

Vergaderjaar 2008–2009

31 322

Kinderopvang

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2009

Bijgaand stuur ik u het verslag van een landelijke meting door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)¹ van de pedagogische kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven (0- tot 4-jarigen) in 2008.² Eerdere metingen, uitgevoerd in 1995, 2001 en 2005, lieten een geleidelijke afname zien van de kwaliteit van het zorg- en opvoedingsproces, ook wel aangeduid als de «proceskwaliteit» van de kinderopvang. Nieuw in de meting van 2008 is gedetailleerde informatie over de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers, de kern van de proceskwaliteit in de kinderopvang.

De resultaten ondersteunen het belang van de acties die in deze kabinetsperiode in gang zijn gezet om de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren en geven aanleiding tot vervolgcacties die aan het eind van deze brief worden uitgewerkt.

Resultaten meting NCKO

Vergelijking van de *algemene proceskwaliteit* in 2008 met die in 2005 laat zien dat de eerder geconstateerde dalende trend zich ook in de afgelopen jaren heeft voortgezet. De totaalscore daalt van 3.6 in 2005 naar 3.0 in 2008. Daarbij geldt een score van 1 als minimaal en 7 als maximaal. De daling voor *Ruimte/meubilering* (meubilering, inrichting en aankleding van de ruimte) en *Interacties is significant, de daling voor Activiteiten* (beschikbaarheid, toegankelijkheid en gebruik van leeftijdsadequaate spelen en ontwikkelingsmateriaal) is marginaal significant. Vooral de daling op de subschaal *Interacties* verdient aandacht, omdat de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen de kern uitmaken van de pedagogische kwaliteit, en de scores op deze schaal in het verleden altijd relatief hoog waren. De daling van de scores op de subschalen *Taal, Programma en Activiteiten* is niet significant.

Het onderzoek laat een groot verschil tussen de verschillende *interactievaardigheden* zien. Op de drie meest basale interactievaardigheden,

¹ Het NCKO is een wetenschappelijk samenwerkingsverband waarin pedagogen en ontwikkelingspsychologen van de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit Nijmegen samen werken aan onderzoek ter bevordering van de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Sensitieve Responsiviteit, Respect voor de Autonomie, en Structureren en Grenzen Stellen, scoort de meerderheid van de groepen voldoende tot goed. Duidelijk minder goed zijn de resultaten voor de interactievaardigheden *Praten en Uitleggen, Ontwikkelingsstimulering en Begeleiden van Interacties tussen Kinderen.* Daarbij zijn er grote verschillen tussen de pedagogisch medewerkers: van heel hoog naar heel laag. De kwaliteit van de interacties in de babygroepen is op de meeste schalen significant lager dan in de peutergroepen en in de verticale groepen (gemengde groepen met kinderen van verschillende leeftijden).

Een belangrijke verandering is de stijging van de gemiddelde groeps-grootte tussen 2005 en 2008 van 9.7 naar 10.9. Bij verticale groepen geldt daarbij: hoe meer kinderen in de groep, des te lager de kwaliteit van de interacties. Tenslotte werd in een aanzienlijk aantal groepen een staf-kind ratio aangetroffen die de wettelijke normen overschreed (in 15% van de babygroepen, 17% van de peutergroepen, en 9% van de verticale groepen). Dit sluit aan bij de bevindingen van de GGD bij *onaangekondigde* controles in Drenthe en in Amsterdam dat de staf-kind ratio regelmatig wordt overtreden. Ik vind dat zorgelijk, omdat dit een belangrijke kwaliteitsnorm is, die bovendien door de sector zelf in het Convenant kwaliteit kinderopvang als minimumnorm is geformuleerd.

Mogelijke oorzaken

Conclusies over oorzaken van de geconstateerde verdere daling in de pedagogische kwaliteit van de opvang in Nederlandse kinderdagverblijven kunnen op basis van deze meting niet getrokken worden; daarvoor is een ander type onderzoek nodig.

Door het NCKO en door de veldpartijen vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van het onderzoek zijn een aantal mogelijke verklaringen voor de verdere daling genoemd:

- De sterke groei van de sector sinds 2005 (vorige NCKO-meting), wat geleid kan hebben tot een toename van de werkdruk voor de pedagogisch medewerkers, noodgedwongen aannemen van minder geschikt personeel en gebruik van minder geschikte ruimtes.
- Toename van de groeps-grootte, toename van administratieve lasten voor de pedagogisch medewerkers¹ en het wegvallen van veel assistent-plekken (onder andere door afname van ID-banen), waardoor er meer werk terecht is gekomen bij de pedagogisch medewerkers.
- Tekort aan (gekwalificeerd) personeel.
- Een weinig specifiek op het omgaan met jonge kinderen gerichte opleiding en te weinig pedagogisch gerichte supervisie en ondersteuning op de werkvloer.

Voor een belangrijk deel vergelijkbare bevindingen kwamen ook uit het onderzoek naar de oorzaken van de in 2005 gemeten kwaliteitsdaling². Op basis daarvan is de sector gekomen met een plan van aanpak om met name de aansluiting tussen de opleidingen en de praktijk te verbeteren en zittend personeel bij te scholen. Dat heeft geresulteerd in de oprichting van het Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) eind 2008. Aangezien BKK in april 2009 operationeel is geworden, zijn daarvan nog geen effecten te zien in de NCKO-meting over 2008. Ook andere door het kabinet gestimuleerde maatregelen, zoals de ontwikkeling van het Pedagogisch Kader voor kindercentra 0–4 jaar, de ontwikkeling van een «zelfmeetinstrument» voor kindercentra, waarmee men de eigen pedagogische kwaliteit kan volgen en verbeteren, en de invoering van risicogestuurd toezicht, zullen naar verwachting eerst in een volgende NCKO-meting effect laten zien.

¹ Bijvoorbeeld het opstellen van presentielijsten, declareren van invaluren, het opstellen van roosters en het maken van kindverslagen – overigens geen specifieke overheidseisen.

² Bureau Bartels (2006). *Mogelijkheden voor de verbetering van de (proces)kwaliteit in kinderdagverblijven*. Amersfoort.

Aanbevelingen

Wat kan er nog meer gedaan worden om de kwaliteit van de opvang te verbeteren? In het rapport geeft het NCKO daartoe een aantal aanbevelingen voor praktijk en beleid gegeven.

- Deskundigheidsbevordering van de pedagogisch medewerkers. Met name *Praten en uitleggen, Ontwikkelingsstimulering en het Begeleiden van interacties tussen kinderen* extra aandacht. Dit vereist gerichte training voor pedagogisch medewerkers alsmede gerichte begeleiding op de werkvloer.
- Investeren in de meubilering, inrichting en aankleding van de groepsruimte en in de aanschaf en het gebruik van adequate, op de ontwikkeling van de kinderen afgestemde materialen.
- Extra aandacht voor de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers in babygroepen en verticale groepen en voor de omvang van verticale groepen. Ook op dit punt is een goede aansluiting tussen opleiding, training en begeleiding op de werkvloer nodig.
- Gebruikmaken van de door het NCKO ontwikkelde Kwaliteitsmonitor, een vereenvoudigde versie van het wetenschappelijke meetinstrument dat in de landelijke kwaliteitsmeting van 2008 is gebruikt. Daarmee kan het kinderdagverblijf zelf de pedagogische kwaliteit binnen de eigen organisatie op een relatief eenvoudige wijze in kaart te brengen, volgen en verbeteren.
- Uitbreiden van de bestaande HKZ-kwaliteitscertificering in de kinderopvang door meer aandacht voor de pedagogische kwaliteit.
- Een nieuwe landelijke kwaliteitsmeting over enkele jaren om de verdere ontwikkeling van het kwaliteitsniveau te kunnen volgen en om na te gaan in hoeverre verbetermaatregelen effect hebben.

Conclusie: investeren in kwaliteit kinderopvang is nodig en mogelijk

Het NCKO-onderzoek laat over 2008 een daling zien ten opzichte van de vorige meting. Ik vind dat ernstig, omdat het resultaat in 2005 al een laag niveau liet zien. Er is dan ook alle reden om het onderwerp pedagogische kwaliteit van de kinderopvang hoog op de agenda te zetten en als sector en overheid samen maatregelen te nemen. Lange tijd heeft vooral de opvang en verzorging van kinderen in de kinderopvang centraal gestaan. Hierdoor is ook in de opleiding van pedagogisch medewerkers heel beperkt aandacht besteed aan vaardigheden die helpen om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Het NCKO concludeert dat het tijd is voor een cultuuromslag. Dit wordt onderschreven door de veldpartijen die het onderzoek hebben begeleid: MOgroep Kinderopvang, de Branchevereniging ondernemers in de Kinderopvang, BOinK, Landelijk Pedagogen Platform en ABVAKABO FNV. Het NCKO beschikt over gedetailleerde informatie waaruit concreet zichtbaar wordt op welke punten verbetering nodig en mogelijk is. Alle betrokken partijen in de kinderopvangbranche hebben aangegeven gemotiveerd te zijn om te werken aan het verbeteren van de pedagogische kwaliteit. Zij kunnen daarbij profiteren van de informatie van het NCKO. De meest recente ontwikkelingen in de sector (zoals de oprichting van het Bureau Kwaliteit Kinderopvang, de ontwikkeling van het Pedagogisch Kader) wijzen er ook op dat de tijd hier rijp voor is. Tenslotte biedt de NCKO-Kwaliteitsmonitor (een vereenvoudigde versie van het wetenschappelijke meetinstrument) een concreet instrument voor kinderdagverblijven om via zelf-evaluatie gericht te werken aan optimalisering van de eigen pedagogische kwaliteit.

Concrete maatregelen

Het NCKO-rapport biedt alle redenen om door mij al in gang gezette maatregelen voort te zetten en waar nodig aan te vullen of nog meer te richten:

1. Deze maand gaat het programma «Excellente kinderopvang» van het Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) van start. BKK ontvangt veertig miljoen euro subsidie van mijn ministerie om de komende vier jaar gericht te werken aan de vaardigheden van de pedagogisch medewerkers, de spil van de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Het grootste deel van dit geld gaat naar extra scholing van pedagogisch medewerkers. Ik heb BKK gevraagd zich daarbij specifiek te richten op door het NCKO geconstateerde tekortkomingen, bijvoorbeeld het verbeteren van de begeleiding van baby's.
2. Daarnaast heb ik besloten om een extra impuls te geven aan de (pedagogische) kwaliteit door via de Subsidieregeling Kinderopvang voor de tranche 2009 een bedrag toe te kennen van € 3,5 miljoen. Gaat het bij BKK om brede toepassing en verspreiding van bestaande kennis, bij de Subsidieregeling Kinderopvang gaat het om het ontwikkelen van landelijk relevante nieuwe zaken, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Pedagogisch Kader en een herziening van het HKZ-certificatieschema.
3. Onvoldoende aansluiting van de opleidingen op de pedagogische praktijk is al eerder geconstateerd¹ en wordt ook nu genoemd als voorname oorzaak van de geconstateerde matige pedagogische praktijk. Recent is op landelijk niveau een stap vooruit gezet door de opname van het Pedagogisch Kader kinderopvang als belangrijk uitgangspunt voor het opleidingscurriculum. Het is echter vooral op regionaal niveau dat de opleidingen concreet invulling krijgen. Daarom zal BKK vanaf 2009 mensen en middelen beschikbaar stellen om in iedere regio te komen tot samenwerking en afstemming tussen kinderopvangorganisaties en de opleidingen, zodat de inhoud van de opleidingen beter aansluit op de praktijk van de kinderopvang.
4. Het NCKO-onderzoek toont aan dat de scores op alle vijf domeinen beter moeten. De kinderopvangsector heeft al de bereidheid uitgesproken om samen met het NCKO per domein in te zoomen op die onderdelen die zich het beste lenen voor verbetering en daaraan te werken. Op dit moment maken de sector en het NCKO daarover samen nadere afspraken.
5. Het NCKO constateert dat ontwikkelingsstimulering bij kinderdagverblijven verbetering behoeft. Dit onderstreept de noodzaak verder te gaan met al ingezet beleid. Op 21 april 2009 stuurde ik u mijn agenda vooren vroegschoolse educatie (vve). Centraal daarin staat de cruciale rol die pedagogisch medewerkers spelen bij voorschoolse educatie, ook in de kinderopvang. Via het programma «Vversterk» wordt de kwaliteit van vve verbeterd door nascholing van het personeel in peuterspeelzalen en in kinderdagverblijven. Tegelijk wordt gewerkt aan de opname van vve als module in het onderwijs van ROC's en Pabo's. De investeringen via het Vversterktraject zijn in de jaren 2006 tot en met 2011 in totaal bijna € 25 miljoen.
6. Het NCKO-onderzoek heeft ook een «kwaliteitsmonitor» opgeleverd waarmee kindercentra zelf periodiek hun eigen kwaliteit specifiek in kaart kunnen brengen. Ik zal het NCKO subsidie geven om deze monitor gebruiksklaar te maken voor toepassing door alle kindercentra. Via BKK kan worden gezorgd voor brede invoering.
7. Eerder dit jaar is met subsidie van OCW het Pedagogisch kader voor de kinderopvang gereed gekomen. Dit biedt kindercentra steun om inhoud te geven aan de pedagogische doelen van de kinderopvang. Dit kader wordt dezer dagen door BKK aan alle kindercentra verspreid en zal ook als richtsnoer dienen bij de deskundigheidsbevordering van pedagogisch medewerkers.
8. Op mijn verzoek is GGD Nederland begonnen met de invoering van de

¹ Bureau Bartels (2006). *Mogelijkheden voor de verbetering van de (proces)kwaliteit in kinderdagverblijven*. Amersfoort.

«vervolginspectie pedagogisch domein». Hiermee voeren daartoe speciaal opgeleide GGD-inspecteurs een diepteonderzoek uit bij kindercentra waarvan de pedagogische praktijk bij eerste inspectie onvoldoende bleek.

9. GGD Nederland is ook begonnen met de invoering van risicogestuurd toezicht op basis van een landelijk model. Onderdeel daarvan is onaangekondigde controle op vooral de pedagogische praktijk, de groeps-grootte en de leidster kind ratio. Ik beoog daarmee de door het NCKO geconstateerde overtredingen op dit terrein terug te dringen.
10. De Inspectie van het Onderwijs heeft aangegeven dat de handhaving door de gemeenten verbeterd moet worden. Dit geldt juist ook op het pedagogisch domein. Ik zal daarom de VNG vragen de Handreiking handhavingsbeleid voor gemeenten hierop aan te passen opdat de pedagogische kwaliteit meer prioriteit krijgt bij gemeenten.
11. Ik heb besloten subsidie te geven aan het NCKO voor een interventie-programma ter verbetering van de proceskwaliteit in de kinderopvang, door te werken met functiedifferentiatie en videotraining.
12. De sector heeft aangegeven dat het nodig is om het bestaande HKZ¹-certificatieschema voor de kinderopvang uit te breiden ten aanzien van het pedagogische domein. De stichting HKZ heeft in de voor 2009 geplande herziening van het Certificatieschema dit nu expliciet opgenomen. Ik heb daartoe subsidie toegekend binnen de lopende Subsidieregeling Kinderopvang.
13. Tenslotte heb ik subsidie toegekend aan het NCKO voor een vervolgmeting in 2012. De bovenstaande maatregelen moeten dan effect laten zien.

Over de voortgang houd ik u op de hoogte.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

¹ HKZ = Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector.