

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 485

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2023

Bijgevoegd vindt u het Eindrapport bestandsopname kwaliteit kinderopvang Caribisch Nederland, die de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) in 2021 en 2022 heeft uitgevoerd met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland. De Minister van SZW heeft de inspectie de opdracht gegeven om toezicht te houden aan de hand van een waarderingskader dat gebaseerd is op de bestaande eilandsverordeningen. In dat kader heeft de inspectie alle kinderopvanglocaties bezocht en toezicht gehouden op de kwaliteitseisen die gelden op basis van de eilandsverordeningen. In deze brief geef ik, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, mijn reactie op het rapport. Allereerst schets ik de context van de bestandsopname. Vervolgens ga ik in op de algemene bevindingen en daarna op de aanbevelingen. Tot slot geef ik aan welke vervolgcacties het Rijk, de openbare lichamen en het programma BES(t) 4 kids in gang zetten naar aanleiding van dit rapport.

1. Context eerste bestandsopname

Programma BES(t) 4 kids

Kinderopvang levert een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen en voorkomt daardoor achterstanden. Het stimuleert onder andere de cognitieve, motorische en sociale vaardigheden. Het biedt ouders bovendien de mogelijkheid om werk en gezin te combineren. Om deze redenen zijn Bonaire, St. Eustatius en Saba samen met het Rijk in 2018 het programma BES(t) 4 kids gestart. Dat programma heeft tot doel de kwaliteit van de kinderopvang op de eilanden structureel te verbeteren en de kosten voor de opvang voor ouders te verlagen.¹ Onlangs heeft uw Kamer het wetsvoorstel Wet kinderopvang BES ontvangen waarin de regering aangeeft hoe we structureel de kwaliteit en financiële toeganke-

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 397.

lijkheid van de kinderopvang willen (blijven) verbeteren.² Op 23 maart heb ik het verslag op het wetsvoorstel ontvangen.³

Inspectie als toezichthouder voor kinderopvang

Onderdeel van het programma BES(t) 4 Kids was het aanpassen of instellen van een Eilandsverordening kinderopvang en het inrichten van het toezicht op de naleving van de verordening. Door alle betrokkenen wordt (stimulerend) toezicht gezien als belangrijk instrument ter verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang. De openbare lichamen hebben daarom in 2020 de Minister van SZW verzocht om de Inspectie van het Onderwijs de opdracht te geven het toezicht op de Eilandverordening kinderopvang ter hand te nemen. De eisen uit de eilandsverordening komen grotendeels overeen met de eisen die in het Wetsvoorstel kinderopvang BES zijn opgenomen. Met deze opdracht loopt de inspectie vooruit op de inrichting van het toezicht zoals opgenomen in het Wetsvoorstel kinderopvang BES.

2. De bestandsopname: de bevindingen

De inspectie heeft een eerste meting gedaan van de kwaliteit van de kinderopvang op 68 locaties (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) op de eilanden. De inspectie constateert in algemene zin dat de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland verbeterd dient te worden om te voldoen aan de eisen uit de Eilandsverordeningen en de toekomstige wettelijke eisen. Daarbij geeft de inspectie aan dat er grote inzet en bereidheid is bij houders van kinderopvangorganisaties en (pedagogisch) personeel om te werken aan kwaliteitsverbetering. Ze willen graag hun kennis en vaardigheden vergroten om de kwaliteit te verbeteren. Beroepskrachten volgen opleidingen en scholing om aan de (nieuwe) kwaliteitseisen te voldoen met als doel hun eigen handelen te verbeteren.

De inspectie beschrijft dat er elementen zijn die overwegend goed gaan: het pedagogisch handelen door de pedagogisch medewerkers en het pedagogisch klimaat, de stabiliteit op de groepen, de samenwerking met ouders, gezonde voeding, en het aantal beroepskrachten in de buitenschoolse opvang. Tegelijkertijd constateert de inspectie ook dat veel locaties nog niet in meer of mindere mate voldoen aan (aspecten van) de getoetste standaarden. Denk daarbij onder andere aan het opleidingsniveau van de beroepskrachten en huisvesting. Er is nog een lange weg te gaan. In dat licht geeft de inspectie een aantal aandachtspunten mee. Zo constateert ze dat sommige elementen met betrekking tot de veiligheid en gezondheid – zoals Verklaringen Omtrent Gedrag en kinder-EHBO – nog niet op orde zijn. Verder blijkt dat minder dan de helft van de kinderopvangorganisaties een stappenplan huiselijk geweld en kindermishandeling heeft en wordt niet bij alle kinderopvangorganisaties het vierogenprincipe toegepast.

Ten aanzien van huisvesting geeft de inspectie aan dat het de vraag is of sommige organisaties überhaupt aan het minimale aantal vierkante meters binnenruimte kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat het om gebouwen gaat waar bouwtechnisch gezien niets aan kan worden veranderd. En als dat wel kan dan zijn er ingrijpende en kostbare aanpassingen nodig die – als verhuurders van huurhuizen dat überhaupt toestaan – houders van kindercentra niet kunnen dragen.

² Kamerstuk 36 306, nr. 2.

³ Kamerstuk 36 306, nr. 5.

Hoewel er stappen zijn gezet om het opleidingsniveau te verbeteren wijst de inspectie op het nog niet voldoen aan de opleidingseisen door pedagogisch medewerkers.

Verder ziet de inspectie veel mogelijkheden tot verbetering als het gaat om het aanbod voor kinderen op de vier ontwikkelingsgebieden (taal, rekenen, sociaal-emotioneel en motorisch). Op meer dan de helft van de locaties is dit een verbeterpunt. Dat geldt daarnaast ook voor het educatief handelen van de beroepskrachten. Het gericht stimuleren van de ontwikkeling gebeurt nog onvoldoende en de ontwikkeling van kinderen wordt nog niet op een gestructureerde manier gevolgd. Ook het gericht sturen op het verbeteren van de kwaliteit gebeurt nog onvoldoende.

3. Reactie op de bevindingen

De bevindingen bij alle locaties samen vormen het startbeeld van de staat van de kinderopvang in Caribisch Nederland. Ik acht het zeer waardevol dat er op verschillende kwaliteitseisen een geobjectiveerd beeld is van de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang in de periode 2021–2022. Het rapport geeft inzicht in de kwaliteit van de kinderopvangorganisaties en op basis daarvan kan met de verdere kwaliteitsverbetering aan de slag worden gegaan. De kinderopvangorganisaties realiseren zich dat kwaliteitsverbetering nodig is en zijn bereid om dit op te pakken. Op basis daarvan ga ik ervan uit dat de kwaliteit van de kinderopvang in 2023 verder zal verbeteren ten opzichte van het moment waarop de bestandsopname heeft plaatsgevonden. Of dat daadwerkelijk zo is zal de inspectie toetsen in het kader van de volgende bestandsopname.

Laat ik vooropstellen dat ik de constatering van de inspectie volledig onderschrijf: de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland moet verbeteren om te voldoen aan de eisen uit de Eilandsverordeningen en de toekomstige wettelijke eisen. Met het programma BES(t) 4 Kids en de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland zijn belangrijke stappen gezet om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren en kinderopvangorganisaties daarin te ondersteunen. Het is van belang om dit de komende jaren door te zetten. Kinderen verdienen kinderopvang van goede kwaliteit. Ze zijn immers de toekomst.

Ik ben verheugd te lezen dat de kwaliteit van pedagogisch medewerkers is verbeterd. Mijn dank gaat uit naar pedagogisch medewerkers die dit hebben weten te realiseren. Ik herken de bereidheid van kinderopvangorganisaties om te werken aan kwaliteitsverbetering waarbij ik ook oog heb voor de uitdagingen waarmee kinderopvangorganisaties te maken hebben. Denk daarbij aan het vinden van geschikt personeel op de eilanden of de stijgende kosten. De kosten voor levensonderhoud zijn op de eilanden (flink) toegenomen. Onder andere daarom heb ik vorig jaar besloten om de subsidie die kinderopvangorganisaties ontvangen in het kader van de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland verder te verhogen.⁴ Ook zijn de subsidiebedragen verhoogd zodat kinderopvangorganisaties financiële ruimte hebben om de arbeidsvoorwaarden voor personeel te verbeteren.

Kwaliteitsverbetering lange adem

Ik ben me ervan bewust van dat de opgave waar de kinderopvangorganisaties voor staan niet eenvoudig is en dat die opgave ook tijd en geld kost. Daar wil ik heel duidelijk in zijn: hoewel kinderopvangorganisaties hun

⁴ Stcrt. 2022, nr. 34110.

best doen om de gewenste kwaliteitsslag te realiseren zal het nog enige tijd vergen voordat de kwaliteit op het gewenste niveau is. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet kinderopvang BES dat uw Kamer onlangs heeft ontvangen is dat ook aangegeven: een aantal eisen vraagt om een lange termijn investering. Denk daarbij aan eisen op het gebied van opleiding en huisvesting. In het nader rapport bij het wetsvoorstel heb ik uw Kamer ook geïnformeerd dat de regering vasthoudt aan de wettelijke kwaliteitseisen omdat daar een stimulerende werking vanuit gaat en er voldoende waarborgen zijn om kwaliteitsverbetering te realiseren. Ik heb de openbare lichamen gevraagd om samen met de kinderopvangorganisaties en het programma BES(4) Kids te bezien welke ondersteuning binnen de daarvoor beschikbare middelen nodig is om voor de inwerkingtreding van de wet aan de eisen te kunnen voldoen. Met de wet worden de openbare lichamen verantwoordelijk voor het inrichten van een ondersteuningsstructuur voor de kinderopvangorganisaties.

In kader van het programma BES(t) 4 kids zijn de openbare lichamen gestart met een brede ondersteuning van de organisaties. De openbare lichamen streven er naar de structurele en samenhangende ondersteuningsstructuur eind van dit jaar operationeel te hebben. Vanuit het programma BES(t) 4 kids zullen aanvullende activiteiten gericht op de implementatie van de wet op de eilanden worden ondersteund en zullen de komende jaren aan de openbare lichamen middelen beschikbaar worden gesteld om de gewenste kwaliteitsverbeteringen in de kinderopvang te realiseren.

Aandachtspunten uit het rapport

De inspectie geeft in haar rapport een aantal aandachtspunten mee. Zo constateert zij dat sommige elementen ten aanzien van de veiligheid en gezondheid nog niet op orde zijn: VOG zijn niet (allemaal) aanwezig of actueel, een stappenplan voor huiselijk geweld en kindermishandeling ontbreekt en het vierogenprincipe wordt niet overal toegepast. Ik vind het van belang dat dit zo snel mogelijk op orde komt. De veiligheid van kinderen moet te allen tijde zijn geborgd. Deze tekortkomingen moet zo snel mogelijk worden opgepakt. De inspectie heeft mij laten weten dat er herstelafspraken zijn gemaakt met de houders van kinderopvangorganisatie. Deze herstelopdrachten moeten op korte termijn worden nageleefd.

Een tweede aandachtspunt dat de inspectie adresseert betreft het nog niet voldoen aan de eisen ten aanzien van huisvesting. De inspectie vraagt zich af of sommige organisaties aan het minimale aantal vierkante meters binnenruimte kunnen voldoen omdat het om gebouwen gaat waar bouwtechnisch gezien niets aan kan worden veranderd. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor goede huisvesting bij de kinderopvangorganisaties ligt. Tegelijkertijd besef ik dat de huisvestingssituatie (in een aantal gevallen omgebouwde woonhuizen die vaak ook nog gehuurd zijn) complex is en de financiële mogelijkheden beperkt zijn en bovendien ook niet altijd financieel oplosbaar is. Het lijkt mij goed dat de openbare lichamen in overleg met de kinderopvangorganisaties samen bekijken op welke wijze huisvesting op het betreffende eiland het beste kan worden georganiseerd. Ik ben bereid om hierover mee te denken. In dat licht wil ik bezien of regels ten aanzien van bijvoorbeeld binnen- en buitenruimte passend zijn en bekijk ik of er meer tijd moet worden gegeven aan eigenaren om hun huisvesting in lijn met de eisen uit de bestaande eilandsverordening te brengen.

Verder wijst de inspectie op het niet voldoen aan de opleidingseisen door medewerkers. De kwaliteit van kinderopvang wordt voor een groot deel bepaald door de kwaliteit van medewerkers. Daarom vind ik het ten eerste

belangrijk dat de medewerkers aan de opleidingseisen voldoen. Ik realiseer me dat dit tijd vraagt en kost. Het opleiden van personeel kost immers tijd. Ik zie dat er veel bereidheid is, bij zowel kinderopvangorganisaties als medewerkers, om hierop in te zetten. Sterker nog, medewerkers volgen in hun eigen tijd trainingen en cursussen. Vanuit het programma BES(t) 4 Kids worden specifieke trainingen en workshops aangeboden om de kwaliteit van medewerkers te verbeteren. Ten tweede ben ik mij ervan bewust dat de arbeidsmarktsituatie per eiland kan verschillen waardoor niet altijd meteen de juist gekwalificeerde medewerkers voor handen zijn. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om per eiland te differentiëren in de vereiste aanvullende kwalificaties voor het personeel.

Tot slot ziet de inspectie veel mogelijkheden tot verbetering als het gaat om ontwikkelgericht aanbod. Op meer dan de helft van de locaties is dit een verbeterpunt. Dat geldt ook voor het educatief handelen van de beroepskrachten. Het gericht stimuleren van de ontwikkeling van kinderen gebeurt nog onvoldoende en de ontwikkeling van kinderen wordt nog niet op een gestructureerde manier gevolgd. Essentieel is dat medewerkers in staat zijn om het pedagogisch beleid om te zetten in ontwikkelgericht handelen. De inspectie constateert dat kinderopvangorganisaties hier hulp bij nodig hebben en daarvoor soms nog niet goed weten waar zij terecht kunnen. Dat is ook een reden waarom ik belang hecht aan het inrichten van de ondersteuningsstructuur op de eilanden en het verlengen van het programma BES(t) 4 kids.

Signalen tijdelijke subsidieregeling

Kinderorganisaties hebben mij laten weten dat de subsidie – ondanks het ophogen van de subsidiebedragen – onvoldoende is om de (stijgende) kosten te dekken en kwaliteitsverbeteringen te kunnen financieren. De kosten zijn excessief toegenomen waardoor kinderopvangorganisaties financieel in de knel komen of al zijn geraakt. Het voldoen aan de kwaliteitseisen maakt dat kinderopvangorganisaties meer kosten maken; zo zijn er meer pedagogisch medewerkers nodig per groep en is er een maximum aan het aantal kinderen per groep gesteld. Maar ook de stijging van de lonen en de werkgeverslasten veroorzaken een flinke kostenstijging, evenals de prijsstijgingen voor levensbehoeften. Het openbaar lichaam herkent dit beeld, evenals de onderzoekers die het kostprijsonderzoek uitvoeren.⁵

Het openbaar lichaam op Bonaire heeft mij verzocht om samen een korte termijn oplossing te vinden voor de periode tot de resultaten van het kostprijsonderzoek bekend zijn. Het openbaar lichaam stelt voor om eenmalig een bedrag van \$ 1,6 miljoen beschikbaar te stellen, waarvan het openbaar lichaam zelf \$ 0,5 miljoen bijdraagt. Met deze eenmalig financiële impuls kunnen de kinderopvangorganisaties hun financiën op orde brengen en/of kwaliteitsverbeteringen doorvoeren die nodig zijn om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

Omdat ik signalen van de kinderopvangorganisaties en het openbaar lichaam serieus neem en belang hecht aan de kwaliteit, ga ik in op het verzoek van het openbaar lichaam en stel ik \$ 1,1 miljoen beschikbaar vanuit het huidige budget voor BES(t) 4 Kids. Verder wil ik bezien in hoeverre deze problematiek zich in dezelfde mate voordoet op Sint-Eustatius en Saba.

