

Vergaderjaar 2023–2024

31 322

Kinderopvang

Nr. 525

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2024

Kinderopvang draagt bij aan de mogelijkheid voor ouders om te werken en speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van kinderen. Het is daarom belangrijk dat de kinderopvang veilig en van goede kwaliteit is. In deze brief informeer ik uw Kamer over de recente ontwikkelingen op het terrein van kwaliteit en veiligheid. Ik blik ook vooruit op de komende periode.

Allereerst ga ik in op het belang van kwaliteit en de kwaliteitseisen die gelden voor kinderopvangorganisaties. Vervolgens licht ik de stand van zaken en ontwikkelingen toe op het gebied van kwaliteit. Het gaat om de nieuwe Nederlandse taaleis, de verlenging van de ruimere inzet van pedagogisch professionals in opleiding, het incidentenbeleid en het voornemen voor een bewaarplicht. Tot slot sta ik stil bij een uitzondering van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (WAS) voor gastouders en EHBO.

I Belang van kwaliteit en veiligheid

Onze visie op kinderopvang in Nederland is de afgelopen jaren verbreed. Vroeger was de kinderopvang vooral een goede plek waar ouders hun kinderen naartoe brachten om te kunnen werken. Dat is nog steeds zo. Maar de kinderopvang is veel meer dan dat. We zien de kinderopvang als een rijke omgeving voor kinderen waar zij de kans krijgen zich verder te ontwikkelen. Met een omgeving die bestaat uit pedagogisch professionals en andere kinderen om mee te spelen is de kinderopvang veilig en uitdagend. Kinderen leren sociale vaardigheden door bijvoorbeeld samen te spelen en rekening met elkaar te houden. Ook stimuleert de kinderopvang de (sociaal emotionele) ontwikkeling van kinderen met activiteiten zoals buitenspelen, liedjes zingen of samen een boek lezen. Pedagogische professionals dragen daarmee bij aan de opvoeding en ontwikkeling van kinderen.

Een randvoorwaarde voor de ontwikkeling is dat de kinderopvang van goede kwaliteit is en veilig is. Daarom stellen we in Nederland eisen aan de kwaliteit van kinderopvang. Dat geldt voor alle formele opvang; van gastouderopvang tot kinderdagverblijf, commercieel of niet commercieel, ze moeten allemaal voldoen aan de kwaliteitsnorm die de overheid stelt. Dat is belangrijk, want ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat ze kinderen in goede handen achterlaten. Ouders zien zelf niet wat er gedurende de dag op de opvang gebeurt. Baby's en kleine kinderen kunnen hun ouders niet vertellen hoe hun dag was op de opvang. Die kwaliteitsnorm is uitgewerkt in specifieke kwaliteitseisen waaraan de kinderopvang moet voldoen. Dit gaat bijvoorbeeld over het borgen van de stabiliteit op de groepen en de opleidingseisen van een pedagogisch professionals. De GGD'en houden, in opdracht van de gemeenten, toezicht op de naleving van de kwaliteits-eisen en de gemeenten handhaven. Uit de laatste meting van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) kwam naar voren dat de kwaliteit blijft stijgen. Gelukkig is de kinderopvang in Nederland van goede kwaliteit.

Het stellen van kwaliteitseisen draagt bij aan de kwaliteit van kinderopvang. Maar er zijn ook nadelen. Het kan zorgen voor meer administratieve lasten en het verhogen van de werkdruk. Dit kan ten koste gaan van het werkplezier voor pedagogisch professionals. Ook is er soms minder ruimte voor innovatie en maatwerk dan gewenst. Zeker in combinatie met het personeelstekort in de kinderopvang zorgt dit voor (extra) dilemma's. Waar nodig of mogelijk zetten we in op eisen die beter aansluiten op de praktijk. En we blijven, mede in overleg met de sector, inzetten op het verminderen van administratieve lasten. Zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Het is steeds zoeken naar een goede balans. Dit betekent dat we steeds naar onze kwaliteitsregels kijken en hierover in gesprek zijn met de omgeving. We stellen hierbij continu de vragen: werken de regels nog goed? Zijn er verbeteringen mogelijk of nodig? De maatregelen in deze brief zijn daar een resultaat van.

II Ontwikkelingen kwaliteitseisen

Invoering taaleis Nederlands voor pedagogisch professionals

De taalvaardigheid van kinderen is belangrijk voor hun hele toekomstige loopbaan. De ontwikkeling van taalvaardigheid begint al op jonge leeftijd. Daarom is het van groot belang dat er in de kinderopvang een rijk taalaanbod is. De taalvaardigheid van pedagogisch professionals vormt een belangrijke voorwaarde om een rijk taalaanbod aan te kunnen bieden. In 2017 is dan ook een taaleis voor de mondelinge Nederlandse taalvaardigheid van pedagogisch professionals ingesteld. Oorspronkelijk was de invoeringsdatum 1 januari 2023. Dit is in 2021 met twee jaar uitgesteld vanwege de werkdruk en krapte op de arbeidsmarkt. De taaleis gaat zodoende in op 1 januari 2025.¹

Ik heb signalen ontvangen dat de taaleis voor sommige pedagogisch professionals en studenten lastig te halen is. Zoals toegezegd in de Kamerbrief van vorig jaar over de taaleis² heb ik de knelpunten en mogelijke oplossingen in kaart laten brengen. Significant Public heeft dit onderzoek uitgevoerd. De toezegging is daarmee afgedaan. Bijgevoegd vindt uw Kamer het rapport van dit onderzoek.

¹ Staatscourant 2021, 44373 samen met Staatscourant 2017, 49278.

² Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 483.

Op basis van het onderzoek en gesprekken met betrokken partijen heb ik diverse opties voor aanpassingen in de vormgeving van de taaleis verkend. Mijn doel hierbij is om de knelpunten voor pedagogisch professionals en studenten die nog niet aan de taaleis voldoen waar mogelijk weg te nemen. Daarnaast wil ik hen perspectief bieden en de druk op de sector verlagen. Daarbij heb ik gezocht naar een balans tussen behoud van kwaliteit voor de kinderopvang, het doel van de taaleis en werkbare oplossingen in de praktijk. Hieronder licht ik toe welke drie aanpassingen ik voornemens ben om nader uit te werken.

1. Uitzondering buitenschoolse opvang (bso)

Allereerst wil ik pedagogisch professionals in de bso uitzonderen van de taaleis 3F. Het belang van de taaleis 3F weegt in de bso relatief minder zwaar, om twee redenen. Ten eerste is in de bso ruimte voor de bredere ontwikkeling van kinderen, als aanvulling op het aanbod van school. Ten tweede brengen kinderen op de bso vergeleken met de dagopvang gemiddeld minder uren door. Zij hebben daarbij meer interactie met andere kinderen dan met de pedagogisch professional. De uitzondering van pedagogisch professionals in de bso draagt bij aan behoud van arbeidskrachten voor de kinderopvang. Daarnaast biedt deze uitzondering perspectief voor studenten die de taaleis nu niet halen en verder voldoen aan alle diplomaveren. Ik vind het belangrijk dat pedagogisch professionals in de bso het Nederlands voldoende beheersen om te kunnen communiceren met de kinderen. Daarom ben ik van plan een minimaal taalniveau 2F te eisen. Dit houdt in dat pedagogisch professionals met een afgeronde opleiding op mbo-niveau 3 of hoger hieraan voldoen.

2. Uitzondering op basis van leeftijd

Ten tweede wil ik een beperkte en tijdelijke uitzondering maken voor pedagogisch professionals die de pensioengerechtigde leeftijd naderen. De onderzoekers noemen dat oudere pedagogisch professionals gemiddeld meer moeite met de taaleis hebben. Bovendien zijn de baten van een taaltraject lager als de pensioengerechtigde leeftijd dichterbij komt. Een uitzondering voor deze pedagogisch professionals zorgt ervoor dat belangrijke ervaring voor de kinderopvang behouden blijft. Ik ga daarom voor drie jaar een uitzondering maken voor pedagogisch professionals van 60 jaar of ouder³. Pedagogisch professionals die binnen deze periode met pensioen gaan hoeven daarmee niet aan de taaleis te voldoen. Pedagogisch professionals van 60 jaar of ouder die niet binnen drie jaar met pensioen gaan, krijgen drie jaar extra de tijd om aan de taaleis te voldoen. Zodoende zullen ook pedagogisch professionals, die binnen deze periode de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken maar die langer willen doorwerken, moeten voldoen aan de taaleis per 1 januari 2028.

3. Uitzondering pedagogisch professionals die uitsluitend een andere taal spreken met de kinderen

Tot slot wil ik een uitzondering maken voor pedagogisch professionals die met de kinderen uitsluitend een andere taal spreken dan Nederlands. Bijvoorbeeld in het kader van meertalige kinderopvang, gedeeltelijk Friestalige kinderopvang of een andere taal in verband met de herkomst van kinderen en specifieke omstandigheden⁴. Het uitgangspunt blijft dat pedagogisch professionals de taal die zij spreken met de

³ Op peildatum 31-12-2024 (oftewel: geboren op of vóór 31-12-1964).

⁴ Wet kinderopvang, artikel 1.55, tweede en derde lid.

kinderen mondeling goed beheersen. Voor een taal die zij niet spreken met de kinderen acht ik dit, met het oog op de werkbaarheid in de praktijk, niet wenselijk.

Ik zal de drie hierboven genoemde uitzonderingen op de taaleis 3F Nederlands opnemen in de Regeling Wet kinderopvang. Aanvullend kijk ik naar de mogelijkheid om een uitzondering toe te staan voor specifieke persoonlijke omstandigheden. Zodat bijvoorbeeld iemand die in het laatste half jaar voor inwerkingtreding (1 januari 2025) langdurig ziek of met zwangerschapsverlof is geweest, meer tijd kan krijgen om aan de taaleis te voldoen. Ik verwacht dat ik de regeling rond de zomer kan publiceren.

Oproep aan kinderopvangorganisaties, opleidingsinstellingen en examenleveranciers

Tot slot verwacht ik van kinderopvangorganisaties dat zij op tijd investeren in het toetsen en waar nodig bijscholen van medewerkers. Een fors deel van de ondervraagde kinderopvangorganisaties (41%) is nog niet gestart met het bieden van ondersteuning aan hun medewerkers bij het halen van de taaleis. Een goede ondersteuning vergroot de slagingskans van de pedagogisch professionals. Bijvoorbeeld door het aanbieden van bijscholing en examentraining en het inplannen van toetsen. Ik roep daarnaast opleidingsinstellingen en examenleveranciers op om extra inspanning te leveren om de manier van toetsen zo goed mogelijk af te stemmen op de doelgroep en de praktijk van de kinderopvang. Dit is vooral relevant voor de deelvaardigheid «Luisteren» omdat pedagogisch professionals en studenten dit onderdeel als moeilijk ervaren. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Zoals de toets vaker mondeling afnemen, meer examentijd geven en het beroepsgerichte instellings-examen gebruiken. Ook kan het helpen een fysieke toets op papier mogelijk te maken, in plaats van digitaal.

Deze maatregelen nemen niet alle knelpunten weg, maar dragen bij om de scherpe randen van de taaleis 3F te verminderen. Ik zal het effect en de gevolgen monitoren.

Verlenging ruimere inzet beroepskracht in opleiding tot juli 2026

Sinds 1 januari 2022 mag het aantal in te zetten pedagogisch professionals op een kindercentrum voor maximaal de helft bestaan uit beroepskrachten in opleiding.

In plaats van voor een derde. Deze tijdelijke maatregel is in 2022 verlengd tot 1 juli 2024. Naar aanleiding van onderzoek en overleg met de sector- en toezichtspartijen, heb ik besloten om de maatregel te verlengen voor een beperkte duur van twee jaar. Daardoor kunnen houders beroepskrachten in opleiding tot 1 juli 2026 voor 50% van de formatie op een kindercentrum inzetten. Deze verruiming geldt alleen voor beroepskrachten in opleiding; voor stagiairs blijft gelden dat zij voor 33% formatief ingezet kunnen worden.

Het Expertisecentrum Kinderopvang heeft in mijn opdracht een onderzoek uitgevoerd onder houders en pedagogisch professionals naar de gevolgen van deze maatregel. Het expertisecentrum onderzocht onder andere de gevolgen voor de werkdruk en de pedagogische kwaliteit. Ik bied u het onderzoek bij deze brief aan. Ik vind twee conclusies het belangrijkste. De eerste is dat er door de maatregel ruimte ontstaat in de formatie om continuïteit te blijven bieden ondanks het personeelstekort. De tweede is dat de onderzoeksuitkomsten niet volledig eenduidig zijn

over de gevolgen van de maatregel. Zo ervaart een ruime meerderheid van de pedagogisch professionals niet meer werkdruk. Maar er is ook een aanzienlijke groep pedagogisch professionals die wel meer werkdruk ervaart door een toegenomen inzet van pedagogisch beroepskrachten in opleiding. Ook de sector- en toezichtspartijen reageren verschillend op een verlenging van de maatregel.

Gegeven deze omstandigheden verleng ik de maatregel voor een beperkte duur van twee jaar en introduceer ik wel een extra voorwaarde. Namelijk dat de beroepskracht in opleiding en zijn of haar praktijk- en opleidingsbegeleider moeten instemmen met het begeleidingsplan voordat de houder de beroepskracht in opleiding formatief inzet. Bij het inzetten van de beroepskracht in opleiding blijven de begeleiding door en de werkdruk van vaste pedagogisch professionals belangrijke aandachtspunten. Uit het onderzoek van het Expertisecentrum Kinderopvang volgt dat de kwaliteit van de beroepskracht in opleiding een belangrijke factor is voor de gevolgen voor de werkdruk en pedagogische kwaliteit. Dit laatste volgt ook uit signalen die we ontvangen uit de praktijk. Kinderopvang Werkt! laat een onderzoek uitvoeren naar de kandidatenreis in de kinderopvang. Uit de eerste conceptresultaten volgt het belang van goede begeleiding van beroepskrachten in opleiding op hun werkplek. Ik wil opnieuw benadrukken dat wij van de sector verwachten dat – in overeenstemming met de CAO kinderopvang – zij zorgvuldig met de inzet van beroepskrachten in opleiding omgaan.

Ik blijf de gevolgen van de tijdelijke maatregel monitoren. En ik informeer uw Kamer voor het aflopen van de maatregel (1 juli 2026).

Nieuwe maatregel voor het registreren en melden van incidenten

Er zijn binnen de sector, vanuit toezichthouders en in de media signalen dat het personeelstekort leidt tot een toename van veiligheidsincidenten. Bijvoorbeeld een ongeval waardoor ziekenhuisopname nodig is. Dat vind ik zorgelijk. Kinderopvangorganisaties hoeven nu geen registratie bij te houden van incidenten. Het is dus op landelijk niveau onduidelijk of, en zo ja in welke mate, er een toename is van incidenten en wat de oorzaken zijn. Ook bestaat de kans dat de toezichthouder (te) laat op de hoogte is van een ernstig incident. Daarom wil ik dat houders incidenten registreren en een melding doen van ernstige incidenten bij de toezichthouder.⁵Hiermee wil ik bereiken dat:

- Kinderopvangorganisaties leren van (ernstige) incidenten en herhaling voorkomen;
- Op landelijk niveau een beeld is van ernstige incidenten;
- De toezichthouder effectiever toezicht kan houden.

Ik werk de instrumenten in afstemming met de sector- en toezichtpartijen (GGD GHOR Nederland en de VNG) uit. Ik heb bijvoorbeeld gesproken met pedagogisch beleidsmedewerkers en locatiemanagers. Ook haalt de GGD GHOR Nederland het beeld op bij GGD'en ten aanzien van dit voornemen. Deze inbreng neem ik mee in de verdere uitwerking. De beoogde instrumenten vereisen een wetwijziging. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de maatregelen is 1 januari 2026. Dit is onder voorbehoud van financiering. Mijn ambitie is om de benodigde middelen in de komende voorjaarsbesluitvorming te realiseren.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 513.

Intrekken regeling bewaarplicht voor kinderopvangorganisaties

De GGD houdt toezicht op de kinderopvang. Dit doen zij om de kwaliteit van kinderopvang te monitoren en om waar nodig een impuls te geven voor verbeteringen. Sinds 1 juli 2023 is geregeld welke documenten de houder moet overleggen. Een bewaarplicht zou helderheid verschaffen over hoe lang houders deze documenten moeten bewaren. Op basis van de reacties op de internetconsultatie en uitvoeringstoetsen over een mogelijke bewaarplicht constateer ik dat een bewaarplicht nu weinig meerwaarde heeft. Daarom heb ik besloten af te zien van de voorgestelde wijziging van de Regeling wet kinderopvang.

GGD GHOR Nederland heeft aangegeven dat de voorgestelde wijziging voor toezichthouders en handhavers geen toegevoegde waarde heeft. In de praktijk levert de overgrote meerderheid van de kinderopvangorganisaties de betreffende documenten aan wanneer de toezichthouder hierom vraagt.

Daarnaast waarschuwen kinderopvangorganisaties en brancheorganisaties voor een toename van de administratieve lasten.

III Veiligheid in de kinderopvang

Uitzonderingen gastouderopvang van Warenwet

In het Tweeminutendebat kinderopvang op 7 juni 2023 hebben de leden Palland (CDA) en Stoffer (SGP) mij gevraagd om een uitzondering van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen (hierna: WAS 2023) te overwegen voor gastouders. Aanleiding is een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam.⁶ Zoals aan de leden toegezegd⁷ ga ik daar hieronder op in, mede namens de Minister voor Medische Zorg. Ook informeer ik uw Kamer over een vergelijkbaar vraagstuk in de regelgeving voor kinderbedden en -boxen.

De rechtbank oordeelt dat bij gastouderopvang sprake is van bedrijfsmatig gebruik van speeltoestellen. Daardoor verandert de tuin van een gastouder tijdens de opvang in een publieke omgeving. Gastouders moeten hiermee voldoen aan het WAS 2023. Deze uitspraak leidde tot onrust in de sector. De gastouderopvang was zich namelijk niet bewust te moeten voldoen aan het WAS. Daarnaast vindt de opvang plaats in een particuliere woning, namelijk in de woning (en tuin) van de gastouder of de vraagouder. De kinderen die er wonen kunnen buiten de opvanguren ook gebruikmaken van de speeltoestellen. Dit maakt het in de praktijk lastig onderscheid te maken tussen publiek en privaat gebruik van speeltoestellen bij gastouderopvang. Tot slot zijn speeltoestellen die voldoen aan het WAS 2023 in vergelijking met reguliere speeltoestellen duurder.

Vanwege deze gevolgen hebben de Minister voor Medische Zorg en ik de mogelijkheid verkend om speeltoestellen bij gastouderopvang uit te zonderen van het WAS 2023. Daarbij staat voorop dat het doel van het WAS 2023, namelijk de veiligheid van speeltoestellen waarborgen, vanzelfsprekend ook van belang is voor kinderen in de gastouderopvang. Naast het WAS 2023 bestaan er echter meer instrumenten om de veiligheid van de gastouderopvang te waarborgen. Op grond van de Wet kinderopvang moeten gastouders een risico-inventarisatie maken met beheersmaatregelen voor de belangrijkste veiligheids- en gezondheidsrisico's voor kinderen. Het gastouderbureau heeft een begeleidende en

⁶ ECLI:NL:RBROT:2023:4035.

⁷ TZ202306-093.

controlerende rol bij het opstellen en actueel houden hiervan en moet de opvanglocatie minimaal twee keer per jaar bezoeken. De GGD houdt toezicht op de veiligheid van de opvang en inspecteert periodiek alle gastouders en gastouderbureaus.⁸ Indien de GGD constateert dat er geen sprake is van verantwoorde kinderopvang, kan de gemeente handhavend optreden.

Gezien deze bestaande waarborgen voor de veiligheid in de gastouderopvang, hebben de Minister voor Medische Zorg en ik besloten tot aanpassing van het WAS 2023.

We zonderen de speeltoestellen in de gastouderopvang uit van de veiligheidsregels in het WAS 2025. De algemene productveiligheidseisen blijven wel van toepassing op de speeltoestellen bij gastouders. Dit betreft de eisen die worden gesteld aan producten voor de consument. We streven naar spoedige inwerkingtreding van de wijziging. Dit zal op zijn vroegst per 1 januari 2025 zijn. Voor de tussentijdse periode blijft het WAS 2023 van kracht, waarbij de NVWA zoals gebruikelijk signaalgestuurd toezicht houdt.

Tijdens de verkenning is ook gebleken dat gastouderopvang moet voldoen aan de Warenwetregeling nadere eisen kinderbedden en -boxen kinderopvang (hierna: Warenwetregeling). De Warenwetregeling is gericht op de setting in een kinderdagverblijf en is inhoudelijk niet passend voor de gastouderopvang. Zo geldt, net als bij speeltoestellen, dat de opvang plaatsvindt in een particuliere woning. Het gevolg van het moeten voldoen aan de Warenwetregeling is dat kinderen tijdens opvangtijd niet in hun eigen bedje zouden mogen slapen. Of dat gastouders (veel duurdere) bedjes moeten plaatsen die speciaal zijn ontworpen voor een kinderdagverblijf.

Gelet op deze gevolgen zijn de Minister voor Medische Zorg en ik voornemens om gastouderopvang uit te zonderen van de Warenwetregeling. Ook deze wijziging zal in niet eerder dan 1 januari 2025 in werking treden. Het Warenwetbesluit kinderbedden en -boxen en het toezicht daarop door de NVWA blijft wel van kracht. Dat geldt ook voor het toezicht door de GGD op de veiligheid in de gastouderopvang.

Wijziging werkwijze nadere regels kwalificatie EHBO in de kinderopvang

Kinderopvang moet een veilige plek zijn. Daarom moet er in de kinderopvang altijd ten minste één volwassene aanwezig zijn die gekwalificeerd is om eerste hulp aan kinderen te verlenen.

Momenteel wijst mijn ministerie aan welke EHBO-certificaten gebruikt kunnen worden in kinderopvang. Deze werkwijze wekt onterecht de indruk dat SZW de kwaliteit van deze EHBO-certificaten in de kinderopvang garandeert. Dat is niet het geval. Ten eerste vindt er namelijk alleen een documentenonderzoek plaats. Ten tweede vindt er geen herbeoordeling plaats van certificeerders als ze eenmaal op de lijst staan. Ten derde beschikt mijn ministerie niet over de juiste expertise. Daarom heb ik besloten om de lijst van aangewezen certificaten te laten vervallen. Uiteraard blijft de eis bestaan dat er altijd een volwassene aanwezig moet zijn die gekwalificeerd is om eerste hulp aan kinderen te verlenen.

⁸ Jaarlijks ieder gastouderbureau en minimaal 50 procent van de gastouders.

In plaats van de huidige lijst met aangewezen certificaten zal ik eindtermen van een EHBO kwalificatie in de Regeling Wet kinderopvang opnemen. Daaruit zullen de concrete vaardigheden volgen die een persoon moet beheersen om adequate eerste hulp aan kinderen te bieden. Ik geloof dat met deze wijziging duidelijker is welke vaardigheden een cursist moet beheersen voordat een certificaat mag worden afgegeven.

Daarnaast mengt de overheid zich op deze manier niet meer direct in de EHBO-markt, wat ook in andere sectoren niet gebeurt. Over de uitwerking van de eindtermen ga ik onder andere met branchepartijen en medici in gesprek.

IV Tot slot

De kwaliteit en veiligheid van kinderopvang is cruciaal voor de positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Het is hierbij balanceren tussen het belang van de eisen die we aan kwaliteit stellen en oog houden voor de administratieve lasten. Dit vraagt doorlopend onze inzet. Ik kijk ernaar uit om met uw Kamer in gesprek te gaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip