



Naar een innovatie-infrastructuur voor de kinderopvang

4 november 2025

Inhoud

1) Naar een innovatie-infrastructuur voor de kinderopvang	5
2) Innovatie in de kinderopvang nu beperkt.....	7
3) Innovatie ontleed	9
4) Innovatiestrategie.....	15
5) Stappen naar een adequate innovatie-infrastructuur.....	19
6) Duidelijke rol overheid.....	21
7) Conclusie.....	25

Beleidssamenvatting

De kinderopvang in Nederland heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een omvangrijke sector met een groot maatschappelijk belang. Niet alleen stelt kinderopvang ouders in staat om te werken, de kinderopvang is evenzeer van betekenis voor de ontwikkeling van kinderen op fysiek, emotioneel en cognitief gebied, en kinderopvang biedt een uitgelezen kans om kinderen vroeg sociale vaardigheden te leren. Bij die sector horen goed opgeleide professionals. Die professionaliteit kan beter en systematischer worden geborgd.

Op dit moment zijn professionals (medewerkers én bestuurders) vaak bezig om te bezien hoe hun werk beter kan. Dat leidt in veel gevallen tot kleine (en soms grote) aanpassingen. Die verbeteringen komen voort uit de inzet van individuele professionals en hun organisatie en blijven daar vaak 'hangen'. De sector kent geen goed mechanisme om kennis en inzichten systematisch te verspreiden. De sector kent evenmin een uitgewerkt systeem om systematisch nieuwe kennis te ontwikkelen – er is bijvoorbeeld geen sprake van een gedragen onderzoeksprogrammering. En er is geen sprake van een verplichting tot permanente ontwikkeling van professionals.

In dit advies neemt de Kinderopvangraad de positie in dat een volwassen kinderopvangsector ook een volwassen innovatie-infrastructuur verdient. Dat betekent dat systematisch gewerkt wordt aan de ontwikkeling en verspreiding van kennis en aan de mogelijkheden van medewerkers om deze inzichten ook steeds tot zich te kunnen nemen. Daarvoor moeten instituties, regelingen en middelen ter beschikking komen.

Gezien het hybride karakter van de sector meent de Kinderopvangraad dat hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sector en Rijksoverheid ligt. De overheid zou het initiatief moeten nemen om in overleg met de sector op korte termijn te komen tot regelingen voor:

- Een permanente structuur voor onderzoeksprogrammering.
- Een procedure om curricula van opleidingen voor de kinderopvang regelmatig te actualiseren.
- Het versterken van de rol van beroepsverenigingen bij het vormgeven van permanente educatie.
- De ontwikkeling van een gedragen stelsel van bij- en nascholing.
- De ontwikkeling van een goed uitgerust expertisecentrum voor de verspreiding van kennis en inzichten.



1) Naar een innovatie-infrastructuur voor de kinderopvang

Het gaat goed met de Nederlandse kinderopvang. De sector groeit al meer dan drie decennia, kent een sterke inhoudelijke ontwikkeling en raakt steeds breder ingebed in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd levert dat uitdagingen op.

Aanhoudende kwantitatieve groei is er één van. De dagelijkse praktijk wordt geconfronteerd met personeelstekorten, met hoge werkdruk en met een permanente zoektocht naar de balans tussen betaalbaarheid en goede kwaliteit. Daarachter spelen andere ontwikkelingen die evenzeer een antwoord vergen: een steeds hoger opgeleide bevolking die meer en meer eisen stelt aan het aanbod dat hun kinderen krijgen, nieuwe pedagogische inzichten, de wens om kinderopvang veel meer maatwerk en onderdeel van de brede pedagogische basis te laten zijn, de opdracht om de verhouding tussen een speels klimaat en gerichte ontwikkeling te bewaken, vernieuwende concepten die door nieuwe en gevestigde aanbieders in de markt worden gezet, specialisatie en deskundigheidsbevordering voor specifieke doelgroepen, goede interactie tussen staf en leiding, etc. De sector speelt actief in op al deze ontwikkelingen en opgaven, en is er deels zelfs aanjager van. Die aanpassingen gaan echter niet vanzelf. Het veronderstelt een sector waarin de systematische ontwikkeling van de praktijk goed is geregeld. Er moet, met andere woorden, sprake zijn van een goede innovatie-infrastructuur.

Alle maatschappelijke systemen hebben in de loop van de tijd een gerichte innovatie-infrastructuur opgebouwd. Gezondheidszorg, onderwijs, maar ook de wijze waarop onze wegen worden aangelegd of ons defensieapparaat – allemaal kennen ze organisaties, regels, financieringsvormen en ondersteuning voor en bij innovatie. Een historisch bekend voorbeeld is de landbouw: in die sector wordt al vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw geïnvesteerd in een samenhangend geheel van instrumenten om de sector verder te ontwikkelen – met uiteenlopende instrumenten als ruilverkaveling, ondersteuningsfunctionarissen die boeren adviseerden over de beste werkwijzen, regionale coöperaties en een goed ingebed systeem van 'groen onderwijs' inclusief een eigen universiteit in Wageningen, hogescholen en opleidingen op mbo-niveau. Ook in de industrie is zo'n systeem al lang een thema: TNO werd in 1932 met steun van de overheid opgericht om voor de industrie te doen wat eerder tot stand gekomen was in de landbouw. De lijn valt door

te trekken naar het huidige topsectoren-beleid voor bedrijven, dat niet alleen in Nederland vorm krijgt, maar dat ook een belangrijk element vormt van de Europese agenda voor gericht industriebeleid.

De kinderopvangsector kent nog geen goed ontwikkelde innovatie-infrastructuur en dat is een serieuze omissie. De sector is van groot maatschappelijk belang en richt zich op een heel belangrijke en soms complexe taak: het laten opgroeien van kinderen in een veilige en stimulerende omgeving. Kinderen maken meestal jarenlang gebruik van de kinderopvang, en dat zijn heel vormende jaren die de rest van hun leven mede bepalen. De samenleving mag verlangen dat dat op een professionele en systematische wijze gebeurt, op basis van wetenschappelijke inzichten, met gebruikmaking van professionele expertise en op basis van best practices. Daarvoor is nu een belangrijke stap vooruit nodig.

In dit advies schetst de Kinderopvangraad hoe deze innovatie-infrastructuur vorm kan krijgen. We beginnen met een beeld van de stand van zaken van innovatie in de kinderopvang. Daarna gaan we in op de wijze waarop innovatie systematisch verankerd kan worden – daarbij kijken we ook wat we kunnen leren van andere sectoren. Tot slot stellen we de vraag hoe we daar kunnen komen en wie wat zou moeten doen.

2) Innovatie in de kinderopvang nu beperkt

In welke mate wordt er op dit moment systematisch geïnnoveerd in de kinderopvang? Dat gebeurt, kort gezegd, in beperkte mate en het gaat in de meeste gevallen om geïsoleerde activiteiten die niet worden overgenomen door andere organisaties. In allerlei kinderopvangvoorzieningen worden initiatieven ondernomen, maar de betrokkenen lopen (te) vaak aan tegen grenzen. Zo is er geen gestructureerde manier waarop wetenschappelijke inzichten vertaald worden voor en met mensen die in de kinderopvang werkzaam zijn. Er is bovendien behoefte aan meer (gevalideerde) kennis. En er zijn weinig manieren voor mensen die in de kinderopvang werken om te leren. Nieuwe inzichten worden niet systematisch opgeschaald. Er is, kortom, te weinig inhoudelijke ondersteuning bij het werken aan de ontwikkeling van kinderen, te weinig manieren om ervaringen en inzichten te delen en er zijn te weinig prikkels voor medewerkers om zich permanent te ontwikkelen.

Dat wil niet zeggen dat er niets gebeurt. Er is anno 2025 sprake van uiteenlopende initiatieven om hier verandering in aan te brengen. Op landelijk niveau is er het Expertisecentrum Kinderopvang (EK) en het Landelijk Expertisecentrum Jonge kind (LEJK), terwijl er op regionaal niveau allerlei meer of minder geformaliseerde samenwerkingsverbanden floreren waarbij afspraken over onderlinge uitwisseling en gezamenlijke uitdieping van thema's worden gemaakt. Sommige kinderopvangorganisaties kennen zelfs eigen academies.

Je kunt je afvragen of het erg is dat er maar mondjesmaat innovatie plaatsvindt in de kinderopvang. Als kinderopvang een activiteit is die bijna voor zich spreekt, hoeft er weinig geïnnoveerd te worden. Maar kinderopvang is geen activiteit (meer) die grotendeels voor zich spreekt. De Nederlandse samenleving stelt tegenwoordig substantieel hogere eisen aan de kinderopvang. Het is niet alleen een plek waar kinderen kunnen verblijven als hun ouders werken, het is ook een plek waar kinderen zich ontwikkelen – op cognitief, emotioneel en sociaal vlak. Onderzoek heeft duidelijk aangetoond dat kwalitatief goede kinderopvang de ontwikkeling van kinderen op al die dimensies wezenlijk kan bevorderen. Kinderopvang kan bovendien een belangrijke rol spelen in de sociale cohesie van de samenleving. Met een breed aanbod, passend bij de ontwikkeling van het kind, kunnen kinderen gelijkwaardig met elkaar interacteren in een veilige en stimulerende omgeving en hun talenten

ontdekken en ontwikkelen. Om al deze doelen te realiseren is echter wel een set van professionele en systematisch beschikbare inzichten nodig waar de professionals die binnen de kinderopvang werken over beschikken – alleen op die manier kun je blijven beantwoorden aan de behoeften van kinderen, ouders en de samenleving. Daar hoort ook een professioneel systeem bij waarin die inzichten systematisch worden geleerd, verbeterd en overgedragen. Het is van groot belang dat al die geïsoleerde initiatieven in de kinderopvang worden ondersteund en een zekere structuur krijgen. Hoe zou dat beter kunnen?

3) Innovatie ontleed

Allereerst is het nuttig om stil te staan bij de wijze waarop innovatie verloopt. Innovatie is meer dan (toegepast) onderzoek. Innovatie wordt meestal opgedeeld in drie functies die wezenlijk met elkaar samenhangen:

- **zorgen voor het beschikbaar krijgen van nieuwe kennis** – soms door onderzoek, soms door te leren van ervaringen uit Nederland of door ervaringen uit het buitenland te importeren en soms door praktijkreflectie;
- **zorgen dat kennis gedeeld en verspreid kan worden** – door informatieverstrekking, opleidingen of uitwisseling;
- **zorgen dat medewerkers gefaciliteerd worden** – om hiervan ook echt kennis te nemen doordat ze in de gelegenheid worden gesteld om steeds bij te leren.

Alle drie deze elementen samen maken een innovatie-infrastructuur. Laten we de drie elementen langslowen en bezien op de consequenties voor de kinderopvang.

Kennis vergaren



Waar zou nieuwe kennis voor de kinderopvang vandaan kunnen komen? Voor een deel komt die van buitenaf: van kennisinstituten als universiteiten en hogescholen in binnen- en buitenland. Voor een deel komt die kennis ook uit de sector zelf. Mensen doen in de praktijk allerlei kennis op en, als het goed is, delen ze die met anderen. Die kennis kan weer opgepikt worden door kennisinstituten waar de kennis nader onderzocht en verrijkt wordt. Als het goed is wordt die verrijkte kennis weer teruggegeven aan de praktijk, waar deze weer verder wordt gecultiveerd. Zo ontstaat een lemniscaat van kennisontwikkeling.

Dat is de theorie. In de praktijk blijkt die lemniscaat in de kinderopvang hiaten te vertonen. Neem kennisontwikkeling door kennisinstituten. Waar in andere sectoren universiteiten en hogescholen een niet weg te denken kernpositie innemen in de ontwikkeling van die sector, geldt dat niet in de kinderopvang. Er bestaat geen vakgroep Kinderopvang en er zijn alleen twee (parttime) bijzondere hoogleraarschappen kinderopvang. Uiteraard komen wetenschappelijke inzichten over kinderopvang ook vanuit andere wetenschappelijke disciplines, zoals

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

pedagogiek, economie, rechten en sociologie. Helaas is ook het onderzoek bij dergelijke groepen beperkt in omvang en middelen. In theorie zouden hogescholen, zeker met de introductie van de lector, ook een stimulerende rol kunnen spelen. Ook hier is de capaciteit echter heel gering. Veelal gaat het om kleine deeltijdaanstellingen, maar vooral ook om een andere inhoudelijke insteek, waardoor er wel een raakvlak is met de kinderopvang, maar geen stevig perspectief op deze sector.

“WAAR IN ANDERE SECTOREN UNIVERSITEITEN EN HOGESCHOLEN EEN NIET WEG TE DENKEN KERNPOSITIE INNEMEN IN DE ONTWIKKELING VAN DIE SECTOR, GELDT DAT NIET IN DE KINDEROPVANG”

Vergelijk dat met de gezondheidszorg. Er bestaat een Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat met name op het gebied van de algemene volksgezondheid veel kennis verzamelt en ontwikkelt: als huisartsen willen weten welke griepvaccinatie in een bepaalde periode het meest effectief is, kunnen ze hier voor de meest recente informatie terecht. Op andere domeinen in de gezondheidszorg bestaan er vergelijkbare instituten. Er bestaat ook een kwaliteitsinstituut (Zorginstituut Nederland) waar systematisch informatie verzameld wordt over de kwaliteit van behandelvormen – op basis van die inzichten wordt onder meer bepaald of zorgverzekeraars verplicht zijn specifieke behandelingen te vergoeden. Het kwaliteitsinstituut beoordeelt of nieuwe behandelvormen effectief zijn en iets toevoegen aan bestaande vormen. In alle gevallen gaat het om forse organisaties: het ministerie van VWS betaalt jaarlijks meer dan een half miljard aan deze vorm van kennisontwikkeling en kennisdeling.

Nu zijn kinderopvang en gezondheidszorg niet simpelweg over één kam te scheren. Gezondheidszorg kent een lange geschiedenis, raakt aan fundamentele vraagstukken als leven en dood en bereikt alle leeftijdsgroepen. Kinderopvang is als sector veel jonger en is in eerste instantie gericht op het bieden van een veilige omgeving voor het jonge kind. Juist omdat onderzoek inmiddels overduidelijk heeft aangetoond dat kinderopvang zoveel meer potentie heeft en ook een rol speelt in kindontwikkeling en sociale integratie, is het belangrijk dat ook deze sector wordt gevoed door een eigen, op de aard van het primaire proces afgestemde innovatie-infrastructuur.

Waar andere sectoren goed worden bediend door universiteiten en hogescholen, hebben ze vaak ook een volwassen vorm van onderzoeksprogrammering en een budget dat beschikbaar is voor het onderzoek. De programmering vindt plaats op geleide van maatschappelijk relevant geachte thema's die uitgewerkt zijn in onderzoekbare vragen. Op basis van zo'n programma kunnen onderzoekers intekenen op een openbare oproep. Vaak zijn hier aparte organisaties voor opgericht, zoals ZonMw in de zorg en NRO in het onderwijs. In de kinderopvang ontbreekt een dergelijke structuur – al is er één keer een call geweest vanuit ZonMw die ook gericht was op de kinderopvang.

Kennis verspreiden



Kennis moet zijn weg vinden naar professionals: dat kan via opleidingen, een beroepsvereniging of via een apart expertisepunt. Dat verloopt in de kinderopvang niet gestructureerd.

Het eerste element in de verspreiding is het filteren en toegankelijk maken van wetenschappelijke inzichten voor de praktijk. Soms gebeurt dat in geformaliseerd verband om vast te stellen wat wel en niet deugt – alleen wat deugt, wordt dan publiek gefinancierd. Zo kent, als gezegd, de gezondheidszorg een apart instituut (Zorginstituut Nederland) dat permanent methoden toetst op hun toegevoegde waarde en daarmee de toelaatbaarheid tot het verzekerde pakket. In andere sectoren is eerder sprake van databanken met bewezen interventies die als richtlijn dienen voor het professioneel functioneren – denk bijvoorbeeld aan de Databank Effectieve Interventies van het Nederlands Jeugdinstituut, dat succesvolle interventies op het terrein van de jeugdzorg toegankelijk maakt. In de kinderopvang bestaat geen overkoepelende organisatie die systematisch en met een internationale blik methoden op hun waarde toetst. Inhoudelijke vernieuwing wordt in Nederland in de kinderopvang bijna volledig overgelaten aan individuele organisaties en werknemers. Een deel van de kinderopvangorganisaties, de vaak grotere organisaties, speelt daar actief op in; een deel ook niet.

Een tweede element is bijna altijd het organiseren van opleidingen op een dusdanige manier dat zij systematisch nieuwe inzichten incorporeren in de inhoud van hun opleidingen. Op die manier zorgt een sector ervoor dat alle nieuwe

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

medewerkers goed op de hoogte zijn van de nieuwste inzichten. In sommige sectoren (gezondheidszorg, maar ook de advocatuur) gaat dat gepaard met een strakke beoordeling van de curricula in de vorm van curriculumcommissies die landelijk opereren. In de kinderopvang is er wel sturing op de beroepseisen, maar weinig op de opleidingen. Meer dan in andere sectoren is een aantal beroepseisen in de wet opgenomen, met vaak een uitwerking in de cao – denk aan welke (beroeps)opleidingen kwalificeren voor de functie van pedagogisch professional, aan eisen rond EHBO en rond het mogen werken met baby's. Daaraan gekoppeld is een systeem van certificering van opleidingen op deze thema's. Daarmee is er nog geen goed en dynamisch systeem tot stand gekomen waarbij de sector als geheel systematisch met de opleidingen in overleg is over aanpassingen van het curriculum. Het curriculum hangt in deze sector nog sterk op individuele docenten op het mbo en hbo en hun bereidheid nieuwe inzichten te verzamelen voor hun lessen. Meer eigenaarschap van het opleidingssysteem door de sector – idealiter gekoppeld aan eigenaarschap over een uitgewerkt kwaliteitszorgsysteem – zou de doorwerking van nieuwe inzichten erg ten goede komen.

*"INHOUDELIJKE VERNIEUWING WORDT IN NEDERLAND IN DE
KINDEROPVANG BIJNA VOLLEDIG OVERGELATEN AAN INDIVIDUELE
ORGANISATIES EN MEDEWERKERS."*

Een derde element in de verspreiding van inzichten wordt meestal gevormd door een beroepsvereniging. Via landelijke themadagen, seminars, werkgroepen en andere bijeenkomsten worden medewerkers in staat gesteld om zich van nieuwe inzichten op de hoogte te stellen. In sommige sectoren is aansluiting verplicht (gezondheidszorg) in andere is aansluiting min of meer standaard en vaak geregeld in de cao. In de kinderopvang bestaat er een beroepsvereniging van pedagogisch professionals (PPINK) en van bestuurders en directeurs (BdKO). Beide organisaties verrichten nuttig werk, maar de omvang past eerder bij een kleine beginnende sector – die de kinderopvang dertig jaar geleden was – dan bij een professionele sector met 127.000 medewerkers. De cao gaat niet verder dan te melden dat leden hun lidmaatschapsgeld kunnen terugvragen. Daardoor wordt een kans gemist om beroepsverenigingen goed te positioneren als partij die bij kan dragen aan het toegankelijk maken van kennis – vergelijk in dat opzicht de beroepsvereniging van verzorgenden en verplegenden die, met subsidie van VWS, ook werkt aan richtlijnontwikkeling.

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

Tot slot bestaan er in veel sectoren expertisecentra die een directe opdracht hebben om professionals nader te informeren, en die functioneren als vraagbaak en discussieplatform voor professionele aangelegenheden. In de kinderopvang is die rol nog steeds heel beperkt ingevuld. Onder meer het Nederlands Jeugdinstituut, Sardes, Oberon, Ruimte OK, Waarborgfonds Kinderopvang, het Expertisecentrum Kinderopvang en het Landelijk Expertisecentrum Jonge Kind en andere organisaties vervullen allemaal een bescheiden rol.

Leren faciliteren



Het is van groot belang om goede, actuele kennis beschikbaar te krijgen en goed te verspreiden. Het is ook cruciaal om er voor te zorgen dat medewerkers in staat worden gesteld om te leren. In de meeste sectoren is dat een systeem met ‘carrots’ en ‘sticks’. De ‘carrots’ worden soms gevormd door het beschikbaar stellen van additionele uren (denk aan het funderend onderwijs, waar in de cao geregeld is dat docenten recht hebben op een budget van € 525 per jaar, alsmede 123 uur voor eigen ontwikkeling). Andere sectoren kennen in de cao een bepaling dat een opleidingsbudget beschikbaar is. Weer andere sectoren koppelen het leren aan een vorm van beroepsregistratie of -accreditatie. Soms gaat dat de vrijblijvendheid voorbij en wordt het een verplichting (een ‘stick’), gekoppeld aan herregistratie. Het idee is dan dat beroepsbeoefenaren alleen het beroep mogen uitoefenen als ze geaccrediteerd zijn en dat dat verplichtingen (en mogelijkheden) met zich meebrengt voor het volgen van systematische bij- en nascholing. In de zorg bestaat er een streng systeem van beroepsregistratie, met bijpassende verplichtingen. In het funderend onderwijs is inmiddels voorzichtig een accreditatietraject voor bestuurders gestart. In de kinderopvang wordt met enige regelmaat gesproken over de noodzaak om de professionaliteit vast te leggen met daaraan gekoppeld mogelijkheden tot bij- en nascholing, maar er is nog niets geregeld.

“IN DE KINDEROPVANG IS DAT ONTWIKKELINGSGERICHTE KARAKTER IN DE CAO MAAR HEEL BEPERKT GEREALISEERD.”

Helaas kent de cao kinderopvang nog geen goed opgetuigde verzameling afspraken om leren systematisch te faciliteren. In veel sectoren is het afgelopen decennium een beweging merkbaar om cao’s vooral meer ontwikkelingsgericht te maken, zie

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

bijvoorbeeld de cao voor het primair onderwijs. In de kinderopvang is dat ontwikkelingsgerichte karakter in de cao maar heel beperkt gerealiseerd. De werkgever moet ieder jaar wel naar de loopbaanontwikkeling van medewerkers kijken, maar daar volgen geen verplichtingen uit, noch voor de werkgever, noch voor de werknemer. Alleen opleidingen die verplicht zijn voor de uitoefening van het beroep worden standaard vergoed. Dat is te mager in het licht van de opgave om systematisch in kwaliteitsontwikkeling te investeren. Het is overigens ook te mager in het licht van de oplopende arbeidsmarkttekorten. Goede, systematische opleidingsmogelijkheden zijn een heel belangrijk instrument om medewerkers te blijven boeien en binden. Sommige kinderopvangorganisaties werken ook vanuit deze gedachte, maar het is nog geen sector-brede norm.

Praktijkkennis veredelen

De lemniscaat is gesloten als kennis die in de praktijk ontwikkeld is, gedeeld kan worden met collega's, om zo gaandeweg te komen tot bredere inzichten die een goede basis in de praktijk hebben. Dat gebeurt in de kinderopvang op relatief beperkte schaal. Er zijn organisaties waar stafmedewerkers met professionals bezig zijn om thema's uit te diepen, om vervolgens de zo ontwikkelde kennis te delen met andere organisaties. Dat gebeurt vaak binnen consortia. Dat is een mooie en krachtige manier van kennisontwikkeling, zeker als er ook nog een link bestaat met kennisinstituten die weer verder gaan met (het onderzoeken van) deze inzichten. Dergelijke vormen van het cultiveren van praktijkinzichten zijn in de kinderopvang niet zonder betekenis. De sector heeft daarmee ook duidelijk verantwoordelijkheid genomen als het gaat om kennisontwikkeling; de slagkracht is echter nog veel te beperkt.

Innovatie is daarmee een cyclische activiteit, die bovendien op heel veel elementen betrekking kan hebben. Het kan gaan om het primair proces: dat wat er precies geboden wordt in het primaire proces, de wijze waarop de kinderopvang inhoud krijgt en de kwaliteit daarvan. Het kan echter ook gaan om de randvoorwaarden zoals goede ICT die het bedrijfsproces kan verbeteren en/of goedkoper kan maken, de administratieve lasten voor organisaties kan verminderen of de communicatie met ouders rijker maken.

4) Innovatiestrategie

Hoe kan het stelsel van kinderopvang beter ingericht worden op continue innovatie? Uiteindelijk is dat een vraag naar maatwerk. Allerlei sectoren herbergen voorbeelden van innovatie-infrastructuren, maar de wijze waarop die vorm gekregen hebben, hebben te maken met de specifieke kenmerken van die sectoren. De gezondheidszorg, de advocatuur en de jeugdzorg lijken op de kinderopvang in de zin dat het werk grotendeels wordt uitgevoerd door professionals en dat dat werk grote invloed kan hebben op het leven van mensen. Vandaar dat in al die sectoren innovatie heel serieus genomen wordt. Tegelijkertijd zijn er verschillen in mate van professionaliteit en omvang.

Het is overigens eenvoudig om de vergelijking verder uit te breiden. Ook in de marktsector is sprake van innovatie-infrastructuren. Zo kent de bouw innovatiecentra en grote landelijke onderzoeksprogramma's en hebben grote bouwers in Nederland eigen interne innovatiecentra, terwijl er op landelijk niveau voorzieningen zijn voor curriculumontwikkeling en voor permanente educatie. De Nederlandse overheid heeft dat proces ruim een decennium geleden verder willen aanjagen in het topsectorenbeleid, waarin per sector (chemie, logistiek, etc.) een specifieke innovatie-infrastructuur werd ontworpen waarin kennisinstellingen (onderzoeksorganisaties, universiteiten, hogescholen) samen met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de overheid grote meerjarige onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's ondernemen, inclusief bijpassende opleidingsprogramma's. En ook hier was het idee: gerichte en gestructureerde innovatie is nodig, maar de vormgeving moet recht doen aan de kenmerken van de sector.

Bij de maatvoering in de sector kinderopvang speelt een aantal zaken een rol:

Concurrentie of passie

Allereerst is het van belang vast te stellen hoe innovatie plaatsvindt. In grote delen van de marktsector bepaalt concurrentie in hoge mate het gedrag van actoren. Enkele decennia geleden kwam die innovatie in de marktsector vooral uit dure Research en Development afdelingen. Zo wist IBM in de jaren vijftig en zestig vijf Nobelprijzen te bemachtigen, General Electric zelfs negen. Tegenwoordig komt

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

innovatie uit alle onderdelen van de keten: slimme logistiek, handige inkoop, nieuwe businessmodellen, betere klantenoriëntatie en uitgekookte marketing. Innovatie is in de marktsector steeds vanzelfsprekender geworden en is ook steeds meer een continue opgave waar iedereen bij betrokken is. Innovatie is in de marktsector bijna overal aanwezig, op korte termijn bepalend voor de concurrentiepositie en op lange termijn voor de overleving. Dat zijn krachtige impulsen.

De publieke sector is beperkt georganiseerd als markt; innovatie draait daarmee minder op concurrentie. Innovatie in de publieke sector draait in hoge mate op de professionaliteit en de beroepstrots van de betrokken professionals en hun managers. Waar in het bedrijfsleven de innovatie vooral extern gestuurd is – en dat kan een hele krachtige incentive zijn – wordt innovatie in de publieke sector vaak primair gestuurd door de basishouding van betrokkenen – en dat kan evenzeer heel krachtig zijn. Het verschil in effectiviteit zit in de mate waarin innovatie systematisch is ingebed. In de marktsector is de leiding sterk gericht op het concurrerend blijven en is de hele organisatie daar ook op ingericht. In de publieke sector zijn het vaak individuele medewerkers die gericht zijn op innovatie, maar die niet altijd de steun van de rest van de organisatie hebben. Dat maakt dat innovatie niet overal systematisch is ingebed.

De kinderopvang in Nederland heeft een hybride structuur: in formele zin is het een markt, maar de marktelementen zijn beperkt. Op dit moment is de prijs of de kwaliteit nauwelijks de bepalende factor voor de keuze van ouders. Het gaat meestal om de beschikbaarheid van plaatsen, die zelf weer wordt bepaald door de beschikbaarheid van locaties. Wisselen van voorziening is vaak heel lastig, ook omdat kinderen aan de pedagogisch professionals gehecht zijn. In theorie zou de kinderopvangsector kunnen bestaan uit met elkaar concurrerende voorzieningen waarbij de prijs-kwaliteitsverhouding doorslaggevend is. Innovatie zou dan min of meer vanzelfsprekend een plek krijgen. In de praktijk is dat maar beperkt het geval. Gezien de kabinetsplannen en de verwachte stijging van de vraag, valt dat op korte termijn ook niet te verwachten.

In de kinderopvang is innovatie daarmee vooral gedreven door professionals en hun beelden over wat goede kinderopvang is. Een innovatie-infrastructuur moet daarop aansluiten. Het betekent ook dat systematische innovatie evenzeer een manier is om de sector aansprekend en dynamisch te maken en houden voor nieuwe generaties

professionals – daarmee appelleert de sector aan de motivatie van de professionals om te (blijven) werken in de kinderopvang.

Voorlopers en achterlopers

Innovaties beginnen vaak met een kleine groep visionairen en – kort daarna – ‘innovators’: zij richten zich op het handen en voeten geven aan een concept, en zijn bereid alle mogelijke financiële, organisatorische en regeltechnische obstakels te trotseren. Ze lijken daar soms zelfs een zeker plezier aan te ontleen. Door dat pionierswerk krijgt een idee gaandeweg meer zichtbaarheid en er volgt al snel een groep ‘early adopters’, die het wel prettig vindt anderen de eerste obstakels te laten overwinnen, maar die zich ook snel laten overtuigen dat het zinvol is een nieuwe stap te zetten. Daarna is een grote groep aan de beurt die meent dat ze uiteindelijk niet achter kunnen blijven nu duidelijk is waar het heen gaat. En uiteindelijk blijft er een kleine groep over die niet uit zichzelf beweegt.

Een goede innovatiestrategie kent instrumenten die passen bij de verschillende groepen en fasen. De ‘innovators’ willen vooral ruimte, morele steun en erkenning, eventueel experimenteergeld, en af en toe de mogelijkheid om van elkaar te leren. De ‘early adopters’ willen dat concepten systematisch worden onderzocht en begeleid en hopen verder vooral op niet te veel bureaucratische last. De ‘major majority’ heeft behoefte aan min of meer gestandaardiseerde concepten die zonder al te veel problemen te implementeren zijn en rekent daarbij op voldoende ondersteuning. Deze groep hoopt vaak ook op extra financiële stimulans om hen over de streep te trekken. En de groep die niet uit zichzelf beweegt, zal in beweging komen door het creëren van verplichtingen (door wetgever, inspectie of andere externe partijen).

Een innovatiestrategie die voldoende gedifferentieerd is, kent altijd een aantal ‘carrots’ (regeltechnische ruimte, erkenning, geld, begeleiding bij de invoering) en ‘sticks’ (verplichtingen, boetes, negatieve publiciteit). Het is een belangrijke vuistregel om bij innovatie vooral lang op het eerste in te zetten en niet te snel over te schakelen op de tweede benadering. Tegelijkertijd moet niet worden gearzeld om dat laatste wel te doen. Dat uitgangspunt geldt zeker ook voor de kinderopvang, waar innovatie immers primair wordt aangejaagd door professionele trots.

Meer weten?

www.kinderopvangraad.nl

Top-down en bottom-up

Net zoals er in innovatiesystemen altijd een spanning is tussen ‘carrots’ en ‘sticks’ en tussen leren en verantwoorden, is er bijna altijd ook een spanning tussen top-down en bottom-up. Wanneer er veel druk is om te veranderen, is de neiging groot om vooral top-down te werken: wanneer er zich ergens in de wereld een nieuw griepvirus voordoet, wordt er door gespecialiseerde laboratoria snel onderzoek gedaan en wordt binnen korte tijd de bijpassende behandeling top-down aan huisartsen ter beschikking gesteld. Omgekeerd kent ieder systeem ook een zekere mate van vrijheid voor de betrokken professionals om vooral op basis van eigen inzichten te gaan zoeken naar goede werkwijzen.

Een dergelijke verhouding is altijd een punt van discussie – ook in de kinderopvang. Veel externe uitdagingen, maar ook veel mogelijkheden, bijvoorbeeld op technologisch gebied, zijn zo complex, en het tempo van verandering is vaak zo hoog, dat een vorm van centrale begeleiding en sturing soms welkom is, soms zelfs nodig, willen veranderingen op een verantwoorde wijze vorm krijgen. De sturing kan dan komen van de leiding van een organisatie of van landelijke spelers als de overheid of de inspectie. Tegelijk blijft het zaak om individuele medewerkers en organisaties uit te dagen nieuwe concepten te cultiveren. Daarmee geldt ook voor de kinderopvang dat er sprake moet zijn van een innovatiesysteem dat ruimte laat voor zowel centrale als decentrale impulsen.

5) Stappen naar een adequate innovatie-infrastructuur

Met de nodige inspanning, gecoördineerde actie en bestuurlijk vernuft valt er een structuur te ontwerpen om innovatie in de kinderopvang een permanente en goed gedragen activiteit te laten zijn, die enerzijds niet leunt op grote hervormingen van bovenaf, maar die anderzijds ook niet alleen afhankelijk is van de inspanning en professionele trots van een enkel individu. Vijf elementen springen daarbij in het oog. Elementen die de komende jaren tot wasdom gebracht zouden moeten worden. Daarbij houden we de volgorde aan van kennis vergaren, kennis verspreiden en leren faciliteren.

1 Ontwikkel een permanente/duurzame/vaste structuur voor onderzoeksprogrammering in de kinderopvang.

Onderzoek is een belangrijke motor van ontwikkeling. De kinderopvang heeft behoefte aan een permanente vorm van kennisontwikkeling op basis van onderzoek. Daarom is het zaak dat er een vast jaarlijks budget beschikbaar is. De opdracht daarna wordt om goed vast te stellen hoe de programmering verloopt (wetenschappers, vertegenwoordigers uit de sector en overheid tezamen). Tot slot moet er een infrastructuur gekozen worden, dat wil zeggen een organisatorische vorm waarbinnen programmering, aanbesteding en beoordeling van voorstellen plaatsvindt. Voor dat laatste kan gekozen worden om een eigen infrastructuur te ontwikkelen, maar het is ook mogelijk om aan te sluiten bij NRO of ZonMw, zoals eerder ook gebeurde op het terrein van jeugd(zorg). In het geval van de kinderopvang lijkt dit een voor de hand liggend traject. Van belang is daarbij ook dat de programmering zo ingezet wordt dat er in Nederland op verschillende universiteiten groepen ontstaan met voldoende soortelijk gewicht en langetermijnperspectief, specifiek gericht op kinderopvang. Het huidige onderzoek wordt vaak door projectmedewerkers gedaan die na afloop van hun aanstelling weer vertrekken. Dat is niet erg, als er ook maar geïnvesteerd is in de continuïteit van kennisopbouw.

2 Ontwikkel een manier om de curricula van de opleidingen op peil en actueel te houden.

Er is nog geen goede systematische koppeling tussen de ontwikkelingen in het veld, in de wetenschap en de curricula in de opleidingen, zowel mbo als hbo – al worden er op incidentele basis door instellingen wel activiteiten in dit kader ondernomen. Dat

moet gestructureerder en regelmatig. Vooralsnog zijn er geen wettelijke instrumenten om hier sturing aan te geven. Wel is het mogelijk, zoals in andere sectoren is gebeurd, om als sector zelf eisen aan het curriculum te formuleren – een speciale commissie die goed is ingevoerd in de recente inzichten in wetenschap en werkveld zou met enige regelmaat een model-curriculum kunnen maken dat als referentiepunt voor opleidingen zou kunnen functioneren.

3 Zorg dat beroepsverenigingen goed verankerd zijn in de kinderopvang.

Beroepsverenigingen zijn een belangrijk instrument voor professionalisering. Ze verdienen daarom een stevige en structurele positie – vergelijkbaar met die van de verpleegkundigen in de zorg, de V&VN. Dat zou op twee manieren georganiseerd kunnen worden. In sommige sectoren krijgen beroepsverenigingen structurele subsidie van de overheid. Het is echter ook mogelijk om hier op het niveau van de cao afspraken over te maken. Er kan bijvoorbeeld bepaald worden dat medewerkers lid kunnen worden van hun beroepsvereniging en dat de kosten voor rekening zijn van de werkgever (opvallend genoeg bestaat een dergelijke regeling in veel sectoren wel voor bestuurders en toezichthouders, maar niet voor medewerkers).

4 Besteed aandacht aan een structurele vorm van na- en bijscholing voor de kinderopvang.

Na- en bijscholing verlopen nu nog ad hoc, zonder een dekkende structuur. Het ligt het meest voor de hand om het komende jaar een gedetailleerd onderzoek te laten doen naar de wijze waarop beroepsbeoefenaren in de kinderopvang hun werk systematisch kunnen laten vastleggen en waarop een systeem van bij- en nascholing geënt kan worden.

5 Zorg voor een goed uitgerust expertisecentrum kinderopvang.

Ergens moet de kennisontwikkeling en het overdragen van kennis goed georganiseerd verlopen. Net als andere sectoren verdient de kinderopvang een expertisecentrum. Aard en omvang moeten passen bij het relatieve gewicht van de sector, dat wil zeggen een serieuze bezetting en voldoende communicatiekanalen. Brancheorganisaties moeten goed aangesloten zijn, maar het expertisecentrum zelf moet onafhankelijk kunnen opereren.

6) Duidelijke rol overheid

De bovenstaande elementen komen niet vanzelf tot stand. Daarvoor moeten partijen actief aan de slag. In de afgelopen decennia is in alle sectoren een zoekproces te zien naar wat een goede taakverdeling is tussen wat door organisaties binnen de sector wordt geregeld en wat door de overheid. Het topsectorenbeleid laat zien dat de overheid haar bemoeienis niet beperkt tot de publieke sector, integendeel. Opvallend is dat ook in deze marktsectoren de Rijksoverheid een duidelijke rol voor zichzelf weggelegd zag om te zorgen dat partijen – branches, individuele ondernemingen, kennisinstellingen, lokale en regionale overheden – samen kwamen en niet-vrijblijvende afspraken maakten, en dat de Rijksoverheid daarvoor ook de nodige middelen beschikbaar stelde. In die zin is (investeren in) de ontwikkeling van een innovatie-infrastructuur in de kinderopvang voor de overheid niet meer dan een logische stap.

In zijn algemeenheid geldt dat de overheid aanvankelijk, dat wil zeggen enkele decennia geleden, vooral investeerde in het innovatievermogen van sectoren als zodanig, bijvoorbeeld in de vorm van kenniscentra. De laatste twee decennia is daar een motief bijgekomen. Door een innovatie-infrastructuur te financieren, kan de overheid ook richting geven aan de ontwikkeling van een sector. Dat is goed te zien bij ministeries als OCW en VWS. Veel van de gewenste veranderingen – of dat nu betere communicatie tussen arts en patiënt of meer digitale vaardigheden bij leerkrachten is – zijn niet of nauwelijks met wetgeving af te dwingen. In de praktijk is de kennisinfrastructuur de enige mogelijkheid om gewenste veranderingen in gang te zetten. Deze departementen geven dan ook forse bedragen uit aan gerichte subsidies ten behoeve van hun kennisinfrastructuur. Een vergelijkbare ontwikkeling valt waar te nemen bij de wijze waarop de overheid sturing geeft aan de innovatie in klassieke marktsectoren. Was ook dat aanvankelijk vooral een generieke ondersteuning om de concurrentiekracht te schragen, tegenwoordig is het ook een instrument om maatschappelijke doelen (schone energie, duurzaamheid, gezonder voedsel) dichterbij te brengen.

Op het terrein van de kinderopvang is deze benadering nog niet terug te vinden. De overheid is slechts sporadisch en incidenteel aanwezig. Zo publiceerde de Rijksoverheid onlangs een handreiking over inclusieve kinderopvang. Dat is nuttig, maar het staat nog ver af van het systematisch doorontwikkelen van concepten op

dit terrein en het zorgen dat nieuwe inzichten ook door alle betrokkenen worden verwerkt. Dat gebrek aan systeem-perspectief heeft ongetwijfeld iets te maken met het feit dat de sector op het niveau van de Rijksoverheid behartigd wordt door het ministerie van Sociale Zaken. Dat is een ministerie dat minder gewend is om te sturen via de kennisinfrastructuur, zoals OCW en VWS dat wel zijn. Het ministerie van SZW heeft van oudsher een traditie van wet- en regelgeving als preferent sturingsinstrument. Veel van de wetgeving betreft dan ook niet professionals en hun sectoren, maar regels op het terrein van uitkeringsverstrekking en inkomensondersteuning – dat is vooral een kwestie van een goede uitvoeringsstructuur. Overigens zijn er op het SZW-terrein wel beperkte gebieden die vooral als een sector van professionals zijn aan te merken. Denk hierbij aan verzekeringsgeneeskunde (toetsing van het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering) of arbodienstverlening. Op beide terreinen heeft het ministerie in de loop van de tijd ook bijgedragen aan een kennisinfrastructuur, onder meer in de vorm van gerichte onderzoeksprogramma's en de ontwikkeling van expertisecentra. Het ligt in de rede om dat ook te doen op het terrein van de kinderopvang.

Omvang van de rol

Hoe groot de rol van de overheid moet zijn, hangt af van de stevigheid van de sector, de omvang van de sector en van het publieke belang dat die sector dient. De sector kinderopvang is nog niet heel erg stevig als het gaat om een goede (landelijke of regionale) infrastructuur. Kinderopvang wordt wel meer en meer als een noodzakelijke basisvoorziening gezien, wat nog wordt onderstreept door het overheidsvoornemen om voor werkende ouders 96% van de kosten (tot aan de maximale uurprijs) te vergoeden. En de kwaliteit van de kinderopvang doet er steeds meer toe. De omvang is ook fors: zo werken 127.000 mensen in de kinderopvang met zo'n miljoen kinderen.

Het is goed om de beperkte omvang van de kennisinfrastructuur in de kinderopvang in verhouding te zien. Als uitgangspunt nemen we het bedrag dat in de begroting van het Ministerie van SZW is opgenomen voor activiteiten die je onder de noemer innovatie kan scharen. Dan gaat het ruwweg om € 1 miljoen, terwijl er in de sector ruim 125.000 mensen werken.

- In de zorg werken (afhankelijk van je definitie) ongeveer 1.050.000 mensen (medische zorg, ouderenzorg, ggz, gehandicaptenzorg). Dat is ruwweg acht keer zoveel als in de kinderopvang. In die sector wordt echter door de overheid ongeveer 4.000 keer zoveel aan kennisinfrastructuur uitgegeven (waarvan € 650 miljoen voor het RIVM en € 550 miljoen voor ZonMw, plus de meerkosten voor academische ziekenhuis die rond de € 2 miljard bedraagt).
- In het basisonderwijs en voortgezet onderwijs samen werken zo'n 296.000 mensen, dat is 2,4 keer het aantal van de kinderopvang. Door OCW wordt jaarlijks naar schatting € 70 miljoen uitgegeven voor kennisinfrastructuur die ten goede komt aan het funderend onderwijs (waarvan € 30 miljoen voor NRO). Dat is 70 keer de hoeveelheid geld die voor de kinderopvang beschikbaar is.
- Waar de verhouding in mensen tussen de zorg, het funderend onderwijs en de kinderopvang 8:2,4:1 is, is de verhouding in investering in kennisinfrastructuur 4000:70:1. Vanzelfsprekend zijn dit hele ruwe cijfers: er vindt ook veel kennisinvestering plaats buiten deze sectoren die wel relevant is voor deze sectoren, en er zijn ook private partijen die investeren in kennisontwikkeling. Maar dit verschil is wel heel groot.

Gegeven de huidige constellatie lijkt het geboden dat de overheid serieus instapt in het (mede) creëren van een goede innovatie-infrastructuur. Wil het belang van kinderopvang (voor kinderen, voor ouders én voor de samenleving) recht worden gedaan en wil de omvang van de sector serieus worden genomen, dan is het tijd om ook een innovatie-infrastructuur van de grond te tillen. Waar de overheid hier voor bijna alle publieke en marktsectoren het voortouw in heeft genomen, ligt het voor de hand dat zeker te doen voor de kinderopvang, een sector die nog steeds op weg is naar volledige volwassenheid en die een belangrijke en in sommige opzichten complexe taak heeft. Niet langer kan de ontwikkeling van de sector slechts overgelaten worden aan innovatieve individuen of organisaties.

De opdracht om de sector ook op dit punt tot volwassenheid te brengen, ligt echter niet exclusief bij de overheid. In overleg met partijen zoals brancheorganisaties kan gekomen worden tot een totaalaanpak, inclusief verdeling van verantwoordelijkheden en kosten. Het ligt ook voor de hand om in dit overleg een koppeling te maken tussen het kwaliteitsstelsel en het innovatiestelsel: die zijn immers nauw aan elkaar gerelateerd. Waar het nut van de in ontwikkeling zijnde

kwaliteitscode breed wordt onderschreven, ook door de overheid, ligt het voor de hand om er voor te zorgen dat eventuele signalen uit de kwaliteitsmonitoring ook vertaald kunnen worden in gerichte verbeterstrategieën – en daarvoor is een effectieve innovatie-infrastructuur nodig. Omgekeerd kan de kwaliteit van de kwaliteitsmetingen verbeteren door hier gericht aandacht aan te besteden binnen een adequate innovatie-infrastructuur.

7) Conclusie

Een goede innovatie-infrastructuur behoort een essentieel onderdeel van de sector kinderopvang te zijn. Aandacht voor innovatie is niet alleen nodig vanwege de omvang van de sector, maar ook gegeven het takenpakket. Kinderopvang heeft niet alleen de opdracht om kinderen van werkende ouders op te vangen, maar ook om deze kinderen adequaat te begeleiden in hun ontwikkeling – emotioneel, cognitief, sociaal. Dat is een complexe opdracht, die zorgvuldig ingevuld en doorontwikkeld moet worden, en dat proces moet goed georganiseerd worden. De huidige aanzetten daartoe zijn te beperkt. Voor de totstandkoming van een volwassen innovatie-infrastructuur die recht doet aan de complexiteit van opgave, dient de overheid op korte termijn het voortouw te nemen.

Naar een innovatie-infrastructuur voor de kinderopvang.

Over de Kinderopvangraad

De Kinderopvangraad is in april 2024 opgericht en is een onafhankelijk, breed samengesteld, adviesorgaan met wortels in de praktijk, de wetenschap en het beleid. De Kinderopvangraad richt zich op erkenning, herkenning en borging van de waarde van kinderopvang voor álle kinderen van nul tot dertien jaar – kwalitatief hoogstaande en toegankelijke kinderopvang voor álle kinderen. Dat is van groot belang voor onze samenleving.



Kinderopvangraad
info@kinderopvangraad.nl

www.kinderopvangraad.nl