⁵ Een onafhankelijk onderzoeksbureau heeft de opdracht gekregen om een kostprijsonderzoek uit te voeren. De resultaten worden in het najaar van 2023 verwacht. Het onderzoek moet duidelijkheid geven over de kosten die kinderopvangorganisaties maken voor het aanbieden van kinderopvang.

Tot slot maak ik gebruik van de mogelijkheid om uw Kamer te informeren over de administratie van kinderopvangorganisaties; dat is namelijk een punt dat aandacht verdient. De verantwoording die kinderopvangorganisaties indienen in het kader van de tijdelijke subsidieregeling laat zien dat er nog winst valt te behalen in de kwaliteit daarvan. Deels heeft dat te maken met het feit dat een gedegen administratie voeren niet als primaire taak wordt gezien, dat is het opvangen en begeleiden van kinderen. Ook heeft het te maken met handelingsverlegenheid bij de kinderopvangorganisaties. Daarom heb ik besloten om hen daarin te ondersteunen. Vanaf het najaar 2023 zullen kinderopvangorganisaties gebruik kunnen maken van een ondersteuningsteam zodat de kwaliteit van de administratie verbetert en vervolgens makkelijker vastgesteld kan worden of de subsidie rechtmatig is verkregen en besteed.

4. Aanbevelingen

De inspectie doet in het rapport aanbevelingen aan verschillende partijen, waaronder kinderopvangorganisaties, het Rijk, en de inspectie zelf. Hieronder ga ik in op de aanbevelingen die gericht zijn aan het Rijk, de openbare lichamen en het programma BES(t) 4 Kids. Hierover ben ik in dialoog met de vertegenwoordigers van de eilanden. Met de andere partijen vinden in het kader van het programma BES(t) 4 Kids nog gesprekken plaats over de aanbevelingen.

Aanbevelingen aan het Rijk

De inspectie stelt voor om het programma BES(t) 4 Kids te continueren totdat een groot deel van de locaties voldoet aan de wettelijke eisen. Deze aanbeveling heb ik overgenomen.⁶ Ten tweede beveelt de inspectie aan om de kosten voor kinderopvang op een reële manier te vergoeden. Het kostprijsonderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd zal inzicht geven in de kosten voor kinderopvang. Het onderzoek wordt in het najaar van 2023 verwacht en zal de basis vormen voor besluitvorming over de hoogte van de kinderopvangvergoeding.

Tot slot stelt de inspectie voor om na te gaan of het rapport reden geeft voor het bijstellen van de wet- en regelgeving. Het rapport van de inspectie is voor mij geen aanleiding om het ingediende wetsvoorstel Wet kinderopvang BES aan te passen. In het wetsvoorstel is rekening gehouden met het ontwikkelpad dat kinderopvangorganisaties doorlopen. Zo is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet kinderopvang BES (Kamerstuk 36 306, nr. 3) en in het nader rapport aangekondigd dat op het gebied van de nadere opleidings- en huisvestingseisen – deze zullen worden vastgelegd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur – zal worden voorzien in een overgangsregeling. Dit draagt ook bij aan de rechtszekerheid van de kinderopvangorganisaties. Op dit moment wordt de algemene maatregel van bestuur voorbereid, in overleg met de lokale partners. Daarbij zal ook het rapport van de inspectie als input worden meegenomen.

Verder geldt dat de meeste kwaliteitseisen in het wetsvoorstel overeenkomen met de eisen uit de bestaande eilandsverordeningen. Denk daarbij aan het opstellen van een pedagogisch beleidsplan en het educatief handelen aan de hand van een voorschools programma. Dit zijn geen nieuwe eisen waar kinderopvangorganisaties aan dienen te voldoen. Daarnaast kan de inspectie door middel van stimulerend toezicht en het handhavinginstrument «herstelopdracht» kinderopvangorganisaties aanzetten tot kwaliteitsverbetering.

⁶ In het Nader Rapport bij het wetsvoorstel KO BES heb ik reeds aangekondigd dat ik het programma BES(t) 4 Kids verleng (Kamerstuk 36 306, nr. 4).

Aanbevelingen voor BES(t) 4 kids

De inspectie adviseert het programmabureau voor BES(t) 4 kids om alle betrokken partijen te blijven ondersteunen en aan te spreken op hun rol. Daarbij is het volgens de inspectie van belang om aan te sluiten bij datgene wat locaties nodig hebben; het lerend vermogen van kinderopvangorganisaties verschilt. Verder stelt de inspectie om in te zetten op kennisdeling en met kinderopvangorganisaties af te spreken wat er nodig is om te komen tot kwalitatief verantwoorde kinderopvang. Het programmabureau heeft mij laten weten deze aanbevelingen op te pakken.

Aanbevelingen aan de openbare lichamen

Met de openbare lichamen heb ik gesproken over de aanbevelingen uit het rapport die toezien op ondersteuning. De openbare lichamen zijn bezig met het inrichten van de ondersteuningsstructuur voor kinderopvangorganisaties. Mede gelet op de bevindingen van de inspectie heb ik de openbare lichamen gevraagd om dit met prioriteit op te pakken. Met de openbare lichamen blijf ik in gesprek over de uitvoering en de voortgang van de aanbevelingen.

Verder wil ik, mede in het kader van de voorbereiding van de hierboven genoemde algemene maatregel van bestuur, met de openbare lichamen in gesprek over de aanbeveling «streng aan de poort». Ik onderschrijf het uitgangspunt dat een nieuwe locatie aan alle voorwaarden die in de verordening en (voor de toekomst in) de wet zijn opgenomen moet voldoen om te kunnen starten. Bij een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een nieuwe locatie toetst het openbaar lichaam of een kinderopvangorganisatie aan de voorwaarden voldoet. Daarbij is het van belang om rekening te houden met de lokale situatie en haalbaarheid hiervan, waarbij ik expliciet wil aangeven dat de veiligheid van kinderen altijd gewaarborgd dient te zijn. Dat geldt eveneens voor de eisen op het terrein van huisvesting. Als op voorhand duidelijk is dat een kinderopvangorganisatie niet in staat is om aan deze eisen te voldoen dan is het onwenselijk om de organisatie toe te laten tot het kinderopvangstelsel. Hierover wil ik het goede gesprek voeren met de openbare lichamen.

5. Tot slot

Het rapport bevestigt het beeld dat het behalen van het gewenste kwaliteitsniveau van de kinderopvang in Caribisch Nederland een zaak van lange adem is. Maar gezien de getoonde inzet en bereidheid door de kinderopvangorganisaties zie ik de toekomst met vertrouwen tegemoet. Ik zal mij samen met de openbare lichamen inspannen om de kinderopvangorganisaties zo goed mogelijk te ondersteunen bij het implementeren van de kwaliteitseisen. Gezien de betrokkenheid van alle partijen ga ik ervan uit dat deze aanbevelingen breed worden ondersteund en daarmee het draagvlak voor noodzakelijke veranderingen aanwezig is. Dat verdienen de kinderen op de eilanden: kwalitatief hoogwaardige kinderopvang.

De kwaliteit van de kinderopvang blijf ik monitoren en ik kijk uit naar de uitkomsten van de volgende monitoringonderzoeken en rapportages van de inspectie. Daaruit zal blijken of de inzet en energie daadwerkelijk leidt tot kwaliteitsverbetering. Ik zal uw Kamer begin 2024 informeren over de kwaliteit van de kinderopvang op Caribisch Nederland.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten