten toe dat meteen niet aan de kwaliteitseis kan worden voldaan wanneer de afwezigheid van een vast gezicht niet door het andere vaste gezicht kan worden opgevangen.

In aanvulling op het evaluatierapport hebben signalen van branchepartijen over implementatie van de Wet IKK belangrijke informatie heeft opgeleverd. Een aantal van deze organisaties benadrukt dat ze positief zijn over de meeste kwaliteitseisen van de Wet IKK. Maar daarnaast geven zij aan dat voor sommige kwaliteitseisen geldt dat de huidige formulering in de regelgeving knelt met de praktijk en dat een aantal kwaliteitseisen onevenredig veel regeldruk met zich meebrengt, zoals ook geformuleerd in het evaluatierapport. Een aantal van hen heeft ook voorstellen gedaan voor aanpassingen in de kwaliteitseisen. Door de klankbordgroep is opgemerkt dat de evaluatie weinig inzicht geeft in de effecten van afzonderlijke kwaliteitseisen. Diverse branchepartijen melden daarnaast dat het evaluatierapport concrete aanknopingspunten geeft voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld over de effecten van kwaliteitseisen. Zoals aangegeven in de brief wordt deze inbreng meegenomen in de uitwerking van het vervolgtraject.

⁹ Fukkink & Tavecchio, 2010, Moreno et al., 2015.