

Internationaal vergelijkend onderzoek naar kind-begeleider ratio in formele opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar en de bijhorende modaliteiten en randvoorwaarden

Onderzoeker: dr. Eveline Teppers

Promotor: Prof. dr. Tine Van Regenmortel

Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA – KU Leuven)

4 juli 2023

Doel en
aanpak

Resultaten en
besluit

Aanbevelingen

- Situering, doel en onderzoeksvragen
- Onderzoeksmethode
- Selectie van landen

- Aanbevelingen van parlementaire onderzoekscommissie (2022: 17-18)

Verlaag de maximale kind-begeleider ratio, op basis van een benchmark van de ons omliggende landen en wetenschappelijk onderzoek, met een differentiatie naar leeftijd, en zet een tijdspad uit om dit te realiseren. Verzekert hierbij de financiële leefbaarheid voor de verschillende opvangtypes en subsidietrappen en de betaalbaarheid voor de ouders

- De kind-begeleider ratio is een belangrijke indicator voor kwaliteit van de kinderopvang
- Een verlaging van de kind-begeleider ratio om pedagogische kwaliteit te verhogen, om werkdruk van begeleiders te verlagen en om incidenten te vermijden

- Het doel van deze studie is tweeledig:
 - een geactualiseerd en genuanceerd overzicht op de ratio's (aantal kinderen per kinderbegeleider) die toegepast worden in andere landen;
 - voor de bestudeerde landen tevens zicht te krijgen op de modaliteiten en randvoorwaarden die een lagere kind-begeleider ratio toelaten.

- Twee centrale onderzoeksvragen:
 - Hoe ziet de kind-begeleider ratio er uit in andere landen?
 - Welke zijn in deze andere landen de concrete modaliteiten en randvoorwaarden m.b.t. de kind-begeleider ratio?

Situering, doel en onderzoeksvragen

Internationaal vergelijkende benchmarkstudie

- Objectieve gegevens
- Geen evaluatieonderzoek, maar inspirerende inzichten
- Geen impactstudie van lagere ratio op kosten en uitvoerbaarheid => parallel lopende SWVG studie ook binnen KU Leuven

kind-begeleider ratio (en maximale groepsgrootte)

- Modaliteiten: differentiatie leeftijd, groepssamenstelling, ..., ook de wijze van berekening: locatie- of leefgroep niveau, welke begeleiders meetellen, uitzonderingsregels
- Randvoorwaarden: personeelskwalificaties, ouderlijke verlopen, financiering, loon- en arbeidsvoorwaarden, ...

- Selectie van landen
 - (vrijwel) splitsysteem – tussenin – (vrijwel) geïntegreerd systeem
 - Diepgaande – beperkte analyse
 - Diversiteit en spreiding
 - Bestaande wetgeving (Duitsland – deelstaat Berlijn)
 - Pragmatische redenen

Structuur en beleid (Eurydice, 2019)	Split		Tussenin	Geïntegreerd	
	Split	Vrijwel split	Tussen split en geïntegreerd	Geïntegreerd	Vrijwel Geïntegreerd
Organisatie: <u>Allemaal</u> geïntegreerde settings (jonge (<3 jaar) en oudere kinderen (≥ 3 jaar) samen)	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Bestuur: Dezelfde autoriteit(en) voor hele OOK-fase	Nee	Nee	Nee/Ja	Ja	Ja
Personeel: Begeleiders met ISCED 6 (bachelorsdiploma) voor hele OOK-fase (maar ook aanwezigheid van begeleiders met lagere kwalificaties of geen OOK-kwalificaties)	Nee	Nee	Nee/Ja	Ja	Ja
Pedagogische richtlijnen/Curriculum: voor hele OOK-fase	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Landen	Nederland	BE - Vlaanderen en BE - Wallonië	Frankrijk, Ierland en Luxemburg	Noorwegen, Finland en Litouwen	Estland en Duitsland

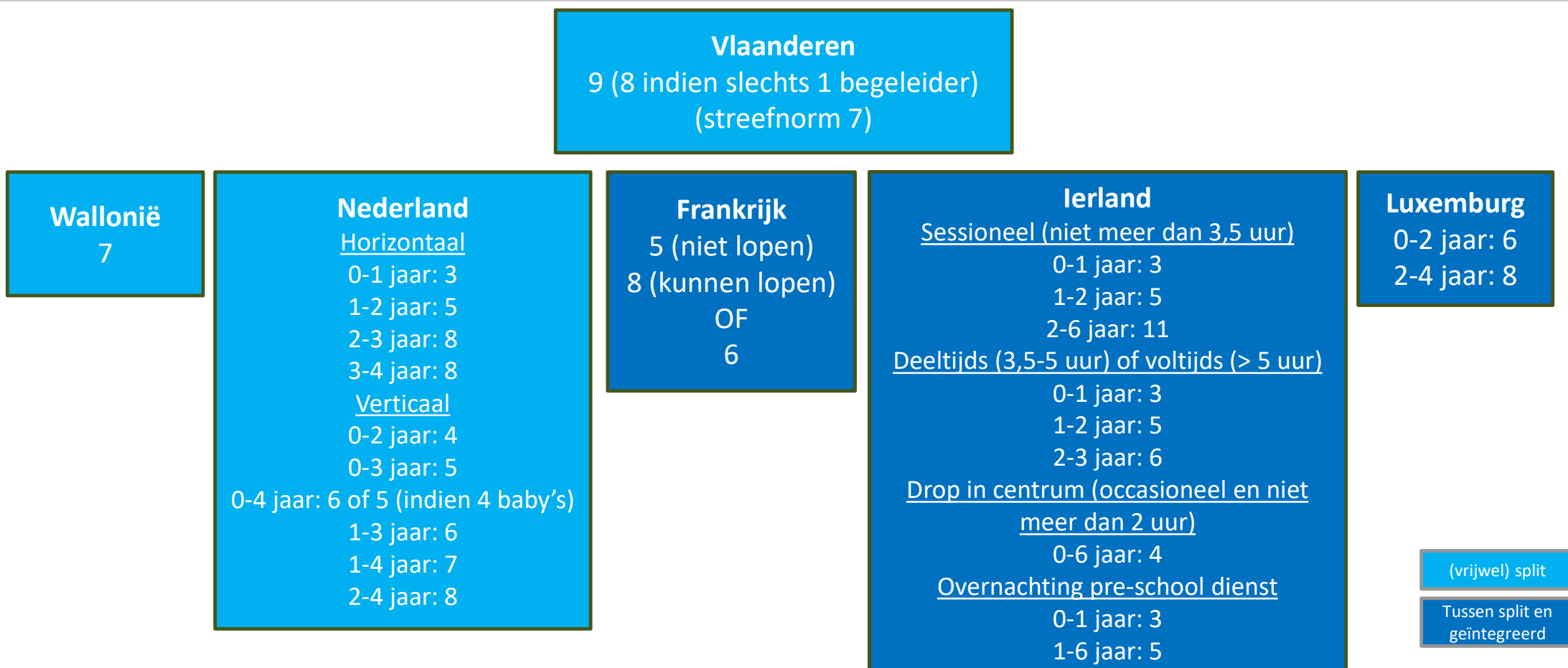
- Selectie landen N=11 (Vlaanderen inbegrepen)

Analyse	Diepgaand (6 landen)	Beperkt (5 landen)
(Vrijwel) Split en tussen split en geïntegreerd	BE – Vlaanderen BE- Wallonië Nederland Frankrijk Ierland	Luxemburg
(Vrijwel) Geïntegreerd	Noorwegen	Finland Litouwen Duitse deelstaat Berlijn Estland

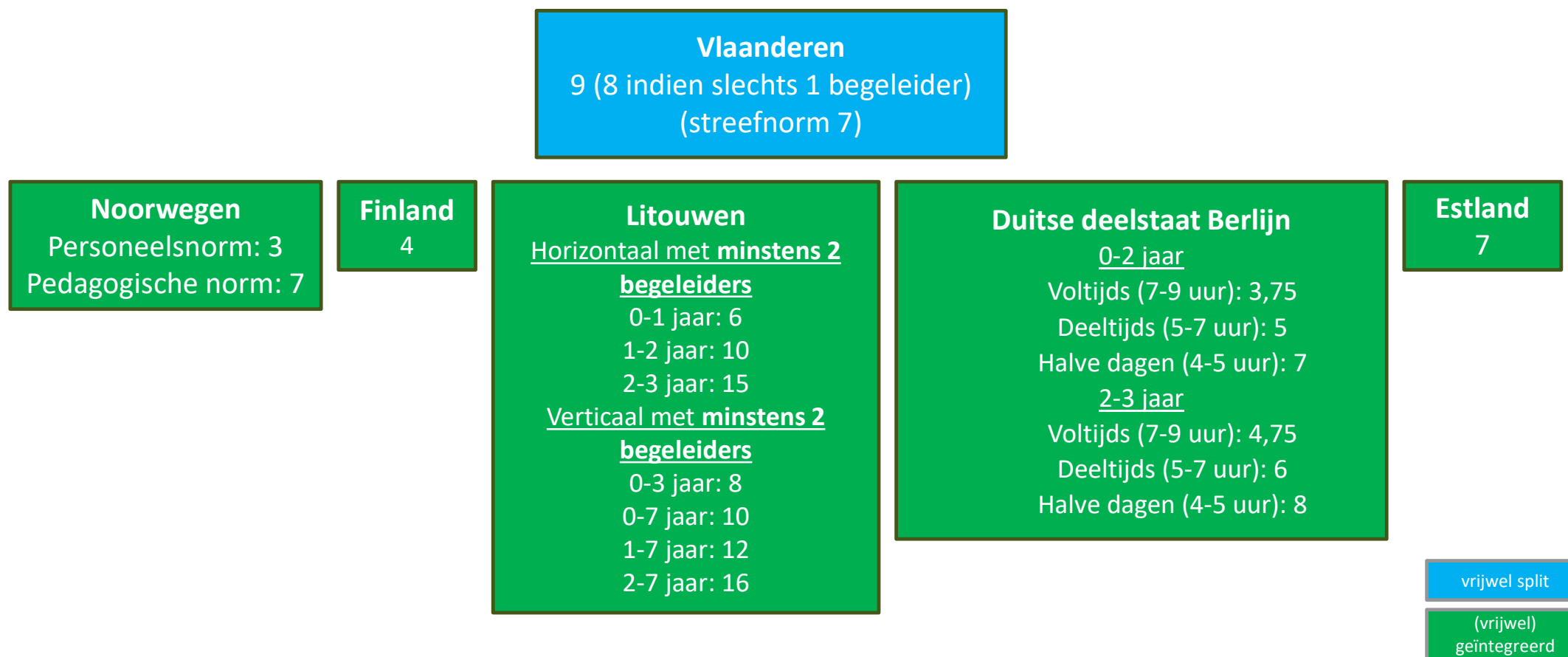
- Datacollectie
 - Documentanalyse + verificatie door experts
 - Internationale rapporten (bv. Eurydice, OESO Family Database, Education at a Glance) en nationale documenten, regelgeving, richtlijnen, etc.
 - Schriftelijke bevraging
 - Kind-begeleider ratio: wettelijk en in de praktijk
 - Modaliteiten en berekening van ratio
 - Online interview met experts (enkel voor landen uit diepgaande analyse)
 - Verdere bespreking kind-begeleider ratio, maximale groepsgrootte en randvoorwaarden
 - Extra thema's: loon- en arbeidsvoorwaarden, jobbeleving, arbeidsmarkt

- Wettelijke kind-begeleider ratio in groepsopvang
- Wettelijke maximale groepsgrootte in groepsopvang
- Wettelijke kind-begeleider ratio in gezinsopvang
- De kind-begeleider ratio in de praktijk
- Dimensie personeel

Wettelijke kind-begeleider ratio (het maximaal aantal kinderen per begeleider) in groepsopvang



Wettelijke kind-begeleider ratio (het maximaal aantal kinderen per begeleider) in groepsopvang



Wettelijke kind-begeleider ratio (het maximaal aantal kinderen per begeleider) in groepsopvang

Vlaanderen heeft de hoogste wettelijke ratio van maximaal 9 kinderen per begeleider in de groepsopvang, terwijl andere landen variëren tussen maximaal 3 en 8 kinderen

Variatie in andere landen vanwege modaliteiten, enkele voorbeelden

- Nederland: maximum van 3 als jonger dan 1 jaar in horizontale leefgroepen - maximum van 8 vanaf 2 jaar (zonder aanwezigheid van jongere kinderen)
- Luxemburg: maximum van 6 als jonger dan 2 jaar - maximum van 8 vanaf 2 jaar
- Frankrijk: maximum van 5 voor kinderen die niet lopen - maximum van 8 voor kinderen die lopen
- Ierland: maximum van 3 als jonger dan 1 jaar - maximum van 6 vanaf 2 jaar in deeltijdse en voltijdse dagopvang

Wettelijke kind-begeleider ratio in groepsopvang: verschillende factoren van invloed

Leeftijd

- Met speciale aandacht voor baby's (< 1 jaar), waarbij het maximum aantal kinderen per begeleider toeneemt naarmate kinderen ouder zijn (Nederland, Ierland, Luxemburg, Litouwen en Duitse deelstaat Berlijn)

Groepssamenstelling

- Horizontaal versus verticaal (Nederland en Litouwen)
- Kinderen met hogere zorgbehoeften (Estland, Finland, Noorwegen, de Duitse deelstaat Berlijn en Litouwen): zwaarder laten meetellen of extra personeel inzetten

Kwalificaties personeel

- Personeelsnorm (één personeelslid per 3 kinderen) + pedagogische norm (één pedagogische leerkracht (ISCED 6) per 7 kinderen en wordt meegerekend in personeelsnorm) in Noorwegen

Opvangmoment

- Hogere ratio tijdens rustmomenten in Vlaanderen (max. 14 kinderen per begeleider) en Litouwen (minstens 1 i.p.v. 2 begeleiders)
- 3-uurregeling in Nederland: maximaal 3 uur per dag mag worden afgeweken van de ratio (voorwaarden: 10 uur opvang en minimaal helft van begeleiders volgens ratio ingezet) – deze afwijkingen vooral tijdens ophaal- en afhaalmomenten en pauzes

Andere

- Vast gezichtscriterium in Nederland: waarbij er dagelijks minimaal één vertrouwd gezicht aanwezig moet zijn. Het maximumaantal vaste gezichten varieert per leeftijdsgroep (minder voor baby's) en het aantal begeleiders in een groep
- Duur van opvang (in Duitse deelstaat Berlijn en Ierland), waarbij het maximum aantal kinderen per begeleider afneemt naarmate kinderen langer worden opgevangen

Wettelijke kind-begeleider ratio in groepsopvang: wijze van berekening

Op het niveau van opvanglocatie biedt meer flexibiliteit en vrijheid voor organisator bij het samenstellen van de leefgroepen, maar er bestaat een risico op onvoldoende personeel in bepaalde groepen => welzijn van kinderen de hoogste prioriteit boven praktische organisatorische overwegingen

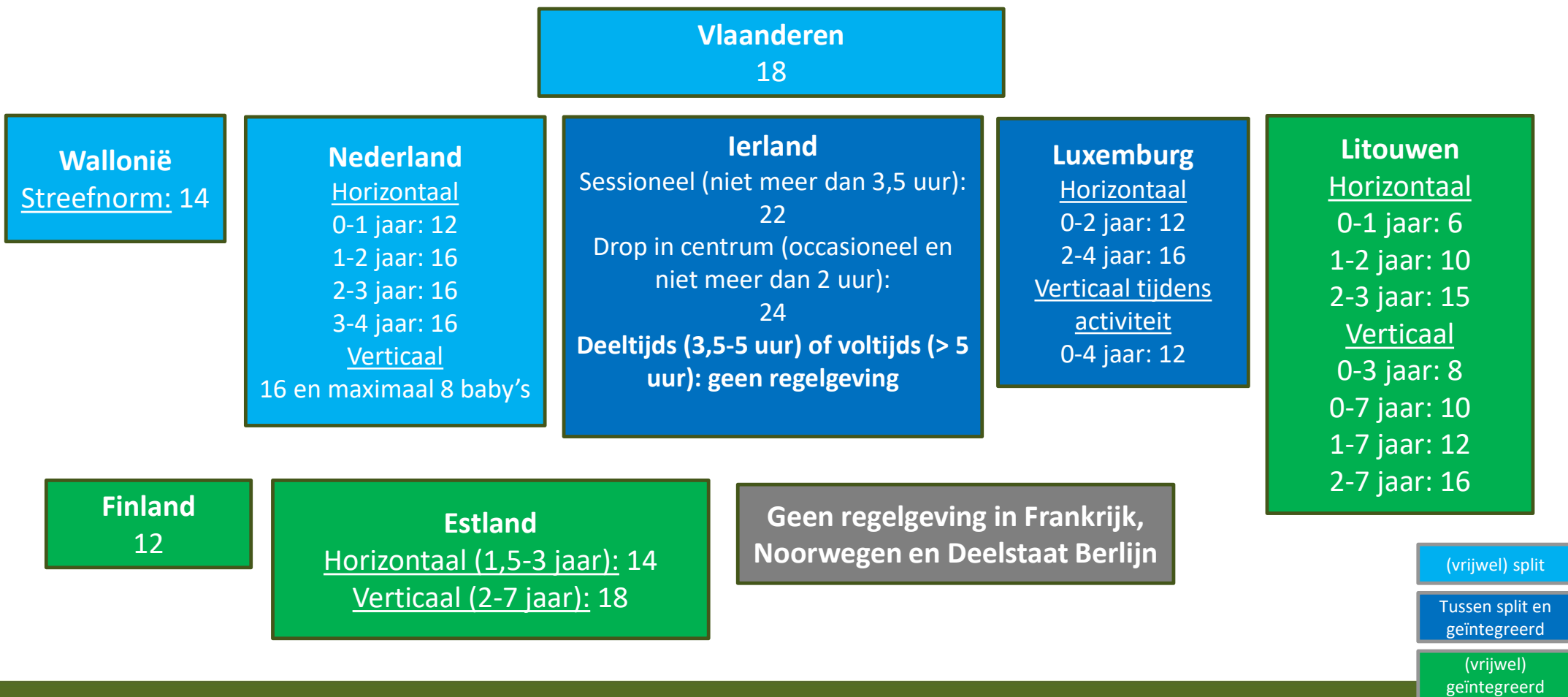
Kinderen	Niveau van leefgroep	Niveau van opvanglocatie
Gelijktijdig aanwezig	Nederland, Ierland, Luxemburg	Vlaanderen, Wallonië, Estland, Finland
Opvangplaatsen	Litouwen	Noorwegen, Duitse deelstaat Berlijn

Wettelijke kind-begeleider ratio in groepsopvang: wijze van berekening

- Direct werken met de kinderen (personeelsleden met administratieve, logistieke en managementtaken worden uitgesloten)
- Gekwalificeerd, maar ook niet-gekwalificeerde begeleiders of begeleiders in opleiding in sommige landen, enkele voorbeelden
 - Vlaanderen: maximaal 1/4 ongekwalificeerd, op voorwaarde minstens 4 begeleiders aanwezig op de locatie + in een gekwalificeerd traject met ondersteuning op de werkvloer + nooit alleen bij kinderen + binnen 6 jaar kwalificatie behalen
 - Luxemburg: maximaal 10% ongekwalificeerd
 - Noorwegen: ongekwalificeerde begeleiders mogelijk binnen personeelsnorm
- Aanwezigheids- en/of in dienstnorm

Begeleiders	Aanwezigheidsnorm	Geen aanwezigheidsnorm
In dienstnorm	Ierland, Estland, Finland, Litouwen, Luxemburg	Wallonië, Frankrijk, Noorwegen, Duitse deelstaat Berlijn
Geen in dienstnorm	Vlaanderen Nederland	

Wettelijke maximale groepsgrootte in groepsopvang



Wettelijke maximale groepsmaat in groepsopvang

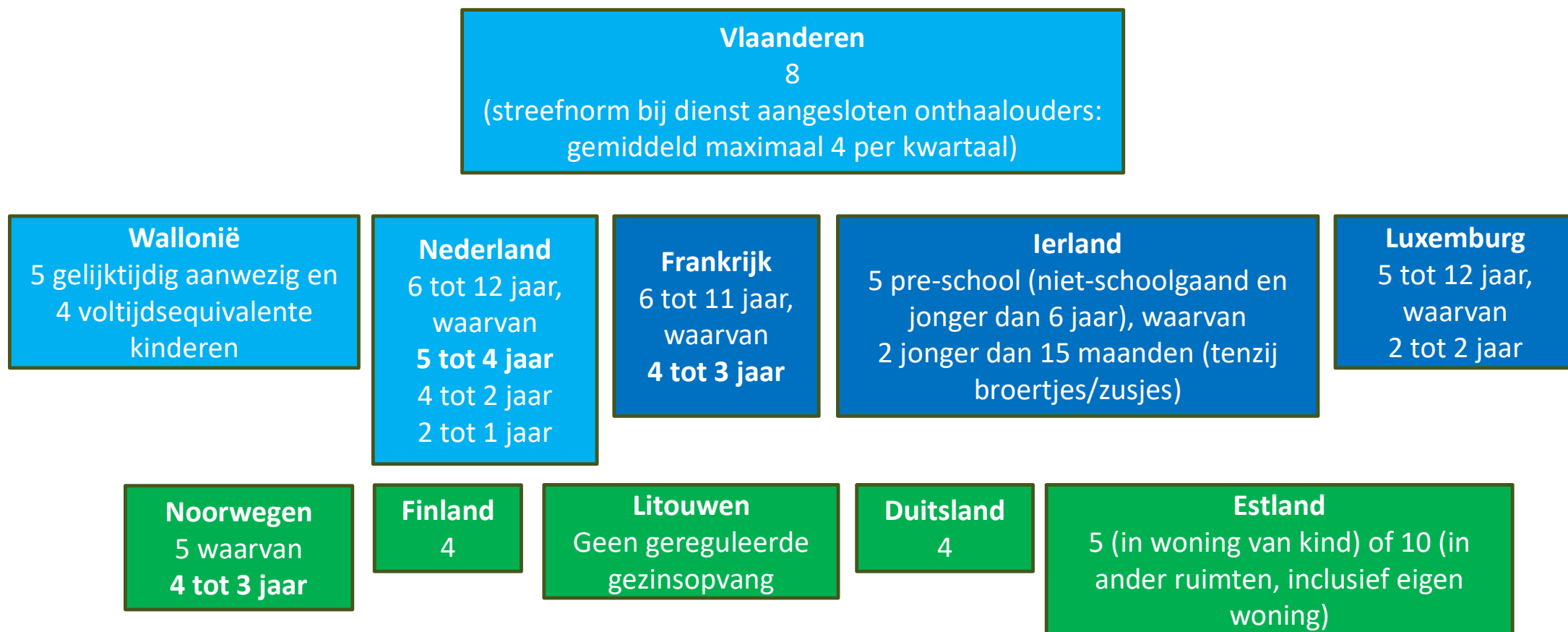
Groepsmaat, naast kind-begeleider ratio ook een effect op ontwikkeling en welzijn van kinderen, vooral bij baby's en kinderen die gevoelig zijn voor drukte, geluiden en overstimulatie

In Vlaanderen is de wettelijke maximale groepsmaat het hoogst, namelijk 18 kinderen in één leefgroep, terwijl dit in andere landen varieert tussen 6 en 16 kinderen

Differentiatie

- Leeftijd (Nederland, Luxemburg en Litouwen)
- Horizontale versus verticale leefgroepen (Nederland, Estland, Luxemburg en Litouwen)
- Kinderen met hogere zorgbehoeften (Estland en Litouwen)
- De grootte van de (speel-, rust- of buiten)ruimte (Vlaanderen, Nederland en Litouwen)

Wettelijke kind-begeleider ratio (het maximaal aantal kinderen per onthaalouder) in gezinsopvang



Wettelijke kind-begeleider ratio (het maximaal aantal kinderen per onthaalouder) in gezinsopvang

In Vlaanderen is de wettelijke kind-begeleider ratio het hoogst in de gezinsopvang, namelijk maximaal 8 kinderen terwijl dit in andere landen varieert tussen 4 en 5 kinderen onder de 3 jaar

Berekening: eigen kinderen meegeteld (met eventueel een leeftijdsgrens), behalve in Frankrijk

Differentiatie

- Leeftijd
 - Nederland: maximum van 2 baby's
 - Ierland: maximum van 2 kinderen jonger dan 15 maanden, met uitzondering van broertjes en zusjes
 - In Estland: elk kind jonger dan 3 jaar telt als 2 kinderen als er meer dan 5 kinderen worden opgevangen
 - Luxemburg: maximum van 2 kinderen jonger dan 2 jaar
- Groepssamenstelling
 - Kinderen met hogere zorgbehoeften (Estland en Finland)

Uitzonderingsregels, bijvoorbeeld

- In Finland geldt een maximum van 4 kinderen, maar er kan een vijfde kind halftijds aanwezig zijn als het een schoolgaand kind is

De kind-begeleider ratio in de praktijk

Vlaanderen

- Zorginspectie in 2022, de MeMoQ-studie in 2016 en een HIVA-KU Leuven studie in 2011
- Groepsopvang: gemiddelde net onder de 6 kinderen per begeleider
- Gezinsopvang: gemiddelde rond de 4 of net boven de 5 kinderen per onthaalouder
- Hogere ratio in bepaalde situaties: ochtendspits en middagpauze
=> Meer informatie over Vlaanderen in lopende SWVG studie over impact van een lagere ratio

Wallonië

- Geen officiële cijfers

Nederland

- De maximale normen worden volledig benut

Noorwegen

- Iets lagere ratio in de praktijk dan wettelijk (3 kinderen per personeelslid): gemiddeld 2,85 kinderen per personeelslid in private settings en 2,8 in publieke settings

Duitse deelstaat Berlijn

- Krippengruppe (voor kinderen jonger dan 3 jaar): tussen 2014 en 2021 is de (mediane) ratio verschoven van 5,9 kinderen per begeleider naar 5,1 kinderen per begeleider

Personeel: toenemende focus op professionalisering

Vlaanderen

- Tegen 2024: alle kinderbegeleiders een kwalificatie of in een kwalificerend traject
- VIA6-akkoord: inzet van pedagogische coaches met een bachelorsdiploma (ISCED 6)

Wallonië

- Psycho-medisch-sociale begeleiders met een bachelors- of mastersdiploma in de groepsopvang die nauw samenwerken met de directeur
- Het herzien van beroeps- en opleidingsprofielen en een nieuwe bacheloropleiding "Accueil et Education du Jeune Enfant" (AEJE) vanaf september 2023

Nederland

- Pedagogische beleidsmedewerker met een hbo-diploma (ISCED 6) in de groepsopvang

Frankrijk

- Groepsopvang met 25 of meer plaatsen hebben minimaal een halve VTE gediplomeerde kinderbegeleider (ISCED 6) in dienst

Noorwegen en Finland

- Finland vereist dat minstens 1/3 van het personeel een bachelorsdiploma (ISCED 6) heeft en streeft naar minstens 2/3 vanaf 2030
- Noorwegen: het verhogen van gekwalificeerde medewerkers in kind- of jeugdwerk (ISCED 3) van 23% naar 25% vóór 2025, en het aantal pedagogische leerkrachten (ISCED 6) van 43% naar 50% vóór 2025, met als uiteindelijk streefdoel 60% vóór 2030

Uitdagingen bij aantrekken en behouden van geschikt gekwalificeerd personeel in Vlaanderen en andere landen

Verschillende landen hebben maatregelen genomen om de kinderopvangsector te versterken en de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten

- Uitbreiden van opleidings- en carrièremogelijkheden
- Betere verloning
- Nationale campagnes
- Aandacht voor diversiteit op de arbeidsmarkt
- Versterking door instroom van kwetsbare werkzoekenden en niet-beroepsactieven
- Werkdruk verlagen en het beroep aantrekkelijker maken (lage kind-begeleider ratio, kindvrije uren, betere werk-privé balans, ...)
- ...

- Uit deze benchmarkstudie blijkt ook dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen landen m.b.t. beleid, financiering en organisatie
 - Financiering op nationaal, regionaal of lokaal niveau, maar ook van private bronnen zoals bedrijven en particulieren (vaak worden verschillende bronnen gecombineerd)
 - Verscheidenheid aan aanbieders, met verschillende opvangvormen zoals crèches, minicrèches, bedrijfsgerelateerde kinderdagverblijven, oudercoöperaties en "outdoor" settings
 - Verschillen in het aandeel van gezinsopvang
 - Diversiteit in arbeidsprofielen en arbeidsstatuten
 - Variatie in ouderbijdragen, waarbij sommige landen gratis opvang bieden voor iedereen of bepaalde groepen kinderen, terwijl andere landen de tarieven wettelijk reguleren of vertrouwen op marktmechanismen
 - Verschillende wettelijke voorrangcriteria en verschillen in de wettelijke garantie op opvang, met sommige landen die al op jonge leeftijd recht op een plaats bieden
 - Variaties in de duur en betaling van ouderverloven
 - Diverse subsidiestelsels (o.a. subsidies kunnen rechtstreeks naar de ouders gaan of naar de kinderopvanglocaties)

Hoewel er diversiteit is in beheer, financiering en opvangvormen, zijn er ook gemeenschappelijke bevindingen

- Gemeenschappelijke uitdagingen, zoals arbeidstekorten, problemen met personeelswerving en behoud, werkdruk en ziekteverzuim
- Een groeiende nadruk op professionalisering in de kinderopvangsector, met inspanningen om de loon- en arbeidsvoorwaarden te verbeteren, de opvangsector te versterken en carrièremogelijkheden te bevorderen

Vergelijkend met andere landen vertoont Vlaanderen opvallende verschillen in de kind-begeleider ratio

- In groepsopvang is de wettelijke ratio in Vlaanderen het hoogst, met maximaal 9 kinderen per begeleider, terwijl andere landen variëren tussen maximaal 3 en 8 kinderen
- In gezinsopvang is de wettelijke ratio in Vlaanderen ook het hoogst, met maximaal 8 kinderen per onthaalouder, terwijl dit in andere landen varieert tussen 4 en 5 kinderen onder de 3 jaar
- Er is minder differentiatie en geen leeftijdsdifferentiatie
- Wat betreft groepsopvang heeft Vlaanderen de hoogste wettelijke maximale groepsgrootte, waarbij leefgroepen van 18 kinderen zijn toegestaan, terwijl dit varieert tussen 6 en 16 kinderen in andere landen

- Aanbevelingen m.b.t. de kind-begeleider ratio
 - Verlaag de kind-begeleider ratio in de groepsopvang, maar zorg ervoor dat kinderopvang-organisaties voldoende flexibiliteit hebben om dit praktisch haalbaar te maken. Suggesties hiervoor kunnen zijn om de ratio op locatieniveau te berekenen (met eventueel een minimumnorm voor het aantal begeleiders per locatie, gebaseerd op het aantal beschikbare opvangplaatsen) en om uitzonderingsregels toe te staan, zoals bijvoorbeeld een 3-uurs regeling zoals in Nederland.
 - Voeg leeftijdsdifferentiatie toe, waarbij extra aandacht wordt gegeven aan de jongste kinderen, met name baby's. Dit kan worden bereikt door een lagere ratio voor jonge kinderen vast te leggen, zowel in horizontale als verticale leeftijdsgroepen.
 - Verlaag de kind-begeleider ratio in de gezinsopvang. Stel leeftijdsdifferentiatie in door bv. een maximum te hanteren voor het aantal baby's. Sta ook uitzonderingsregels toe voor flexibiliteit en praktische haalbaarheid, zoals bijvoorbeeld het toelaten van een extra schoolgaand kind.

- Aanbevelingen m.b.t. de kind-begeleider ratio (vervolg)
 - Houd rekening met kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, zoals kinderen met een hogere zorgbehoefte (bv. een dubbele telling voor de ratio) of kinderen uit kwetsbare gezinnen (bv. kinderen die in sociaal achtergestelde wijken wonen, kinderen die geen Nederlands als moedertaal hebben of kinderen met een migratieachtergrond).
 - Verlaag de maximale groepsgrootte, omdat dit naast het verlagen van de kind-begeleider ratio in Vlaanderen ook de kwaliteit van de kinderopvang ten goede kan komen.

■ Andere aanbevelingen

- Het verder investeren in professionalisering en voldoende begeleiding op de werkvloer.
- Het hebben van aandacht voor loopbaanontwikkeling voor begeleiders en het stimuleren van “werkplezier”.
- Het beroep van kinderbegeleider aantrekkelijker maken door betere loon- en arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.
- Het voorzien van maatregelen voor de arbeidstekorten (bv. zij-instromers, het uitbreiden van opleidingsaanbod en opleidingsmogelijkheden, het inzetten op nieuwe initiatieven zoals ESF-project “Nieuwe krachten in de kinderopvang” gericht op kwetsbare werkzoekenden en niet-beroepsactieven), maar garandeer hierbij steeds de kwaliteit.
- Het stimuleren van maatschappelijke erkenning en waardering voor het beroep van kinderbegeleider (bv. het lanceren van campagnes)

Hartelijk dank voor uw aandacht

