

# DIKKEDEUR

pedagogische kinderopvang



## **'In het belang van kinderen'**

**reacties en voorstellen:**

**het wetsvoorstel, Herijken Kwaliteit  
en het Nieuwe Toezicht**

**dr. Patricia Huisman  
dr. Jaap van der Tas**

**7 december 2015**

## Inhoudsopgave

Introductie	3
Samenvatting van kernpunten van het betoog	3
I Reacties op het wetsvoorstel	6
I.1 Inleiding	6
I.2 Een willekeurige opvoeding opleggen aan burgers; staatspedagogiek	6
I.3 De pedagogische doelen: willekeurig, gebrekkig en dus omstreden	7
I.4 Wat is de legitimering voor de staatspedagogiek?	10
I.5 Andere wijzigingen waaronder: HBO'ers en 'stabiliteit opvangomgeving'	10
II Voorstellen tbv herijking kwaliteit	13
II.1 Over pedagogische kwaliteit en vrijheid	14
II.2 Over 'stabiliteit van de opvangomgeving'	15
II.3 Over de nieuwe functie van 'pedagogisch beleidsmedewerker' en andere personeels- en opleidingseisen	18
II.4 Over het Nieuwe Toezicht en het Veldinstrument	20

## Introductie

Minister Asscher legt een wetsvoorstel voor met vergaande gevolgen voor de kinderopvang. In deze notitie beargumenteren wij dat het wetsontwerp een zware wissel trekt op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van kinderen, op grondrechten vastgelegd in de Grondwet en het Europese Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM) en op een zelfstandige en verantwoordelijke bedrijfsvoering in de kinderopvang. Wij laten het niet bij een kritische analyse, maar doen ook voorstellen voor herijking van de kwaliteitseisen en een aanpassing van het wetsvoorstel en de toepassing daarvan.

Een grondige analyse zorgt voor de nodige tekst. Om het de lezer te vergemakkelijken kunt u eerst een samenvatting lezen van het betoog met de belangrijkste bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel. Daarna volgt in aparte paragrafen de onderbouwing daarvan en tot slot de voorstellen tot herijking van de kwaliteitseisen.

Wij menen hiermee een bijdrage te leveren aan het debat over de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland voor nu en later.

## Samenvatting van kernpunten van het betoog

Na bestudering van het wetsvoorstel drong zich de vraag op: waar is de *zelfregulering* van de branche gebleven? De regelgeving tot nu toe was het resultaat van de zelfregulering die past bij een marktsector: de overheid verstrekt geen subsidie aan de ondernemers en laat de regulering aan hen over. Dat was de afspraak bij de overgang van gesubsidieerde naar marktsector. Het convenant van de branchepartijen werd leidraad, integraal overgenomen door de wetgever die daar kracht van wet aan gaf. In de toelichting op de huidige Wet kinderopvang staat dit ook expliciet. Maar die toelichting is verdwenen in dit wetsvoorstel en diverse wijzigingen die erin worden voorgesteld komen niet uit de branche, of zijn geen uitkomst van een branche-brede raadpleging waaruit een meerderheidsstandpunt is gevormd. Het is veeleer een wensenpakket van de minister en de GGD, waar de branche op mag reageren. De Brancheorganisatie Kinderopvang, de vakbond en BoiNK gaven reeds een gezamenlijke reactie maar zij beslaan niet meer dan 1/3 van de branche en hebben geen contact met de overige 2/3. Van werkelijke zelfregulering is daarom geen sprake. Alvorens dus zulke vergaande ingrepen te doen zou aan de branche de tijd vergund moeten zijn voor een brede beraadslaging, waarna zij voorstellen kan formuleren waarin ook andersdenkenden worden gerespecteerd en die bogen op een breed draagvlak. Dat draagvlak mist nu. En de 'internet-consultatie' gaat dit niet veranderen.

Veel ernstiger is dat *staatspedagogiek* met het wetsvoorstel definitief een feit wordt in Nederland: concrete pedagogische doelen (van Riksen-Walraven) worden erin opgenomen en iedereen moet zich daaraan houden, ouders en organisaties. Zo werkt dat met een wet. Bestaand pedagogisch beleid dat stoelt op andere uitgangspunten en doelen moet zelfs worden herschreven, zo staat er in de toelichting. Als je in het belang van kinderen en op goede gronden wilt afwijken van de staatsdoelen en het veldinstrument van de GGD, dan mag dat niet, op straffe van handhaving of een lage score (je wordt nooit 'excellent'). De ruimte voor een eigen aanpak die artikel 1.49 in de huidige wet nu nog biedt, wordt teniet gedaan. Een wonderlijke en zorgwekkende ontwikkeling. En beslist geen zelfregulering van de branche, die juist wél pedagogische ruimte wenst, gelijk het onderwijs.

In de vorige eeuw, jaren 80-90, was dat ook zo. De kinderopvang was aanbod-gesubsidieerd door de overheid, maar vrij in elke pedagogische keuze. Nu is de kinderopvang marktpartij

zonder subsidies, maar volledig aan de leiband gelegd, ook pedagogisch. Met dit wetsvoorstel wordt de oorspronkelijke zelfregulering van de kinderopvang vervangen door staatsdwang. Dat is niet alleen nadelig voor kinderen en ouders maar ook contraproductief en juridisch onhoudbaar.

Met de staatspedagogiek beoogt de minister de *kwaliteit te verbeteren en maatwerk mogelijk te maken*. Daarmee erkent de minister dat maatwerk nu dus niet mogelijk is. Al sinds 2012 worstelt de branche namelijk met in lagere regelgeving opgelegde pedagogische doelen en een keurslijf van door de GGD zelf bedachte eisen over de stamgroepen die geen ruimte laat voor kindgerichte keuzes over bijvoorbeeld doorstroming. Dat laatste (de zelfbedachte eisen van de GGD over de stamgroep) wil de minister nu wat versoepelen. Hij geeft de branche daarmee een sigaar uit eigen doos: die GGD-eisen stonden immers sowieso niet in de wet! Erg veel 'maatwerk' gaat dit overigens niet opleveren omdat de pedagogische uitgangspunten en aanpak juist nog meer dan voorheen aan banden wordt gelegd: de pedagogische doelen en de uitwerking daarvan in het beoordelingsinstrument van de GGD krijgen nu allebei kracht van wet. Dat is geen 'maatwerk' maar slecht zittende confectie. Inperking van de pedagogische vrijheid door staatspedagogiek maakt andersdenkenden monddood. Dat is een rem op verbetering van de kwaliteit en het leveren van maatwerk. Welke politieke partij, welke Kamerleden geven daar hun steun aan?

Verbetering van de kwaliteit zou om aangepaste kwaliteitseisen en een ander toezicht vragen, beweert de minister ( MvT, 1. blz 6/7). Waarom dat zo is, licht hij niet toe. Het is een bewering die de koers naar staatspedagogiek moet steunen. De minister wekt de suggestie dat de branche dit graag wil, 'een groeiende roep om concretere pedagogische doelen die meer houvast bieden in de praktijk' (MvT, 2.a, blz 9). Wij hebben die roep in de branche niet gehoord. Wel zijn de meningen in de branche verdeeld over de kwaliteit van deze doelen van Rixsen-Walraven en critici hebben aan de minister juist voorgehouden dat deze pedagogische doelen discutabel zijn en (om die reden maar ook principieel) niet in een wet thuishoren. Er is kortom geen eenduidig standpunt in de branche en ruimte voor wetenschappelijk debat is bitter noodzakelijk.

De vermeende 'roep' komt vooral uit de hoek van de GGD, de toezichthouder, die zich ontpopt als voorstander van *pedagogische curatele*: zij wil graag de pedagogische praktijk gaan toetsen en heeft daartoe zelfs al een Veldinstrument gemaakt op basis van de vier doelen van Rixsen-Walraven in het Convenant. Dit Veldinstrument voldoet aan geen enkele wetenschappelijke eis en is naar inhoud pedagogisch omstreden. Discussie over de (wetenschappelijke) kwaliteit van dat Veldinstrument kan echter in de kiem worden gesmoord zodra de doelen in de nieuwe wet en het veldinstrument in de lagere regelgeving worden opgenomen. Dat is fijn voor de GGD. En de minister steunt dit, ook hij vindt klaarblijkelijk dat deze doelen en hun uitwerking in het Veldinstrument dwingend moeten worden opgelegd t.b.v. de GGD, óók aan critici of andersdenkenden. Hij schrijft (MvT, 2a. blz 9): 'het opnemen van de pedagogische doelen (...) verstevigt het pedagogisch fundament voor de eisen in lagere regelgeving en het toezicht daarop' (lees: het Veldinstrument)'. En omdat zoiets vergaande gevolgen heeft voor de pedagogische vrijheid wil de minister u doen geloven dat deze doelen heus 'breed worden gedeeld en erkend' in de branche. Een loze bewering. De doelen zie je inderdaad terug in veel pedagogisch beleid van organisaties. Dat is niet uit overtuiging maar omdat iedereen verplicht was ze in hun beleid op te nemen, ze staan immers in de Regeling van de Minister 2012, en de GGD heeft dat getoetst, op straffe van handhaving. De pedagogische kwaliteit wordt niet beter door afdwingen en handhaven, wel door motivatie en het als opvangorganisaties samen ontwikkelen van een

wetenschappelijk verantwoord kennisbestand van waaruit een eigen nadruk in de aanpak kan worden gekozen. De minister en de GGD kunnen hier een voorbeeld nemen aan de onderwijsinspectie die de scholen ook deze vrijheid gunt en waar scholen gemotiveerd van elkaar leren.

Een kwaliteitsimpuls moet tevens komen van de *inzet van meer HBO'ers*. Aan hen wordt het vermogen/de vaardigheid toegedicht om meer ontwikkelingsgericht met de kinderen te werken (MvT, blz 7) en dat zij hun lager geschoolde collega's (MBO'ers) daarin nog veel kunnen leren. Ook weer een bewering zonder feitelijke basis. De praktijk in de branche wijst vaak anders uit. HBO'ers moeten daarin nog net zo veel leren als MBO'ers, zowel in de kennis als de toepassing. Die vaststelling botst met een heilig geloof in diploma's, waarbij 'hogere opleiding' synoniem staat voor 'hogere kwaliteit', in dit geval: hoger opgeleiden zijn betere opvoeders. Laten we ons niet blindstaren op diploma's maar in zoomen op wat er daadwerkelijk nodig is voor een verantwoorde omgang met kinderen en voor ontwikkelingsgericht werken. Kennis is snel bijgeleerd, maar responsiviteit en zorgzaamheid niet. Personeelsbeleid en scholingsbeleid zijn overigens primair de verantwoordelijkheid van de houder zelf en die moet zelf bepalen of hij HBO'ers wil inzetten en mogelijk (zeer geschikte) MBO'ers wil ontslaan om ruimte te maken voor die HBO'ers.

Tot slot komt de minister nog met een vermeende verbetering die verschil moet gaan maken ten opzichte van de huidige wet en praktijk: *stabiliteit van de opvangomgeving*. Stabiliteit is kan zeker van belang zijn voor kinderen, maar wat is dat dan en hoe kan je dat bereiken? En wat wordt bedoeld met 'opvangomgeving'? Waar komt deze terminologie ineens vandaan? En waarom moet die in de wet worden opgenomen? De minister geeft geen enkele duidelijkheid over deze terminologie (een definitie ontbreekt) maar noemt het wel 'een van de meest bepalende aspecten voor de kwaliteit van de geboden opvang' (MvT, 2b, blz 10). Zonder uit te leggen wat het is, geeft hij vervolgens ook nog voorbeelden van factoren die een 'stabiele opvangomgeving' zouden bepalen, namelijk: groepsgrootte, vast dagritme, vertrouwde ruimtes en personen. Hier wordt een causaal verband geponeerd, bijv. tussen a) een vast dagritme en b) stabiliteit. Zonder a) is er dus geen b). En, zo voegt hij daaraan toe, diezelfde factoren bepalen in belangrijke mate het welbevinden van het kind. Ook hier een causaal verband: a) een vast dagritme leidt tot b) welbevinden. Ontbreekt een vast dagritme dan is er geen welbevinden. Hetzelfde geldt voor de andere 'factoren': groepsgrootte, vertrouwde ruimtes en personen. Zoveel (simplistische) monocausaliteit zie je niet vaak in de menswetenschappen, en dat ook nog eens terwijl nergens wordt gedefinieerd waar we het dan goed beschouwd over hebben bij een 'stabiele opvangomgeving' en 'welbevinden van een kind'. Niemand kan bijgevolg vaststellen wanneer beide zijn bereikt. Het zijn grote woorden zonder inhoud. Maar de minister wil het zo allemaal vastleggen in de wet, en er eisen aan verbinden in de lagere wetgeving, waarmee hij houders gaat verrassen.

In het navolgende geven wij een toelichting op de in deze introductie genoemde punten in reactie op het wetsvoorstel, doen wij voorstellen voor herijking van kwaliteitseisen, en zetten wij kanttekeningen bij het Nieuwe toezicht.

## I reactie op het wetsvoorstel

### I.1 inleiding

Het wetsvoorstel voor de kinderopvang dat beoogt de kwaliteit te verbeteren roept verschillende vragen op en nodigt tegelijk uit om met andere of aanvullende voorstellen te komen. Wij kunnen ons in grote lijnen vinden in praktische uitwerkingen in het *Voorstel herijken Kwaliteitseisen Kinderopvang*, van de convenantpartijen (zie punt II). Maar er zijn ook verschilpunten, waaronder een heel fundamenteel punt: het verankeren van een af te dwingen pedagogiek in de wet (Houdt dat juridisch stand? Wat is de feitelijke meerwaarde voor de kwaliteit? Dient (deze) staatspedagogiek het belang van kinderen? En van ouders?).

Over de wetenschappelijke en pedagogische kwaliteit van de doelen die sturend zullen gaan worden laten de convenantpartijen zich niet uit in hun voorstel. Zij omarmen Riksen-Walraven, al vanaf 2005, en aanvaarden haar doelen in de wet. Deze keuze van de convenantpartijen geeft de minister de ruimte om de doelen van Riksen-Walraven te beschouwen als 'breed gedeeld' en 'breed erkend'. Genoemde partijen zien zichzelf ook echt als de 'breedst denkbare vertegenwoordiging van de sector kinderopvang', maar vertegenwoordigen feitelijk minder dan een 1/3 van hun zuil. Maar ze hinken erg op twee gedachten: de doelen mogen in de wet en sturend worden, maar aanvullend willen zij ook (in het Besluit, bij artikel 5) de tekst handhaven waarin staat dat ieder kindercentrum een pedagogisch beleid heeft met een eigen pedagogische visie. Het is van tweeën een, want in de wet opnemen van Riksen-Walraven staat een eigen, andere, pedagogische visie in de weg. De convenantpartijen willen nu deze tegenstrijdigheid opnemen in de wet.

De minister legt het wetenschappelijke en pedagogisch debat over deze fundamentele kwestie (pedagogische vrijheid en kwaliteit van de doelen) eveneens naast zich neer, in strijd met zijn eigen bewering in de MvT dat hij 'maatschappelijke opvattingen over wat goed is voor jonge kinderen' serieus neemt. Maar als die kwaliteit niet deugt, is adequaat toezicht van de pedagogisch praktijk door de GGD dan wel mogelijk is? Het Veldinstrument van de GGD bouwt op de gebrekkige pedagogische doelen, en onderzoek naar de kwaliteit ervan (Sardes, 2014) was niet geruststellend: validiteit en betrouwbaarheid van het Veldinstrument schieten tekort. Door de gebrekkige (of zelfs afwezige) definiëring van begrippen kan niemand precies aangeven waar de doelen in de wet over gaan, laat staan of zij iets bijdragen aan het welzijn van kinderen. De items in het Veldinstrument die er een uitwerking van zijn verdubbelen dit euvel. De poging het te valideren met behulp van andere, bestaande instrumenten is jammerlijk mislukt. Wat rest is een instrument dat subjectief en willekeurig wordt ingevuld door individuele toezichthouders, alle kosten en inzet voor hun training ten spijt. Wij schreven hier al eerder over.<sup>1</sup>

### I.2 een willekeurige opvoeding opleggen aan burgers: staatspedagogiek

In de voorgestelde wijziging wordt in artikel 1.49 van de Wet Kinderopvang in het eerste lid een 'definitie' gesteld van 'verantwoorde' kinderopvang: *bieden van fysieke en emotionele veiligheid van kinderen, bevorderen van hun persoonlijke en sociale competentie en van hun socialisatie door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen*. Anders gezegd: biedt je dit niet dan heb je geen 'verantwoorde' opvang. Een fors inhoudelijk statement met

---

<sup>1</sup> De Nieuwe Kleren van de Keizer, voorwaarden en voorstellen voor HNT, 2014

vergaande gevolgen voor het welzijn van kinderen, de keuzevrijheid van ouders en de vrijheid van pedagogiek voor de opvangorganisaties. Immers, een kinderopvang die kiest voor een andere definitie, heeft in Nederland een probleem met de wet(gever): hij is volgens de wet niet verantwoord bezig, met alle (handhavings-)gevolgen van dien. Dat is juridisch onhoudbaar en pedagogisch onverantwoord.

Juridisch is dit onhoudbaar omdat het indruist tegen de Grondwet van Nederland en tegen de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens. In Nederland zijn burgers vrij in het kiezen van een opvoeding voor hun kinderen en (dus) voor kinderopvang die daarbij past. Vrijheid van onderwijs (en pedagogiek) is vastgelegd in de Grondwet en de vrijheid van ouders om te kiezen voor een pedagogische aanpak die zij het meest geschikt achten ligt vast in de EVRM. Voor het onderwijs is dat vanzelfsprekend, ook in de ogen van de overheid. Zo hoort het ook bij de pedagogiek in de kinderopvang (met als kernvraag: hoe wil je je kind opvoeden, wat wil je hem of haar meegeven). Staatsbemoedening is ongepast.

Ook hier proberen de convenantpartijen de kool en geit te sparen. In hun *Voorstel herijken Kwaliteitseisen Kinderopvang* stellen zij een Extern Adviesorgaan voor waar een kinderopvangorganisatie een verzoek kan indienen om alstublieft op punten te mogen afwijken van Rixsen-Walraven. Zo'n orgaan onderstreept de staatspedagogiek: je moet toestemming vragen om het pedagogisch anders te doen. Waar zie je dat nog in de moderne wereld? De minister zelf doet alsof het niet waar is en heeft het over 'handvaten voor de opvangpraktijk die tegelijkertijd voldoende ruimte aan ouders en beroepskrachten bieden om in samenspraak met ouders voor een eigen aanpak te kiezen' (MvT: 2.a, blz 9). Hoe kan dat dan? Als de doelen van Rixsen-Walraven verplicht worden en het Veldinstrument (vol concrete beoordelingsitems) die toetst op straffe van overtreding van de wet, wat valt er dan nog te kiezen? De MvT geeft als voorbeeld: een eigen invulling van de wettelijke periode.

Pedagogisch is het onverantwoord omdat de gekozen doelen willekeurig zijn en wetenschappelijk en pedagogisch tekort schieten. Ze klinken ons best redelijk in de oren, want de termen *emotioneel, veiligheid, persoonlijk, sociaal, competentie, normen, waarden*, refereren stuk voor stuk aan iets dat velen belangrijk vinden. In het dagelijks spraakgebruik komen we de termen regelmatig tegen, met een common sense invulling die per persoon ook nog eens heel verschillend kan zijn. Voor een wetenschappelijk verantwoorde pedagogiek volstaat dit niet.<sup>2</sup> In de volgende paragraaf gaan we er in hoofdlijnen op in.

### **1.3 de pedagogische doelen: willekeurig, gebrekkig en dus zeker omstreden**

Hierover valt veel te zeggen, maar daarvoor is hier niet de plaats. We houden het dus heel beknopt: de doelen stroken niet met erkende fundamenteel wetenschappelijke kennis over belangrijke biologische basisbehoeften, vermogensgebieden en ontwikkelingsstadia op elk van die gebieden. Ze navolgen is dus nadelig voor een evenwichtige ontwikkeling van kinderen. Het ontbreken van definities brengt bovendien willekeur teweeg met niets dan subjectieve invullingen, waarover strijd gevoerd kan worden. Vanwege haar beoordelingsmacht zal de subjectieve invulling van de GGD-inspecteur het pleit beslechten. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

**a) Sociale competentie** is een niet gedefinieerd pedagogisch doel in de wet dat van alles kan betekenen. In de MvT erkent de minister dat ook: (2.2, blz 9): 'onder sociale competenties

---

<sup>2</sup> *De Nieuwe Kleren van De Keizer*, Huisman en Van der Tas, 2014; *Uit liefde voor kinderen*, 2014 Kinderopvangkanaal; *Staatspedagogiek stelt foute doelen*, 2014 Kinderopvangkanaal; *Staatspedagogiek: vier pedagogische vergissingen*, 2014 Kinderopvangkanaal; *Onderzoeksrapporten voor de bühne*, 2014 Kinderopvangkanaal.

kan bijvoorbeeld worden verstaan...'. Maar bijvoorbeeld dus ook iets heel anders, net wat je wil. In de wetenschap heet dat een 'vuilnisbakbegrip'. De vervolgstap, we noemden dat eerder, is dat de GGD dit in de praktijk zal toetsen met hun nieuwe Veldinstrument, waarin zij hun eigen subjectieve invulling hebben vastgelegd en waarop alle inspecteurs nu worden getraind. Het zal geen verbazing wekken als die GGD-invulling lijkt op het voorbeeld dat de minister geeft: 'kinderen leren om te communiceren, zich in een ander te kunnen verplaatsen, om te gaan met conflicten en sociale verantwoordelijkheid te nemen'. Hieruit spreekt een fundamenteel gebrek aan kennis van de ontwikkeling van jonge kinderen, zelfs van de biologisch-adaptieve menselijke aard, die daaraan ten grondslag ligt en die zelf wel zorgt voor (bijvoorbeeld) communiceren. Het is geen competentie, maar een kenmerk waarmee we worden geboren. Het is voor mensen, van baby tot bejaarde, onmogelijk om niet te communiceren, dat hoeven ze niet te leren. Het gevaar is juist dat opvoeders dit afdwingen op een veel te jonge leeftijd, omdat ze denken, net als de minister, dat je kinderen dit moet aanleren.

Wat je kinderen wel kunt leren is ze braaf 'dank u wel' of 'u' te laten zeggen. De overheid wil kinderen in de kinderopvang dan dus leren 'behoorlijk' en 'beleefd' te communiceren, zich  sociaal wenselijk uit te laten zijn. Maar wát wenselijk is of niet, is voor mensen nog heel verschillend, dus subjectief, daarvoor is geen algemene richtlijn. Hoe discutabel ook, zelfs dit is géén competentie, maar een *aanpassing aan sociale conventies*. En bovendien onhaalbaar in de kinderdagopvang, want cognitief en affectief kunnen kinderen zich pas rond het 6de/7de levensjaar een beetje verplaatsen in een ander. En dat is 'ik' ontwikkeling, ook géén competentie. Erger nog: die 'ik' ontwikkeling volgt eigen stadia en deze ontwikkeling loopt spaak als je die doorkruist met te hoog gegrepen eisen en verwachtingen. Zo zal moreel besef en verantwoordelijkheid uitblijven als 1) dit op veel te jonge leeftijd wordt gevraagd, 2) de pedagogische aanpak zich richt op straffen en belonen van prestaties/ resultaten en 3) de basisveiligheid (mede daardoor) ontbreekt of gebrekkig is.

Over de biologische vermogensgebieden die de grondslag vormen voor competenties wordt in de staatspedagogiek van deze regering met geen woord gerept: de cognitieve, zintuiglijke, motorische en affectieve vermogens. Deze basis wordt overgeslagen, net als de psychosociale basis: een veilige hechting, die in de eerste 2 jaren moet worden gerealiseerd. Riksen-Walraven gaat daar niet over en dus ontbreken ze in de staatspedagogiek voor de kinderopvang. Bijgevolg ontbreekt in de wet en in het Veldinstrument de kern van een gezonde evenwichtige groei van (heel) jonge kinderen.

**b)** Sociale competenties in de wet blijken dus géén competenties te zijn maar de gedragsvoorkeuren van de staatsopvoeder, zijn etiquetteboekje, subjectief-normatief en dus onmogelijk een eenduidig aspect van kwaliteit. Met de doelen 'emotionele veiligheid', 'persoonlijke competentie' en 'normen en waarden' is het niet anders. Ze klinken 'vertrouwd' maar zijn ongedefinieerd. Je kunt daar de schouders over ophalen maar definities van concepten zijn, zoals we in het voorbeeld van 'sociale competenties' lieten zien, de basis voor het denken over een onderwerp, voor theorievorming en feitenonderzoek. Faalt de definitie van de gehanteerde begrippen (de pedagogische doelen) dan faalt de rest ook, zoals het Veldinstrument, waardoor de beoordeling door toezichthouders een betrouwbare basis mist. De organisaties in de kinderopvang krijgen geen betrouwbare beoordeling en een eventuele lage score (onvoldoende) of zelfs handhaving zijn niet noodzakelijk het gevolg van een lage pedagogische kwaliteit. Het omgekeerde is ook voorstelbaar: een uitstekend kinderdagverblijf dat wordt gehandhaafd op basis van een falend toetsinstrument. Ouders



worden door deze oordelen op het verkeerde been gezet: zij geloven immers in de betrouwbaarheid ervan.

De minister doet daar luchthartig over. De concretisering van de nieuwe definitie van verantwoorde kinderopvang (lees: van de pedagogische doelen) wordt uitgevoerd in lagere regelgeving, zo schrijft hij, *'omdat de concretisering van deze begrippen een voortdurend proces vormt'* (MvT, 2.a, blz 10). En: die concretisering moet kunnen 'mee bewegen met nieuwe maatschappelijke opvattingen over de optimale ontwikkeling van het jonge kind'. Pardon? De doelen staan straks in de wet en de invulling ervan kan telkens anders uitpakken? Pedagogische meewaaien met willekeurige hypes is niet in het belang van jonge kinderen. Dat is ook niet nodig, want er is een stevige 'body of knowledge' over een gezonde groei en ontwikkeling van jonge kinderen. Wij hebben die aan de minister voorgelegd, maar die verkoos hij niet 'mee te laten bewegen'.

**c)** Dat varen op willekeurig gekozen 'maatschappelijke opvattingen' gevaarlijk is voor kinderen blijkt ook uit de eisen die met deze gemankeerde doelen aan de kinderopvang worden gesteld, eisen die bouwen op [pedagogische vergissingen](#). Wij noemen er drie, heel kort, want u kunt alles elders nalezen.<sup>3</sup>

- maatschappelijke opvatting 1: 'responsief' is positief communiceren; Dat is onjuist. Je kunt op positieve toon geheel voorbij gaan aan wat een kind werkelijk nodig heeft, al zijn biologische basisbehoeften negeren en hem alleen maar corrigeren of overvragen in plaats van zijn signaal te herkennen en begrijpen en daar adequaat op in te spelen. Responsiviteit gaat over reageren op basisbehoeften en ontwikkelingsopgaven waar kinderen voor staan, niet over een positieve toonzetting.
- maatschappelijke opvatting 2: 'structureren' is grenzen stellen; Een lang bestaande misvatting. Structuur is van belang t.b.v. *voorspelbaarheid*, iets dat kinderen nodig hebben om zich veilig te voelen. Voorspelbaarheid houdt in: weten wat er gaat gebeuren en dat het niet elke dag weer anders is, dus ongewis. Ook volwassenen hebben deze basisbehoefte, die gaat nooit over. Wat geeft voorspelbaarheid? Een duidelijke dagstructuur (dagindeling), routines, rituelen, consequente reacties (niet wisselvallig), benoemen wat er gaat gebeuren etc. U denkt wellicht: maar als je de regels en grenzen duidelijk maakt dan geeft dat toch ook voorspelbaarheid? Dat is helaas niet zo. Ten eerste omdat regels, hoe duidelijk ook, vaak willekeurig zijn, afhankelijk van de verzorger, ten tweede omdat die regels meestal onbegrijpelijk zijn voor de kinderen, ze kunnen die gewoon nog niet snappen, en ten derde omdat regels overwegend gehoorzaamheid eisen en in de plaats komen van responsief reageren op de biologische basisbehoeften van de kinderen. Dat maakt een regelstellende aanpak voor kinderen een tombola, met een hoge graad van onvoorspelbaarheid.
- maatschappelijke opvatting 3: corrigeren is straffen en belonen; Niemand roept dat straffen echt goed is, maar velen doen dat wel in de praktijk en de staatspedagogiek zet er de deur voor open door het stellen van voorwaarden aan kinderen, nadruk te leggen op prestaties en op gewenst gedrag. Om dat te 'bereiken' zie je veel verzorgers die de kinderen 'daarop wijzen', bijvoorbeeld door 'respectvol' toespreken (met woorden die een 0-4 jarige cognitief nog allerminst begrijpt) en als dat niet werkt, met gebruik van 'time-outs', strafstoeltjes, nadenkstoeltjes of stoutkleedjes, zelfs voor baby's. 'Respectvol' corrigeren is afwijzen van het jonge kind op dingen die het meestal nog niet anders kan doen of op gedrag dat door zijn biologische basisbehoeften worden aangestuurd en waar het geen greep op heeft. Met 'belonen' is het niet anders, zo blijkt uit onderzoek. Het is in zijn uitwerking net zo negatief en schadelijk als straffen, want verbonden met voorwaardelijke liefde, ondermijning van het zelfvertrouwen, en de intrinsieke motivatie ondermijnend. Talloos zijn de goedkeurende opmerkingen van inspecteurs in de inspectierapporten als beroepskrachten kinderen

---

<sup>3</sup> *De Nieuwe Kleren van De Keizer*, Huisman en Van der Tas, 2014; *Uit liefde voor kinderen*, 2014 Kinderopvangkanaal; *Staatspedagogiek stelt foute doelen*, 2014 Kinderopvangkanaal; *Staatspedagogiek: vier pedagogische vergissingen*, 2014 Kinderopvangkanaal

belonen, prijzen. Dat noemen ze 'positief aanmoedigen' of 'positief bekrachtigen'. Een staatspedagogiek die zich om kinderen bekommert, wijst straffen en belonen af.

Zulke 'maatschappelijke opvattingen' over wat 'goed' is voor de ontwikkeling van jonge kinderen gaan schuil achter de pedagogische doelen en je vindt ze terug in het Veldinstrument van de GGD. Toezicht op basis van pedagogische vergissingen.

#### **I.4 Wat is de legitimering voor de staatspedagogiek?**

Waarom moeten de doelen en het Veldinstrument persé bij wet worden opgelegd? Steunt de kinderopvangbranche Asscher's staatspedagogiek echt zo breed als hij beweert (MvT: blz 9 en 15)? Het is nooit onderzocht en de Brancheorganisatie Kinderopvang, die de minister steunt, vertegenwoordigt minder dan 1/3 van de kinderopvang en hinkt zelf op twee gedachten. Een zwakke legitieme basis in het veld. Maar ook de beleidsmatige legitimering schiet tekort: Asscher suggereert dat de branche het tot heden met vaagheden moet doen. Toch staan de doelen al in de Ministeriele Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012, nl artikel 7, lid 1, a, en ook in het toetsingskader van de GGD. Pedagogisch beleid van de kinderopvang wordt er al jaren op 'getoetst'. Er is in de kinderopvang dan ook geen 'groeierende roep ontstaan om meer houvast' zoals de minister beweert (MvT 2.a, blz 9). Kortom, er is in de kinderopvang geen goede grond te vinden voor deze wetsaanpassing. En dat gesuggereerde 'houvast' geeft de wet ook niet, aan niemand, ook niet aan de GGD, omdat de doelen zo multi-interpretabel zijn. Verankering van het Veldinstrument in de wet biedt wel een andersoortig 'houvast', namelijk de zekerheid voor de GGD dat zij het met het Veldinstrument op grond van de wet bij het rechte eind heeft. De MvT is daarover duidelijk: 'het opnemen van de pedagogische doelen (...) het pedagogisch fundament verstevigt voor de eisen in lagere regelgeving en het toezicht daarop' (lees: het Veldinstrument). Het is 'de basis voor de wijziging van de toezichtsystematiek' (MvT blz 7); 'toezichthouders kunnen zich voortaan tegenover organisaties beroepen op de wet en zij kunnen hun oordelen, handhavings-adviezen en de handhaving zelf (juridisch) beter onderbouwen' (MvT blz 15/16). Staatspedagogiek dient dus alleen de positie van de GGD als toezichthouder. Het geeft aan het krakkemikkige Veldinstrument en de subjectieve interpretaties van de inspecteurs kracht van wet. Het stelt de branche onder curatele van de GGD, dus van de overheid. Welke politieke partij zet daar haar handtekening onder?

Tot zover de politieke route, die uiteindelijk zal stranden op de Grondwet en EVRM. Het wordt ook anderszins een kwestieuze aangelegenheid omdat elke houder, elke burger, zich bij de rechtbank kan beroepen op zijn subjectieve invulling van de pedagogische doelen, want die laten die ruimte bij gebreke van wetenschappelijke definities. Het Veldinstrument is niet meer dan één onder vele subjectieve invullingen. De minister tuigt een wet op die geen houvast maar chaos oplevert.

#### **I.5 Andere wijzigingen waaronder: HBO'ers en 'stabiliteit opvangomgeving'**

In artikel 1.50 van de wet wordt de tekst van lid 1. gewijzigd: houders moeten in ieder geval aantoonbaar aandacht besteden aan de BKR, stabiliteit opvangomgeving, opleidingseisen, inzet vrijwilligers en beroepskrachten in opleiding, en het aantal pedagogisch beleidsmedewerkers en de opleidingseisen daarvoor. Drie elementen springen in het oog: 1) aantoonbaar aandacht hebben voor, 2) stabiliteit opvangomgeving, 3) de 'pedagogisch

beleidsmedewerker', een nieuwe functionaris, die, zo blijkt uit de MvT, tenminste een HBO'er moet zijn.

### **1) aantoonbare aandacht**

Wat betekent dit? Het lijkt stof voor interpretaties en conflicten. Ben je klaar als je aantoonbaar aandacht besteedt zonder (gewenst) resultaat? Wie bepaalt wanneer er voldoende aantoonbare aandacht is? Als het voldoende is om ergens 'aandacht aan te besteden', waarom is er dan lagere regelgeving nodig die voorschrijft waar die aandacht verplicht in moet uitmonden? En wat als 'aantoonbare aandacht' onderbouwd leidt tot de slotsom dat je de bij (lagere) wet gewenste situatie niet in het belang is van kinderen, ouders en/of de organisatie? Verhult de wet met de suggestie van handelingsvrijheid in werkelijkheid verplichtende eisen? Weten kamerleden die voor deze wet stemmen dit ook?

### **2) 'stabiele opvangomgeving'**

Met zijn 'stabiele opvangomgeving' betreedt de minister de wereld van het 'magisch denken'. Ongedefinieerde en onbegrijpelijk termen worden in een onverklaarbaar verband gebracht. (zie hiervoor 1.3.b van onze reactie) Waarom moet dat in een wet? Voor concretisering worden 'stabiele opvangomgeving' en 'het welbevinden van kinderen' doorgeschoven naar lagere wetgeving. Waar het over gaat blijft dus nog ongewis bij de behandeling van deze wetswijziging. Beseffen kamerleden die voor deze wet stemmen dit ook voldoende? In de MvT volgen nog meer natte vinger causaliteiten zoals een 'vast dagritme' dat zowel de 'stabiliteit van de opvangomgeving' als 'het welbevinden' bepaalt. Nog nooit aangetoond en niemand die het kan bewijzen. Wel doet het denken aan een 'maatschappelijke opvatting' uit de oude doos, namelijk die van Rust, Reinheid en Regelmaat. Gaan we terug naar de jaren vijftig jaren van de vorige eeuw?

Wèl aangetoond maar niet door de minister genoemd is dat een vast dagritme 'voorspelbaarheid' geeft, een belangrijke basisbehoefte van kinderen en van volwassenen. Voorspelbaarheid houdt in dat je kan voorspellen wat er komt, dat je weet waar je aan toe bent, dat niet alles altijd anders gaat dus ongewis is. Hoe 'vast' dat dagritme dan moet zijn is daarmee nog niet beantwoord, dat kan nog heel verschillend zijn voor het ene of het andere kind (of volwassene). Voor een 'voldoende' vast dagritme bestaat dus geen algemene maatstaf. Hoe gaat de minister (via zijn GGD) dat toetsen en beoordelen? Bovendien geeft een voldoende mate van voorspelbaarheid alleen een gevoel van veiligheid als ook aan andere voorwaarden is voldaan: het is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Met de andere 'factoren' die de minister noemt is het niet anders: 'vertrouwde ruimtes en personen' kunnen nodig zijn, in de ene fase meer dan in de andere, maar of dit ook voldoende veiligheid geeft is zeer de vraag. Wanneer voelt een ruimte of persoon 'vertrouwd'? En is vertrouwd ook altijd meteen veilig? Denk aan de voor een kind vertrouwde ouders die het helaas mishandelen: vertrouwd maar erg onveilig.

U merkt, de term 'stabiliteit' hebben wij nog niet gebruikt. Want die zegt al helemaal niets over veiligheid of welbevinden. Het zou kunnen dat altijd dezelfde beroepskracht op een groep die ook de hele dag fysiek op die groep aanwezig moet zijn, zelfverzonnen speerpunt van de GGD, de door de minister bedoelde 'stabiliteit' biedt. Of dat kinderen zoveel mogelijk in dezelfde stamgroepruimte moeten zijn. Maar het zegt niets over veiligheid en welbevinden. Een niet responsieve ouder/verzorger die wel altijd aanwezig is geeft zogenaamd 'stabiliteit' maar geen enkele veiligheid. Een ouder/verzorger die

onvoorwaardelijke liefde biedt, responsief reageert en dus ook voldoende stimuleert zonder ooit te overvragen, schept veiligheid en basisvertrouwen, waardoor een kind zich ook veilig voelt met een invalkracht op de groep of in een andere ruimte. Met zo'n band kan een kind heel veel 'reuring' aan, in de vorm van andere kinderen/mensen, ruimtes, belevenissen etc. Dat een beroepskracht dan ook zelf soms afwezig is, net als moeder thuis, helpt het kind erop te gaan vertrouwen dat ze altijd weer terug komt. Maar zonder die band is elke 'reuring' al spanningsvol, zelfs als de beroepskracht even gaat plassen. Een 'stabiele opvangomgeving' lost dat niet op. De 'stabiele opvangomgeving' wordt een niet doeltreffend toetscriterium: het slaat letterlijk nergens op. Het toch perse zonder nadere definitie en naar believen ingevuld in de wet verankeren, kan zelfs leiden tot wettelijk afgedwongen pedagogische fout handelen. Een reëel risico omdat de GGD, daartoe bij wet bevoegd, haar 'maatschappelijke overtuiging' of subjectieve invulling ervan dwingend oplegt en zich gaat gedragen als crypto-opvoeder. Eerder deden wij verslag over hoe dat gaat in de praktijk van inspectiebezoeken.<sup>4</sup>

### **3) HBO-ers als 'pedagogisch beleidsmedewerker'**

Doel van de herijking van de kwaliteitseisen (en het nieuwe toezicht) is allereerst kwaliteitsverhoging, zo schrijft de minister in zijn toelichting. Dat is mooi. Maar gaat het dit ook echt opleveren? De vervolgzinnen van de minister stemmen niet erg hoopvol: de herijking moet leiden tot meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen zodat zij 'een goed start krijgen in het basisonderwijs'. Het gaat dus vooral om de cognitieve ontwikkeling: kinderen van 0 tot 4 móeten leren. Dat is een politiek verlangen, maar niet gedacht vanuit het welzijn van kinderen en ook geen onder ouders breed gedragen 'maatschappelijke opvatting'. Elders gaan wij uitgebreid in op deze leerdwang en het effect ervan op de jonge kinderen die erdoor worden overvraagd.<sup>5</sup>

De focus op de cognitieve ontwikkeling ondermijnt ook de andere noodzakelijk te ontwikkelen vermogensgebieden, waardoor een goed evenwicht zoek raakt. Het netto resultaat van de inspanning is nihil voor de 'start' en het doorlopen van de basisschool, zoals het ook 25 jaar lang was met de Voorschoolse Educatie voor kansarme kinderen: een bekend verhaal. De minister houdt ons dan ook voor het lapje als hij schrijft dat zijn educatief plan is gebaseerd zijn op 'de behoeften van kinderen in verschillende ontwikkelingsfasen'. Het afgedwongen leerdoel is juist strijdig met die basisbehoeften. Waarom welbewust de ontwikkeling van jonge kinderen schaden? Welke ministeriële aspiratie wordt daar mee gediend?

Slechts denkend in termen van schoolloopbaan en diploma's lukt dit streven volgens de minister ook alleen met de inzet van meer HBO'ers, want, zo stelt hij: personeel vormt de kern van kwalitatief goede opvang. Ook weer zo'n gemakkelijk uit de mond rollende uitspraak. Bezien vanuit wat nodig en wenselijk is voor kinderen, presteren HBO'ers allerm minst vanzelfsprekend beter dan MBO'ers. De kernkenmerken die nodig zijn om kindgericht te werken, relevante inhoudelijke kennis toegespitst op de doelgroep en persoonskenmerken vertonen geen statisch verband met het diploma. In de motivatie is er daarentegen zeker een verschil: MBO'ers kiezen vaker uit hun hart voor dit werk dan HBO'ers, die vaak een andere carrière ambiëren en die dan ook vertrekken zodra ze die kans krijgen. Dat is een risico voor de continuïteit. MBO'ers worden met dit wetsvoorstel

<sup>4</sup> *Gij zult niet schuiven!*, over GGD toezicht in de kinderopvang, Huisman, Van der Tas, 2014; *De Nieuwe Kleren van De Keizer*, voorwaarden en voorstellen voor HNT, Huisman, Van der Tas, 2014; *Zeg ook eens nee tegen de GGD, 2014*, Kinderopvangkanaal

<sup>5</sup> *Van baby tot kleuter: Leren moet!*, 2014, Kinderopvangkanaal

bovendien van de markt verdrongen, een toch al zeer gekrompen markt als gevolg van de crisis en de bezuinigingen. En heeft de minister ook gedacht aan die 7100 nieuwe 1-pitters in de branche? Moeten zij zelf de HBO-geschoolde beleidsmedewerker worden?

Dat alles daargelaten staat voorop dat de ondernemer zelf verantwoordelijk is voor zijn personeels- en scholingsbeleid. Hij en niemand anders bepaalt of en zo ja hoe hij hoger gekwalificeerd personeel wil inzetten. En geen enkele professionele en zichzelf respecterende ondernemer geeft haar kernopdracht zo uit handen aan uitvoerende personeelsleden, HBO'ers of niet. Zo'n ondernemer ziet ook meteen het grote nadeel van de voorgestelde dubbelfunctie van die HBO'er: beleid maken kan niet op de groep, dus die HBO'er zal vaak afwezig zijn en vervangen moeten worden. Niet prettig voor de continuïteit, of zo u wilt 'de stabiele opvangomgeving', speerpunt van de minister.

Alle aanbieders in de kinderopvang hebben bovendien al jaren een pedagogisch beleid en zijn daarop door de GGD jaarlijks getoetst. Professionele aanbieders gebruiken dat beleid als basis van waaruit zij kandidaten in de sollicitatierondes juist beoordelen op hun geschiktheid, dus ook HBO'ers. Een beleid dat ook allerm minst nog 'samenspraak met ouders' behoeft, integendeel, ouders kiezen als potentiële klanten voor het reeds bestaande beleid van een opvangorganisatie, of niet. Dat is de clou van pedagogische keuzevrijheid voor ouders, ooit ook zo uitgedragen door Asschers eigen partij, maar die was toen paars.

Met de introductie van de verplichte HBO'er schiet de minister met een kanon op een muis, zonder positief effect op de kwaliteit, maar wel met negatief effect op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van kinderen. De overtuiging dat een HBO'er vanwege het diploma meer kan dan een MBO'er maakt het tot reclame-item waarmee collega's elkaar beconcurreren (wie heeft de meeste HBO'ers in dienst): een nieuwe mythe over goede zorg is geboren.

De belangenpartijen zijn tevreden met die mythe maar kinderen en ouders hebben het nakijken, want: 1) de niet nader gedefinieerde 'stabiliteit van de opvangomgeving' zal lijden onder kort-verband HBO'ers, 2) de HBO-hype gaat ten koste van een zorgvuldige selectie van de zwaarwegende persoonskenmerken, 3) de focus gaat naar cognitief leren, wat 'het welbevinden van kinderen' onder druk zet en 4) de verplichte 'beleids-ontwikkende' taak leidt in de praktijk tot niets maar gaat wel ten koste van de aanwezigheid op de groep en betrokkenheid bij de kinderen. Wij willen daar niet verantwoordelijk voor zijn, ú wel?

Als de minister werkelijk zorg heeft over de pedagogische vaardigheid van sommige houders in de branche, die niet zelf bij machte zouden zijn om een goed pedagogisch beleid te formuleren, zijn er andere, wel effectieve en minder kostbare manieren om hen te steunen, zoals zorgen voor een goed kennisbestand in de branche, met formats voor goed beleid en inhoudelijke voorbeelden daarvan. Stel een forum in van professionele organisaties die als digitale vraagbaak kunnen fungeren of zelfs begeleiding kunnen aanbieden aan daarin minder vaardige collega's.<sup>6</sup>

## **II voorstellen voor herijking kwaliteitseisen**

In het voorgaande hebben wij aandacht gevraagd voor een aantal fundamentele issues uit het wetsvoorstel. Dat leidt tot voorstellen over 1) de pedagogische kwaliteit en vrijheid, 2) stabiliteit van de opvangomgeving, 3) de nieuwe bij wet verplicht gestelde HBO-functionaris en andere personeels- en opleidingseisen en 4) het nieuwe toezicht door en het Veldinstrument van de GGD.

---

<sup>6</sup> *De Nieuwe Kleren van De Keizer*, voorwaarden en voorstellen voor HNT, Huisman, Van der Tas, 2014

## II.1 over pedagogische kwaliteit en vrijheid

### uitgangspunten

- Veranker de grondwettelijke vrijheid van pedagogiek in deze wet en laat de pedagogische doelen/aspecten van Riksen-Walraven er dus uit. Dat toont respect voor een fundamenteel burgerrecht en voorkomt juridische opeisen van dit recht en/of van het recht op de eigen interpretatie van de doelen. De GGD invulling in het Veldinstrument is slechts één onder vele subjectieve invullingen.
- Vrijheid van pedagogiek maakt het door de convenantpartijen voorgestelde Externe Adviesorgaan overbodig. Dit orgaan bevestigt de staatspedagogiek en honoreert onvrijheid.
- Maak werk van een kwalitatief betere, wetenschappelijk verantwoorde pedagogiek, waarin ruimte bestaat voor het leggen van een eigen nadruk. Doe dat niet van bovenaf opgelegd, of via vastgeroeste kanalen van belangenpartijen maar samen met de opvangorganisaties zelf. Kies voor inbreng van wetenschappers en experts van binnen en buiten de branche en analyseer de belangrijkste grondslagen van pedagogisch handelen, zodat er een pedagogiek komt die werkelijk het welzijn van kinderen dient; investeer na 11 jaar dus weer echt in de kwaliteit van pedagogiek door nieuwe of andere kennis/inzichten te (onder)zoeken.
- Stop de dwang en maak ruimte voor motivatie en draagkracht. Maak een toegankelijke branche-brede website gericht op ontwikkeling van een hoogwaardige pedagogiek, met daarin tevens formats voor een goed pedagogisch beleid en inhoudelijke voorbeelden daarvan. Stel een forum in van deskundige, professionele en gedreven ondernemers die een digitale vraagbaak kunnen zijn voor de wat minder bekwame collega's, die eventueel zelfs begeleiding kunnen geven. Organiseer laagdrempelige periodieke gesprekken in de branche waarin pedagogische onderwerpen/problemen worden uitgewisseld. Steek kortom geld en energie in branche-brede ontwikkeling.
- Toets de organisaties op hun ontwikkeling: kijk dus of ze vooruitgaan! Doe dat steunend i.p.v. afwijzend. Neem een voorbeeld aan de Onderwijsinspectie in het onderwijs. Laat houders ook zichzelf evalueren en op basis daarvan eigen verbeterdoelen stellen.

### concreet stellen wij voor:

Om in de **WET** de vrijheid van pedagogiek te herstellen en wel een doelbepaling op te nemen die de pedagogische opdracht vastlegt, zonder dat de Riksen-Walraven doelen daarbij worden opgelegd.

Tekstsuggestie artikel 1.49, lid 1:

Een houder van een kindercentrum biedt een gezonde en veilige opvang, met voldoende ruimte binnen en buiten en een helder omschreven pedagogisch beleid dat recht doet aan de basisbehoeften en de ontwikkeling van kinderen.

De huidige tekst van het **BESLUIT** aan te passen:

*artikel 5:* Elk kindercentrum beschikt over een pedagogisch beleid waarin de voor dat kindercentrum kenmerkende pedagogische visie is beschreven.

*een nieuw artikel:* Elk kindercentrum werkt mee aan het ontwikkelen van branche-brede verhoging van de pedagogische kwaliteit, waarbij wetenschappelijke kennis sturend is.

En in een **REGELING** enkele basiseisen uit te werken waaraan het pedagogisch beleid tenminste moet voldoen:

1. gebruik van goed gedefinieerde theoretische termen die de visie omschrijven
2. per term een uitwerking in praktische aanwijzingen ervoor
3. een heldere samenhang tussen de termen
4. in elk geval een nadere specificatie van de basisbehoeften, ontwikkelingsgebieden en stadia
5. en een indicatie van de manier waarop beroepskrachten daaraan tegemoet zullen komen
6. voor de punten 4 en 5 moet een basis zijn gezocht in wetenschappelijke kennis, die erbij wordt vermeld

En in een **REGELING** op te nemen dat:

1. er tbv het werken aan pedagogische kwaliteit, een branche-brede website wordt opgesteld, met pedagogische informatie en een forum wordt ingesteld van experts en ondernemers die de branche ten dienste staan
2. dat er meer ruimte komt voor 'zelftoezicht' in plaats van het 'afrekentoezicht' door de GGD; en dat houders via zelfevaluatie hun eigen verbeterdoelen gaan opstellen, waarna ze worden getoetst op hun ontwikkeling en vooruitgang.

## **II.2 over de 'stabiliteit van opvangomgeving'**

### **uitgangspunten**

- Schrap deze term, hij is wetenschappelijk, pedagogisch en praktisch onbruikbaar.
- Zoek wel naar aspecten in de organisatie van de opvang die bijdragen aan 'voorspelbaarheid' en 'veiligheid', maar doe dat zonder irrelevante of oneigenlijke eisen te formuleren en vergeet niet dat die omgeving ook zeker stimulerend en uitdagend moet zijn. Van altijd hetzelfde worden kinderen niet blij, van een voldoende vaste basis met juist afwisseling en uitdaging wel.
- De convenantpartijen geven hierover een voorzet in hun '*Voorstel herijking kwaliteitseisen Kinderopvang*', gerelateerd aan 'de stabiliteit van de opvangomgeving'. Die voorzet is nuttig ook zonder die term te handhaven, omdat ze los van die term zeker zinnige eisen/regels voorstellen
- Het voorstel van de convenantpartijen over een *stabiliteitsblok* van 9 uur, moet duidelijker worden gesteld, het kan nu misverstanden oproepen tussen houders en de GGD-inspecteurs. Het voorstel komt er op neer dat in een aaneengesloten blok van 9 uur de voorgescreven BeroepskrachtKind-Ratio van kracht is en dat daarvan in die periode gedurende maximaal 3 uur mag worden afgeweken, bijvoorbeeld tbv de lunchpauze die in dit blok valt. In de overige opvanguren komt de BeroepskrachtKind-Ratio te vervallen, maar geldt wel de eis dat er altijd tenminste de helft van de in die Ratio voorgescreven beroepskrachten in het kindercentrum aanwezig is.
- In hun voorstel noemen de convenantpartijen een aantal randvoorwaarden voor 'stabiliteit': 'vaste' groepen, gezichten, ruimten, en dagritme, zonder te concretiseren hoe vast dat 'vast' is of moet zijn. Dat is daardoor een bron van verwarring en wij

gaan daar niet in mee. Daaraan koppelen zij drie uitgangspunten over de stamgroep/basisgroep waar wij ons op hoofdlijnen in kunnen vinden. Bij de concrete uitwerkingen stellen wij diverse wijzigingen voor.

- De convenantpartijen maken aparte lijstjes voor de verschillende leeftijdsgroepen. Dat is onnodig verwarrend. Bovendien delen wij niet de insteek dat kinderen in de BSO leeftijd alleen gevolgd hoeven te worden als daar aanleiding toe is. In onze optiek heeft elk kind daar recht op.

#### **concreet stellen wij voor:**

Om in de **WET** de terminologie 'stabiliteit van opvangomgeving' te schrappen uit artikel 1.50, lid 1, tweede volzin. Daarvoor in de plaats kan het volgende worden opgenomen:

besteed aantoonbaar aandacht aan..... een behoefte-gerichte opvangomgeving, waaronder in elk geval wordt verstaan een voldoende voorspelbare en stimulerende opvangomgeving,....

In het **BESLUIT** op te nemen dat elk kindercentrum beschikt over een beleid waarin een verantwoorde mix van voorspelbaarheid, afwisseling en uitdaging is opgenomen, passend bij de verschillende leeftijdsgroepen en rekening houdend met groeps grootte en BKR.

En in de **REGELING** nadere voorwaarden en eisen te benoemen over bovengenoemd beleid, die gelden als een minimale ondergrens.

Onze tekstsuggestie hiervoor sluit op hoofdlijnen aan bij hetgeen de convenantpartijen voorstellen in *Voorstel herijking kwaliteitseisen Kinderopvang*; met de volgende aanpassingen:

#### Algemene eisen aan een **behoefte-gerichte** opvangomgeving voor dagopvang en buitenschoolse opvang:

1. Kinderen in de dagopvang worden bij de start van het opvangcontract in een eigen stamgroep geplaatst, met een maximale grootte en een beroepskracht-kind-ratio die aansluit bij de leeftijdsgroep conform de huidige rekentool. Aan ouders wordt deze eigen stamgroep kenbaar gemaakt.
2. In de buitenschoolse opvang worden kinderen bij de start van het opvangcontract geplaatst in een basisgroep in een bij de leeftijd passende ruimte. Voor de buitenschoolse opvang wordt de groeps grootte uitgebreid tot maximaal 24 kinderen en geldt voor kinderen tot 7 jaar een Beroepskracht-Kind-Ratio van 0,1 en voor de kinderen vanaf 7 jaar 0,083. Ouders en kinderen weten in welke basisgroep het kind is geplaatst.
3. De stamgroep is de basis voor het kind, een uitvalsbasis die hij mag verlaten voor contact, spel en exploratie elders. Daarbij moet voldoende voorspelbaarheid gerelateerd aan de leeftijd wel gegarandeerd blijven.
4. De beroepskrachten krijgen elk een stamgroep/basisgroep toegewezen waar zij gedurende hun werkdagen verantwoordelijk voor zijn. Waar nodig kan daar nog een tweede stamgroep/basisgroep aan worden toegevoegd waardoor eventuele vervanging



tijdens ziekte of verlof makkelijker en prettiger verloopt, voor de kinderen, ouders en beroepskrachten zelf. Deze regel geldt niet voor invalkrachten.

5. Elk kind krijgt een vaste beroepskracht (zorgleidster of mentor) toegewezen die zijn/haar ontwikkeling volgt en eerste aanspreekpunt is voor de ouders.
6. Ouders (en kinderen in de bso) kennen de vaste beroepskrachten van de stamgroep en de dagen waarop deze werkzaam zijn.
7. Er is professionele ruimte om in overleg met en na toestemming van de ouders te kiezen voor overplaatsing naar een andere vaste stamgroep als het kindbelang dat vraagt. In zo'n geval kan het nodig zijn om voor die stamgroep tijdelijk af te wijken van de voorgeschreven groeps grootte en de BeroepskrachtKind-Ratio op groepsniveau, in afwachting van de benodigde uitstroom uit die stamgroep. De BeroepskrachtKind-ratio moet dan wel kloppen voor de betreffende groepen tezamen en herleidbaar zijn naar de oorspronkelijke BeroepskrachtKind-ratio op groepsniveau. Deze afwijkende plaatsing moet altijd pedagogisch verantwoord kunnen worden.
8. De houder van een kindercentrum dat 10 uur of langer open is heeft in de dagopvang een blok van 9 uur vastgesteld waarin de voorgeschreven BeroepskrachtKind-Ratio van kracht is en waaraan ook wordt voldaan. In die periode mag gedurende maximaal 3 uur per dag van deze Ratio worden afgeweken, bijvoorbeeld tbv de lunchpauze die in dit blok valt, met dien verstande dat dan nog altijd tenminste de helft van het aantal vereiste beroepskrachten in het kindercentrum aanwezig moet zijn.
9. In de overige opvanguren komt de BeroepskrachtKind-Ratio te vervallen, maar geldt wel de eis dat er altijd tenminste de helft van de in die Ratio voorgeschreven beroepskrachten in het kindercentrum aanwezig is.
10. Het 9-uren blok stelt de houder vast in overleg met de oudercommissie. Tevens informeert hij alle ouders over het begin en einde van dit blok, de periode van de lunchpauze daarbinnen, en de personele bezetting aan begin en einde van de dag.
11. Indien er slechts één beroepskracht aanwezig is in het kindercentrum en de BKR niet wordt overschreden, dan is een *achterwachting* van toepassing. Die houdt in dat er in geval van calamiteiten een *achterwacht* beschikbaar en bereikbaar is die binnen 15 minuten aanwezig kan zijn. Wie dit is en waar die te bereiken is moet zijn vastgelegd. Alleen in het geval de in dit lid genoemde situatie zich de gedurende de hele dag voordoet moet deze *achterwacht* tijdens de openingstijden van het kindercentrum bereikbaar zijn.

### **binnen- en buiten ruimtes**

De ruimtes waarin kinderen zich bevinden of waarvan zij gebruik kunnen maken zijn op zichzelf ook een belangrijk onderdeel van een behoefte-gerichte omgeving die naast voldoende voorspelbaar tevens voldoende afwisselend en uitdagend is. In onze voorstellen daarover kijken wij af van het *Voorstel herijking Kwaliteitseisen Kinderopvang* van de convenantpartijen.

In het bijzonder hun formuleringsvoorstel van een doelbepaling in de wet is onzorgvuldig en wekt verwarring. Het merendeel van hun bepalingen in een Regeling steunen wij en nemen wij over, zij het met enkele aanpassingen.

### **concreet stellen wij voor:**

Om in de **WET** een doelbepaling op te nemen over deze ruimten

tekstsuggestie

De ruimtes, binnen en buiten, waarin de opvang plaatsvindt, zijn veilig, gezond en voldoende uitdagend. De vereiste hoeveelheid ruimte binnen wordt bepaald door het aantal kinderen aanwezig in het kindercentrum. De vereiste hoeveelheid ruimte buiten wordt bepaald door het aantal kinderen dat op basis van het pedagogisch beleid tegelijk aanwezig is.

Om in een **BESLUIT** op te nemen dat gebruik en inrichting is gekoppeld aan het pedagogisch beleid tevens rekening houdend met de leeftijd.

En in een **REGELING** daaraan de volgende meer concrete eisen te stellen:

1. Per aanwezig kind is minimaal 3,5 vierkante meter bruto vloeroppervlak **in** het kindercentrum beschikbaar
2. Er is gedurende de hele opvangperiode een buitenruimte beschikbaar met een bruto vloeroppervlak van minimaal 3 vierkante meter per aanwezig kind.
3. Het gebruik van die buitenruimte vloeit voort uit het pedagogisch beleid dat bepaalt hoeveel kinderen er tegelijkertijd aanwezig zijn; de houder formuleert daartoe een buitenspeelbeleid. Een en ander kan worden vastgelegd in een buitenspeelrooster.
4. De buitenruimte is veilig en makkelijk toegankelijk, gerelateerd aan de leeftijd. Voor 0 tot 2 jarigen is die aangrenzend.
5. Het gebruik van binnenruimtes die open staan voor meerdere groepen, zoals een activiteitenruimte of gymzaal, is aantoonbaar gespreid waarbij in het pedagogisch beleid is vastgelegd dan wel uit de praktijk kan worden opgemaakt dat dit met het oog op aantallen en leeftijden zorgvuldig gebeurt.
6. Elke stamgroep voor kinderen die vallen in de leeftijdsrange van 0 tot 4 jaar heeft een eigen stamgroepruimte. Deze zijn passend ingericht voor de leeftijd.
7. Kinderen in flexibele opvang maken gedurende de week alleen gebruik van hun eigen stamgroepruimte. Dat geldt niet voor kinderen in de reguliere dagopvang.
8. Er zijn aparte slaapruidtes voor baby- en baby-dreumesgroepen, dus buiten de groepsruimte.

### **II.3 over de nieuwe functie van 'pedagogisch beleidmedewerker' en andere personeels- en opleidingseisen**

#### **uitgangspunten**

- Schrap deze nieuwe functie en de HBO-eis uit de wet. Wij steunen de uitspraak van de convenantpartijen in hun '*Voorstel herijking Kwaliteitseisen Kinderopvang*', dat houders in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor personeelsbeleid en scholingsbeleid. Daarbij past ook de vrijheid om wel of niet HBO'ers te kiezen en wel of

niet een nieuwe functie in te stellen. Een houder moet zelf uitmaken of en zo ja aan wie hij het beleidswerk uit handen wil geven.

- De ervaring, die we ook terug zien in het '*Voorstel herijking kwaliteitseisen Kinderopvang*', leert bovendien dat niet het diploma kwaliteit bepaalt, maar leren in of naast de praktijk. Vaak blijken zelfs de persoonskenmerken de doorslag te geven in een antwoord op de vraag: 'is dit een goede pedagogisch medewerker'? Er is statistisch gezien geen verband tussen de gewenste persoonskenmerken (waaronder sensitiviteit, responsiviteit, openheid en onvoorwaardelijkheid) en het opleidingsniveau; wel blijkt er in de praktijk een verschil in betrokkenheid: groter bij MBO'ers voor wie kinderopvang het gezochte werkveld is. Zij blijven ook langer. Een HBO'er is veel meer geneigd te kiezen voor eigen carrièrekansen die passen bij de HBO-opleiding en dan te vertrekken. Dat is nadelig voor continuïteit.
- Verplicht aanstellen van HBO'ers betekent in de praktijk: werkverdringing voor MBO'ers. Zij moeten wellicht ontslagen worden om ruimte te maken voor een HBO'er. Dat zien wij als een zeer negatief effect waar bovendien geen positieve tegenover staan.
- De dubbele taak van de beoogde functionaris is nadelig voor de continuïteit op de groep aangezien deze persoon voor het gedachte beleidswerk vaak van de groep zal zijn. Ook het coachen op de groep geeft onrust: de beroepskrachten moeten hun focus hebben op de kinderen en niet onderling gaan overleggen.
- Laat de markt haar werk doen en laat iedereen solliciteren, mbo en hbo, maar geef de beoordeling over de kwaliteit van een sollicitant niet weg door simpelweg aan een diploma voorrang te geven.
- Wij steunen het standpunt van de convenantpartijen die in hun Herijkingsvoorstel stellen te willen investeren in kennis en vaardigheden van alle beroepskrachten, waarbij alle ontwikkelingsgebieden en -stadia van kinderen hun eigen specifieke kennis en vaardigheden vragen. Responsieve vaardigheden en inspelen op basisbehoeften blijven bij de convenantpartners nog onderbelicht.
- Ook steunen wij hun standpunten inzake stagiaires en hun formatieve inzet.

#### **concreet stellen wij voor:**

Om in de **WET** een doelbepaling op te nemen die de inzet regelt ten behoeve van het investeren in relevante kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het verantwoord werken met kinderen.

tekstsuggestie:

De houder is zelf verantwoordelijk voor het personeels- en scholingsbeleid en zet zich uit dien hoofde aantoonbaar in voor het verbeteren van het niveau van kennis en vaardigheden van de beroepskrachten die werkzaam zijn in het kindercentrum.

In een **BESLUIT** dit nader te specificeren, gekoppeld aan het pedagogisch beleid:

tekstsuggestie:

De houder expliciteert op basis van zijn pedagogisch beleid over welke relevante kennis en vaardigheden de beroepskrachten moeten beschikken en hoe hij zich daarvoor inzet.

En in een **REGELING** uit te werken

1. De houder bepaalt zelf of en hoe hij hoger gekwalificeerd personeel wil inzetten in de uitvoeringspraktijk. De kwalificatie-eisen zijn geregeld in de CAO en dienen te worden uitgebreid zodat er ook ruimte ontstaat voor de inzet van universitair opgeleide beroepskrachten. Zij hoeven daartoe niet eerst een certificaat te halen in het kader van Verworven Competenties.
2. Voldoende en passende kennis en vaardigheden van de beroepskrachten is een noodzakelijke voorwaarde voor hun professionele kwaliteit. Het pedagogisch beleid van het kindercentrum is daarin sturend. De houder draagt zorg voor de daaruit voortvloeiende scholing (intern of extern), aansturing en coaching, en periodieke beoordeling van de vorderingen. Hij kan daartoe tevens een beroep doen op een branche-breed forum van experts en collega-ondernemers.
3. De houder geeft aan welke consequenties hij verbindt aan aanhoudend onderpresteren van een beroepskracht zoals dat blijkt uit de periodieke beoordeling van de voortgang.
4. Vertrek en vervanging van personeel kan nodig zijn voor het behoud en verhogen van de kwaliteit.
5. De houder zorgt ervoor dat er altijd een medewerker aanwezig is met een geldig en geregistreerd EHBO certificaat.
6. De houder informeert ouders over zijn beleid inzake borging van de kwaliteit van de beroepskrachten (bijvoorbeeld door opnemen op de website)

#### **II.4 over het Nieuwe Toezicht en het Veldinstrument**

##### **uitgangspunten:**

- De pedagogische curatele moet worden opgeheven. Houders moeten hun pedagogische vrijheid en eigen verantwoordelijk terugkrijgen.
- Daarmee vervalt tevens nut en noodzaak van het Veldinstrument van de GGD.
- Dat Veldinstrument schiet wetenschappelijk en pedagogisch ernstig tekort. Dat maakt een betrouwbare beoordeling onmogelijk. Waardoor het ook ouders op het verkeerde been zet.
- Het Nieuwe Toezicht dient te vervallen. Het is gebaseerd op dit Veldinstrument en gevoelig voor rechtszaken, waar het slechts één onder vele subjectieve invullingen van de pedagogische doelen van Riksen-Walraven vormt.
- Het toezicht is doorgeslagen en de basis van het toezicht moet veranderen: meer ruimte voor zelf-evaluaties van houders die vervolgens eigen verbeterdoelen stellen en meer toetsen op ontwikkeling en vooruitgang. Dat is een vruchtbaarder bron voor gemotiveerd werken aan verbeteren van kwaliteit dan dwang en sancties, zelfs bij het meest onbenullige 'vergrijp'. Dit biedt tevens meer ruimte voor ontwikkelen van professionaliteit, zodat de hele sector kan professionaliseren.
- Daarbij past ook een beter inzicht in de praktijk van het toezicht. Het inspectiebezoek is nu een blackbox. Alleen de houder en de betreffende inspecteur kennen de feiten over wat er zich afspeelt. Misstanden in het toezicht blijven daardoor uit het zicht.
- Gelet op de lage overtredingsgraad (oneigenlijke 'overtredingen' niet meegerekend), is er geen noodzaak voor een zwaar opgetuigd toezicht. Dat geld kan beter worden gestoken in een positief getoonzette impuls voor professionalisering van de branche.

### **concreet stellen wij voor:**

Om in de **WET** een doelbepaling op te nemen over een nieuwe vorm van toezicht die eerder steunend dan handhavend is. Handhaven kan altijd nog, als er echt nood aan de man is.

tekstsuggestie:

De branche is in principe zelfregulerend en neemt zelf verantwoordelijkheid voor het borgen en verbeteren van de kwaliteit. Het toezicht is primair gericht op monitoren en toetsen van de ontwikkeling en vooruitgang.

Om in een **BESLUIT** te expliciteren wat de nieuwe doelstelling wordt

tekstsuggestie:

Het toezicht op de kinderopvang heeft primair tot doel regelvolgend gedrag te stimuleren, vooruitgang te toetsen en aan te moedigen, en gebruikt haar bevoegdheid tot handhaven alleen in situaties die gevaar opleveren of zouden kunnen opleveren voor kinderen.

En in een **REGELING** regels op te stellen voor het toezicht

Onze suggesties:

1. De toezichthouder behandelt elke houder of zijn vertegenwoordiger, en elke beroepskracht met respect vanuit de overtuiging dat deze goedwillend zijn tenzij anders bewezen. Dader-denken past niet in een respectvol toezicht.
2. De toezichthouder staat aantoonbaar open voor de mening van de houder of zijn vertegenwoordiger en voor de feiten die deze aandraagt. Hij legt zijn eigen mening niet op aan de houder of zijn vertegenwoordiger.
3. De toezichthouder is verantwoordelijk voor een verstandhouding van wederzijds vertrouwen.
4. De toezichthouder meldt om die reden eigener beweging voor welk type onderzoek hij komt en wat hij in het kader daarvan concreet komt toetsen.
5. De toezichthouder gunt de houder of zijn vertegenwoordiger ook een redelijke termijn om bij het inspectiebezoek aanwezig te zijn.
6. De toezichthouder sluit een inspectiebezoek af met een afrondend gesprek waarin hij zijn bevindingen met de houder of zijn vertegenwoordiger bespreekt. Hij geeft aan op welke punten de houder zich kan inzetten voor verbetering. De houder weet dan meteen waar hij aan toe is.
7. Indien de houder een verbeterpunt binnen een bepaalde, door de toezichthouder gestelde termijn kan verbeteren of heeft verbeterd, wordt dit in het rapport opgenomen.
8. Ook het inspectierapport moet aan eisen voldoen, waaronder:
  - elke uitspraak of elk oordeel moet in neutrale bewoordingen zijn geformuleerd
  - elke uitspraak of elk oordeel moet met feiten worden gestaafd; het slechts verwijzen naar een wettelijke regel is niet voldoende
  - de toezichthouder draagt de bewijslast, niet de houder
9. Elk kindercentrum wordt 1 x in de 2 jaar geïnspecteerd. Alleen bij duidelijke aanwijzingen voor nadelige situaties voor de kinderen kan tot een extra inspectie worden besloten. Dat moet wel overtuigend worden aangetoond.

10. Naast de in lid 9 genoemde reguliere inspecties kunnen er dus tevens extra incidentele inspecties worden uitgevoerd als daar aanleiding voor is.
11. Inspecties gerelateerd aan de gegevens in de LRKP worden tot een minimum beperkt. Een inspectie bij een verzoek om registratie, dus bij de start van een nieuw kindercentrum, is noodzakelijk en blijft bestaan. Alle overige wijzigingen in de LRKP, zoals een adreswijziging, wijziging houder of verandering van kind aantallen worden alleen dan nader onderzocht door de GGD als daar op goede gronden aantoonbaar aanleiding voor is.
12. Van elke inspectie wordt een rapport opgesteld, dat naar inhoud en opzet past bij het op nieuwe leest geschoeide toezicht.
13. De houder heeft het recht op hoor-wederhoor. De inspecteur neemt het recht op hoor-wederhoor serieus en wijst beweringen van de houder alleen beargumenteerd af op grond van feiten. Een kwalitatief goed rapport dat aan de eisen voldoet geeft weinig discussiestof.
14. Mochten de houder en de toezichthouder het desondanks niet eens zijn geworden dan krijgt de houder het recht daarop een zienswijze te schrijven die integraal in het rapport wordt opgenomen. De houder kan in dat geval ook om een second opinion vragen of het geschil voorleggen aan een onafhankelijke raad waarin naast vertegenwoordigers van het toezicht ook vertegenwoordigers van de branche zitting hebben.
15. De rapporten worden gepubliceerd in de LRKP en op de website van de houder zodat ze toegankelijk zijn voor (aanstaande) ouders.

.....

Deze tekst is geschreven in het kader van de 'internet-consultatie' en is bedoeld voor publicatie.