

Vergaderjaar 2019–2020

**31 322**

**Kinderopvang**

**Nr. 415**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2020

**1. Introductie**

De kinderopvang, bestaande uit kinderdagopvang voor 0–4 jaar, buitenschoolse opvang voor 4–12 jaar, en gastouderopvang voor 0–12 jaar, maakt het mogelijk dat een zo'n 600.000 huishoudens arbeid en zorg op een goede manier kunnen combineren, en dat zo'n 900.000 kinderen op een goede manier worden opgevangen en zich sociaal-emotioneel en cognitief kunnen ontwikkelen. De huidige coronacrisis heeft laten zien hoe belangrijk de kinderopvang is voor ouders en kinderen, en hoe innovatief, creatief en flexibel de kinderopvangsector is. De kinderopvangsector moest zeer plotseling de deuren sluiten en zorgen voor een goede noodopvang voor kinderen van ouders met cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare situatie. De snelheid waarmee zij hebben geschakeld om noodopvang op een goede manier in te richten is indrukwekkend. Dat dit zonder veel problemen is verlopen, vind ik bewonderingswaardig. Ik wil dan ook mijn waardering uitspreken voor de manier waarop de kinderopvangsector de uitdagingen van de afgelopen tijd heeft opgepakt. De kinderopvang is inmiddels weer volledig open. Ik ben ervan overtuigd dat de kinderopvangsector ook de uitdagingen in de komende periode goed het hoofd zal kunnen bieden.

Met deze brief kom ik mijn eerdere toezeggingen na om mijn visie te geven op het huidige stelsel van kinderopvang. Ik kijk in deze brief zowel naar de verworvenheden als naar de knelpunten en ik ga in op de mogelijkheden die ik zie voor de toekomst. Dit doe ik onder andere aan de hand van de twee Interdepartementale Beleidsonderzoeken die eind april verschenen zijn, het IBO Deeltijdwerk<sup>1</sup> en Toeslagen<sup>2</sup>, en de Brede Maatschappelijke Heroverweging Kwalitatief goed onderwijs met kansen

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 1006

<sup>2</sup> Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 624

voor iedereen (BMH)<sup>3</sup>. Begin vorig jaar is er met de motie van het lid Westerveld c.s.<sup>4</sup> aan mij gevraagd te kijken naar manieren om het (peuter)stelsel te vereenvoudigen omdat het stelsel mogelijk te complex is voor ouders met een laag inkomen of zonder werk. Ik zal met deze brief reflecteren op het kinderopvangstelsel in het algemeen en op het peuterstelsel in het bijzonder. Omdat dit laatste erg raakt aan de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, maak ik van de gelegenheid gebruik om de evaluatie van deze Wet ook aan u te doen toekomen. Omdat het stelsel van kinderopvang diverse raakvlakken heeft met het stelsel van onderwijs (voorschoolse educatie en primair onderwijs), is deze brief mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. De brief wordt tegelijk verzonden met de tussenrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK). In deze tussenrapportage wordt gekeken naar het brede stelsel van kindvoorzieningen (kinderopvang, onderwijs, verlofregelingen) omdat de inrichting van deze voorzieningen ook invloed op elkaar hebben. In de tussenrapportage wordt een aantal bouwstenen gepresenteerd voor mogelijke toekomstscenario's. Aan het einde van het jaar volgt hiervan een eindrapportage waarin mogelijke scenario's verder zijn uitgewerkt.

Als ik naar de kinderopvangsector kijk, dan zie ik een sector die de afgelopen decennia een enorme ontwikkeling heeft doorgemaakt. Steeds meer ouders zijn gaan werken. Met name de arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen is de afgelopen decennia sterk gestegen.<sup>5</sup> De tegemoetkoming die werkende ouders krijgen bij het gebruik van kinderopvang heeft hierin een rol gespeeld. Deze heeft de kinderopvang betaalbaarder gemaakt. De sector heeft zich geprofessionaliseerd en de kwaliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Er staat inmiddels een sector met een kwaliteit die tot de internationale top behoort. Het gebruik van kinderopvang is de laatste jaren toegenomen. Vooral onder peuters ligt het bereik hoog. Er is nog wel winst te behalen bij het gebruik van buitenschoolse opvang en het gebruik onder ouders met een lage sociaaleconomische status.

Daar staat tegenover dat er ook aspecten van het kinderopvangstelsel zijn die zich nog verder moeten ontwikkelen. Met name de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Hoewel de gerichtheid van de kinderopvangtoeslag zijn voordelen heeft, maakt dit het stelsel ook ingewikkeld en brengt het uitvoeringsproblemen met zich mee, zoals we bijvoorbeeld zien bij de terugvorderingsproblematiek. Ook de vormgeving van de vergoedingsregeling in verband met de coronamaatregelen heeft laten zien dat de huidige wijze van financieren complex en inflexibel is. Deze complexiteit kan ook gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van de kinderopvang. Daar moet naar gekeken worden bij aanpassing van het stelsel. Dat kinderopvang een marktsector is, heeft een aantal positieve kanten. Zo is de kinderopvang flexibel, klantgericht en innovatief. Tegelijkertijd is een stabiel overheidsbeleid een randvoorwaarde voor het goed functioneren van het stelsel en vormt de conjunctuurgevoeligheid van de kinderopvang een risico. Hoewel er inmiddels veel samenwerking is tussen kinderopvang en scholen, wordt er vaak door partijen gevraagd om hier nog meer op in te zetten in het belang van een doorlopende ontwikkellijn.

Ook in deze crisistijd komt het belang van goede kinderopvang heel duidelijk naar voren en wordt weer duidelijk wat de sterke punten van de Nederlandse kinderopvang zijn. De basis van het stelsel werkt dus erg

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4

<sup>4</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 384

<sup>5</sup> De huidige economische situatie zal vermoedelijk wel leiden tot een (tijdelijke) daling van de arbeidsparticipatie.

goed en wil ik graag behouden. Er zijn echter wel een aantal aandachtspunten, waarvan financiering waarschijnlijk de belangrijkste is. De wijze van financieren is daarom ook onderdeel van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)<sup>6</sup>, waarvan de tussenrapportage tegelijk met deze brief naar uw Kamer is verzonden. Daarnaast worden ook in het Vervolgtraject Toeslagen mogelijkheden in kaart gebracht. Op basis van deze studies en eindrapportages die eind dit jaar worden verwacht, kan een volgend kabinet hier keuzes in maken.

Het kinderopvangbeleid is gericht op een goede, veilige en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders arbeid en zorg kunnen combineren en kinderen zich kunnen ontwikkelen. Daarnaast heeft het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) de doelstelling om achterstanden bij kinderen te voorkomen en te bestrijden.<sup>7</sup> Het kabinet vindt al deze doelstellingen belangrijk. Waar de nadruk eerder vooral lag op de betaalbaarheid van de kinderopvang, is er de laatste jaren steeds meer aandacht gekomen voor de kwaliteit en voor kinderopvang als ontwikkelinstrument.<sup>8</sup> Bij de doelstellingen is het dus niet of-of, maar en-en. Het huidige kabinet heeft ingezet op alle doelstellingen met het verhogen van de kinderopvangtoeslag, het verbeteren van de kwaliteit van kinderopvang en het investeren in voorschoolse educatie.

De Nederlandse kinderopvang kent drie formele opvangvormen – kinderdagopvang (waaronder ook kortdurende opvang en voorschoolse educatie), buitenschoolse opvang en gastouderopvang – die bij kunnen dragen aan de doelstellingen. Dat maakt het stelsel gericht en flexibel en maakt dat het daardoor goed kan inspelen op de behoeften van ouders en kinderen. Sommige ouders hebben behoefte aan kortdurende opvang van korte dagdelen, terwijl andere ouders liever gebruik maken van gastouderopvang, bijvoorbeeld omdat zij flexibele uren werken en soms ook in de avonden of in het weekend moeten werken. Ook de kleinschaligheid en huiselijkheid van de gastouderopvang kan ouders aanspreken.

De financiering van de kinderopvang is heel gericht. De kinderopvangtoeslag is sterk afhankelijk van het inkomen van ouders, zodat ouders bijdragen wat ze kunnen. De toeslag is een voorschot, zodat ouders niet pas achteraf betaald krijgen. Voor de gemeentelijke regelingen (voorschoolse educatie, het peuteraanbod en sociaal-medische indicatie) bepalen gemeenten wat voor eigen bijdrage ouders betalen. Vaak kiezen zij ook voor een inkomensafhankelijke bijdrage die aansluit op of vergelijkbaar is met de inkomstenstabel van de Belastingdienst. Dat betekent echter ook dat de toeslag van een aantal variabelen – aantal uren dat wordt afgenomen en hoogte inkomen – die ouders zelf moeten doorgeven afhankelijk is. Het niet tijdig of correct doorgeven van deze informatie betekent vanwege de voorschotssystematiek dat er bedragen teruggegeven of teruggevorderd moeten worden. Dat kan om grote bedragen gaan, waardoor ouders in de problemen kunnen komen.

De kinderopvangsector is de afgelopen decennia sterk veranderd. De huidige basis van het stelsel vormt de in 2005 ingevoerde Wet kinderopvang. Het gebruik is toen in korte tijd sterk toegenomen, met een dip in de financiële crisis en recent weer een sterke stijging. In de afgelopen

<sup>6</sup> Deze is aangekondigd naar aanleiding van o.a. het IBO Deeltijdwerk om verdere opties uit te werken waarop het stelsel van kindvoorzieningen (verlof, kinderopvang en onderwijs) aan te passen.

<sup>7</sup> In deel 3 wordt nog nader ingegaan op de interactie van de doelstellingen die specifiek voor de peuterleeftijd (2/2,5 – 4 jaar) geldt.

<sup>8</sup> Kijk op de Kinderopvang, p. 10

jaren zijn ook meerdere (wets)wijzigingen geweest. In de bijlage staat een historisch overzicht over de belangrijkste wijzigingen sinds 2005.

## 2. De huidige stand van zaken van de kinderopvang uitgelicht

In dit hoofdstuk schets ik per thema waar de kinderopvang nu staat. Daarbij zie ik veel goede punten, maar ook aandachtspunten en, in sommige gevallen, lastige dilemma's. De volgende thema's komen aan bod:

- (a) de arbeidsparticipatie van ouders,
- (b) de kwaliteit en professionaliteit van kinderopvang en ontwikkeling van kinderen,
- (c) het gebruik van kinderopvang onder specifieke groepen,
- (d) de financiering van kinderopvang,
- (e) het functioneren van de markt voor kinderopvang,
- (f) de samenhang met onderwijs

### *a) De arbeidsparticipatie van ouders*

De arbeidsparticipatie van ouders – met name van moeders – is de afgelopen decennia sterk gestegen. Dit is vooral veroorzaakt door het gestegen opleidingsniveau van vrouwen en een veranderende maatschappelijke norm, maar ook de financiële toegankelijkheid van kinderopvang heeft hieraan bijgedragen. Zo krijgen ouders gemiddeld ruim 72%<sup>9</sup> van de kosten van kinderopvang vergoed, waardoor werken meer loont. De arbeidsparticipatie in personen in Nederland was in 2019 hoog, namelijk 68,8%<sup>10</sup>. Volgens het CPB is het daardoor steeds lastiger de participatie verder te verhogen. Wel zal de huidige economische situatie naar verwachting een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie.

Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland hoog ligt met 64,4%<sup>11</sup>, is het opvallend dat Nederlandse vrouwen veel – meer dan vrouwen in het buitenland – in deeltijd werken. Gemiddeld werkten vrouwen in 2018 26 uur per week<sup>12</sup>. De oorzaken hiervan zijn divers. Volgens het IBO Deeltijdwerk ligt de oorzaak in een samenspel van institutionele en maatschappelijke factoren, waaronder sociale normen over arbeid en zorg. Het IBO Deeltijdwerk schetst dat als we de arbeidsparticipatie echt op een hoger niveau willen tillen – en dan met name wat betreft het aantal gewerkte uren – dat we dan moeten kijken naar een *grondige herziening* van het hele stelsel van kindvoorzieningen (naast kinderopvang ook verlof en primair onderwijs). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het (deels) gratis maken van kinderopvang voor alle ouders of het verder integreren van kinderopvang met het onderwijs. Hierdoor kan ook de norm van het gebruiken van kinderopvang veranderen. Elke optie heeft zijn eigen voor- en nadelen. Het is niet goed te voorspellen hoe een grote stelselwijziging precies uitpakt voor de arbeidsparticipatie, maar ook voor de kwaliteit van kinderopvang en de ontwikkeling van het kind. Op basis van internationaal onderzoek zijn er wel een aantal voorspellingen te maken, maar er blijft onzekerheid hoe grote stelselwijzigingen in Nederland zullen landen. De bovengenoemde opties worden verder uitgewerkt in de eerdergenoemde SVK.

<sup>9</sup> Bron: microdata Belastingdienst; eerste kwartaal 2020; tot de maximum uurprijs

<sup>10</sup> Netto arbeidsparticipatie van 15–75-jarigen, bron CBS

<sup>11</sup> Netto arbeidsparticipatie van 15–75-jarigen, bron CBS

<sup>12</sup> Bron: IBO Deeltijdwerk.

**Conclusie: De arbeidsdeelname ligt hoog. Om hier nog verder winst op te boeken is een grote stelselwijziging nodig, maar de effecten van een grote stelselwijziging op de arbeidsparticipatie laten zich niet precies voorspellen.**

*b) Kwaliteit en professionaliteit van kinderopvang en ontwikkeling van kinderen*

Uit de gecombineerde metingen van 2017, 2018 en 2019 in het laatste LKK rapport<sup>13</sup> komt een overwegend positief beeld naar voren van de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland. De gemiddelde emotionele kwaliteit is in alle opvangsoorten voldoende tot goed. De gemiddelde educatieve kwaliteit is lager dan de emotionele kwaliteit, maar gemiddeld voldoende. Na een dip in de kwaliteit rond 2005–2008 is de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland nu hoger dan ooit. Internationaal heeft de Nederlandse kinderopvang zelfs een toppositie. Kinderopvang in Nederland kan daarmee echt een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen. Vooral kinderen die risico lopen op een achterstand hebben baat bij kinderopvang.<sup>14</sup>

Ouders die gebruik maken van kinderopvang zijn doorgaans tevreden over de veiligheid en de kwaliteit van de opvang. Ouders van baby's geven hun eigen kinderopvang gemiddeld bijna een 8,3, ouders van kleuters gemiddeld een 7,7.<sup>15</sup> De meeste ouders vinden dat opvang de ontwikkeling van kinderen ten goede kan komen en vinden het een voordeel dat kinderen er met andere kinderen leren spelen. Uit het SCP rapport blijkt dat ouders die gebruikmaken van formele opvang positiever zijn over kinderopvang dan ouders die geen formele opvang gebruiken. Hier ligt dus een verbetermogelijkheid. Als ouders die (nog) geen gebruik maken van formele opvang gebruik zouden maken van formele opvang, dan kan dat een positieve impact hebben op de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen.

De kwaliteit van de buitenschoolse opvang (bso) geldt als voldoende en stabiel waarbij sprake is van een goed basisactiviteitsaanbod. Er lijken echter kansen te liggen om een (meer) uitdagende vrijetijdsinvulling voor kinderen te bieden, ook rekening houdend met de grotere leeftijds-spreiding en het naschoolse karakter. Zo zou er een breder aanbod kunnen zijn – bijvoorbeeld gericht op muziek en drama, natuur of sport – waar ook al voorbeelden van te zien zijn in de sector. De bso kan zich daarmee meer richten op de brede ontwikkeling van kinderen, hoewel er tegelijkertijd natuurlijk wel ruimte moet blijven voor ontspanning en spel. Dit hangt ook in sterke mate samen met de schooltijden die gehanteerd worden en de bereidheid van ouders om hun kinderen niet direct na (de reguliere) schooltijd op te halen en hen naar een vorm van naschoolse opvang te laten gaan.

Wat betreft gastouderopvang heb ik u onlangs een aantal rapporten gestuurd over de kwaliteit en het toezicht.<sup>16</sup> Uit die onderzoeken blijken een aantal aandachtspunten. Gastouderopvang biedt flexibiliteit voor ouders, is kleinschalig, en wordt ook veelvuldig aangeboden in niet-stedelijke regio's waar minder vraag en aanbod van kinderopvang is. Daarmee vervult het een belangrijke functie. Bijzonder hierbij is dat bij

<sup>13</sup> Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, Gecombineerde metingen 2017–2019, LKK december 2019.

<sup>14</sup> Zie ook meer toelichting in de tussenrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK), bijlage 4

<sup>15</sup> Bron: SCP, 2018, Kijk op de kinderopvang

<sup>16</sup> Kamerstuk 31 322, nr. 410.

gastouderopvang de veiligheid van de kinderen en de kwaliteit van de opvang volledig in handen ligt van de gastouder. Uit de rapporten blijkt dat juist hier ook aandachtspunten zijn. Zoals ik heb aangegeven biedt dit voor mij aanleiding om te verkennen welke verbeteringen er mogelijk zijn om de kwaliteit van de gastouderopvang en het toezicht beter te borgen, waarbij ik er oog voor wil houden voor dat de verbeteringen goed in verhouding staan tot het bijzondere karakter van de gastouderopvang en de toegankelijkheid van deze vorm van opvang.

Wat betreft onderwijsachterstanden, blijkt uit onderzoek dat een aanzienlijk deel van de achterstanden die kinderen in de eerste paar levensjaren hebben opgelopen, wordt ingelopen met behulp van voorschoolse educatie (VE) waardoor kinderen met een betere startpositie aan de basisschool kunnen beginnen.<sup>17</sup> Uit een recente kwaliteitsmeting van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de kwaliteit van voorschoolse educatie over het algemeen op orde is. Wel geeft de inspectie aan dat er behoorlijke kwaliteitsverschillen bestaan tussen VE-locaties, en dat de educatieve kwaliteit beter kan. Dit laatste komt overeen met eerder onderzoek.<sup>18</sup>

Tegelijkertijd blijft de overgang van voorschoolse educatie naar de basisschool een aandachtspunt omdat je ziet dat de ontwikkelingsgroei van kinderen met een risico op een achterstand kleiner is tijdens de vroegschoolse (kleuter-)periode dan tijdens de voorschoolse periode.<sup>19</sup>

Ten slotte gaat de gestage groei van de kwaliteit gepaard met een professionalisering van de sector. De verdere professionalisering van de kinderopvang wordt mede gestimuleerd door (nieuwe) kwaliteitseisen zoals de introductie van de pedagogisch beleidsmedewerker en -coach en – op termijn – de gespecialiseerde babyscholing.<sup>20</sup> De kinderopvangsector heeft over de jaren een enorme expertise opgebouwd in de omgang met – met name – het jonge kind. Zoals recenter nog eens betoogd in het Manifest dat BMK, BK en BOinK hebben geschreven.<sup>21</sup> Een ander interessant initiatief vanuit het veld, dat ik door een startsubsidie ondersteun, is het Expertisecentrum Kinderopvang dat begin van dit jaar is opgericht. Een initiatief van, voor en door de sector om de kennis van de kinderopvang vast te leggen en toegankelijk te maken voor medewerkers in de sector en – in samenwerking met de sector – te verdiepen, verbreden en toepasbaar te maken.

Conclusie: De kwaliteit is goed en ouders zijn tevreden. Bij eventuele volgende stappen of wijzigingen in het stelsel voor kinderopvang is het zaak de geboekte kwaliteitswinst en de binnen de sector opgebouwde expertise, niet verloren te laten gaan. Op de educatieve kwaliteit is nog wel winst te boeken, met name in de bso. Voor ouders die geen gebruik maken van kinderopvang is nog onvoldoende duidelijk hoe hoog de kwaliteit van kinderopvang in Nederland is en wat de baten van het gebruik voor de ontwikkeling van kinderen kunnen zijn. Ook hier valt dus nog winst te behalen.

<sup>17</sup> Precool, Leseman & Veen 2016

<sup>18</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2020. Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. En Leseman en Veen, 2016.

<sup>19</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 108

<sup>20</sup> LKK 2019, p.14

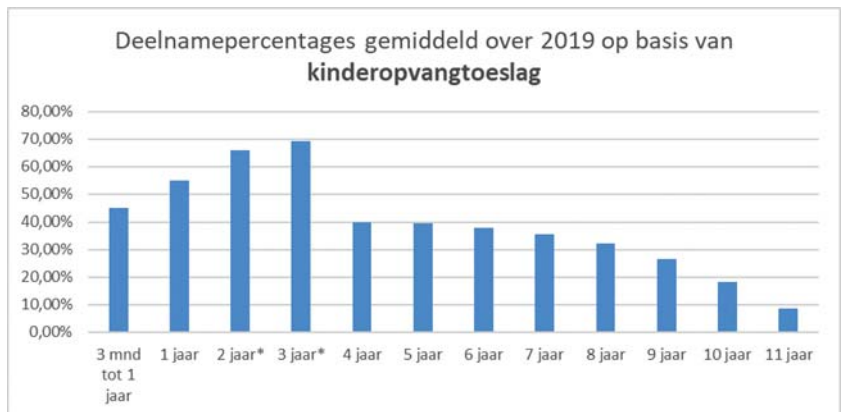
<sup>21</sup> Bron: [https://www.kinderopvangtotaal.nl/content/uploads/sites/3/2019/10/Manifest-kinderopvang\\_Veranker-de-unieke-expertise-van-de-kinderopvang-2.pdf](https://www.kinderopvangtotaal.nl/content/uploads/sites/3/2019/10/Manifest-kinderopvang_Veranker-de-unieke-expertise-van-de-kinderopvang-2.pdf)

### c) Het gebruik van kinderopvang onder specifieke groepen

Om de drie benoemde doelen (arbeidsparticipatie, ontwikkeling kinderen, verminderen achterstanden) te behalen is het belangrijk dat kinderopvang voor ouders en kinderen voldoende toegankelijk is. Het is daarom belangrijk om te kijken naar het gebruik van kinderopvang in Nederland. Als hier naar wordt gekeken, dan vallen vier dingen op:

1. de deelname van peuters (2,5 – 4 jaar) in de kinderopvang is hoog;
2. de deelname aan bso is laag en daalt sterk met de leeftijd;
3. ouders met een lage sociaal economische status (SES)<sup>22</sup> maken minder gebruik van kinderopvang dan midden en hoge inkomens;
4. ouders nemen meestal niet meer dan twee dagen opvang af voor hun kinderen.

1. Peuteropvang is erg belangrijk voor jonge kinderen. Op deze leeftijd zijn kinderen gevoelig voor de ontwikkeling van taal- en cijfervaardigheid, maar ook sociaal en emotioneel maken peuters een grote ontwikkeling door. Het is mooi dat het bereik in Nederland op deze leeftijd hoog is, ca. 89% van de peuters gaat voor een aantal uur naar een voorschoolse voorziening.<sup>23</sup> Het bereik van VE is ca. 83%<sup>24</sup>. Sommige peuters die in aanmerking komen voor VE, maar geen VE volgen, gaan mogelijk wel naar reguliere kinderopvang. Hier zijn geen cijfers over.
2. Wat betreft de buitenschoolse opvang valt meteen op dat het gebruik onder 4-jarigen direct een stuk lager ligt dan onder 3-jarigen op de dagopvang, zie onderstaande figuur. Op dat moment starten de meeste kinderen in het basisonderwijs, waardoor de behoefte van ouders aan kinderopvang afneemt. Gemiddeld maakt een derde van de kinderen hier gebruik van. Je ziet daarnaast vanaf 6 jaar een gestage daling en vanaf 10 jaar een flinke daling in gebruik.<sup>25</sup>



\* het bereik onder 2 en 3 jarigen ligt hoger, vanwege het gemeentelijke aanbod (peuteropvang en VE) Bron: microdata Belastingdienst, bewerking SZW (voorlopige cijfers)

<sup>22</sup> Met ouders met een lage sociaal economische status wordt bedoeld dat ouders relatief gezien een lager inkomen en/of een lager opleidingsniveau hebben.

<sup>23</sup> Bron: Buitenhek Management & Consult 2019, monitor voorschoolse voorzieningen.

<sup>24</sup> Dat wil zeggen dat 83% van de peuters met een doelgroepindicatie gebruik maakt van VE. Een deel van de overige 17% kan ook gebruik maken van een ander aanbod (niet VE), maar dit is niet bekend.

<sup>25</sup> Bron: data kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst (voorlopige cijfers)

3. Dat ouders met een lage SES minder gebruik maken van kinderopvang<sup>26</sup> is een gemiste kans, omdat het juist voor deze groep een extra bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van kinderen. Dat deze ouders minder gebruik maken, kan met verschillende factoren te maken hebben. Een kwetsbare arbeidsmarktpositie, wisselende inkomsten uit arbeid of flexibel werk kunnen een belemmering vormen om van formele kinderopvang gebruik te maken. Omdat ouders met een lage SES vaker een lagere arbeidsdeelname hebben, zal alleen om die reden al het gebruik van formele kinderopvang voor deze groep lager zijn. Het SCP-onderzoek<sup>27</sup> en het SEO-onderzoek<sup>28</sup> noemen ook rondom het toeslagensysteem bijvoorbeeld de financiële risico's voor ouders en administratieve barrières als redenen voor het relatief lage gebruik onder ouders met een lage SES. Daarnaast kunnen percepties over en ervaringen met betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang een rol spelen. Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang zijn over het algemeen negatiever over de veiligheid en de kwaliteit dan ouders die wel gebruik maken. Om meer inzicht te krijgen in de factoren die ervoor zorgen dat ouders met lage SES minder gebruik maken van formele opvang heb ik onderzoek laten uitvoeren<sup>29</sup>. In dat onderzoek zijn ook gedragsinterventies ontwikkeld die gebruik van kinderopvang onder deze groep kunnen bevorderen. De interventies richten zich op persoonlijke factoren (zoals kennis over kinderopvang(toeslag)), motivatiefactoren (vertrouwen, opvattingen) en op omgevingsvariabelen (wat doet de omgeving). Met de onderzoekers wordt gekeken welke interventies uitgewerkt kunnen worden om gebruik van kinderopvang in deze doelgroep te stimuleren.
4. Tenslotte vertoont het aantal uren gebruik van kinderopvang een duidelijk patroon. Gemiddeld nemen ouders van kinderen van 0–4 jaar ruim 80 uur kinderopvang per maand af, wat neerkomt op circa twee dagen per week. Kinderen van 4–12 jaar gaan gemiddeld 38 uur per maand naar de buitenschoolse opvang wat neerkomt op gemiddeld ca. twee middagen per week<sup>30</sup>. Waarschijnlijk hangt dit samen met de culturele norm in Nederland. In de perceptie van veel Nederlanders is het nog altijd de norm dat moeders niet meer dan drie dagen per week werken<sup>31</sup>. De acceptatie om gebruik te maken van kinderopvang is sinds de jaren «80 aanzienlijk toegenomen. Er wordt positiever gekeken naar het gebruik van kinderopvang voor 2- en 3-jarigen dan voor 0- en 1-jarigen<sup>32</sup>.

Ten slotte is het voor het gebruik van kinderopvang ook goed om naar de perceptie van ouders te kijken ten aanzien van de betaalbaarheid en de kwaliteit. In het algemeen blijkt uit onderzoek van het SCP dat ouders minder negatief zijn gaan denken over de betaalbaarheid van de kinderopvang, maar een deel van de ouders – met name ouders met een hoger inkomen vindt opvang (te) duur. Het beeld is dat de kinderopvangtoeslag

<sup>26</sup> Zie ook: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/27/recordaantal-kinderen-met-kinderopvangtoeslag>. Dit is op basis van data van de kinderopvangtoeslag en hierbij is geen rekening gehouden met gebruik van VE. Peuters met een lage ses maken waarschijnlijk wel vaak gebruik van VE. In de bereikcijfers van VE wordt echter geen onderscheid gemaakt naar sociaal economische status. VE is er alleen voor kinderen van 2 a 2,5 jaar tot ze naar de basisschool gaan.

<sup>27</sup> Bron: SCP, Kijk op de kinderopvang, 2018.

<sup>28</sup> SEO, Naar een stabiel stelsel van kinderopvang, 2020

<sup>29</sup> Bijlage bij Verzamelbrief kinderopvang juni 2020 verzonden op 1 juli 2020 (Kamerstuk 31 322, nr. 414)

<sup>30</sup> Uren met kinderopvangtoeslag, gemiddelde 2019. Bron: Belastingdienst / Toeslagen, cijferbeeld april 2019, bewerking Ministerie van SZW

<sup>31</sup> Bron: SCP, Emancipatiemonitor 2018.

<sup>32</sup> Bron: SCP, Kijk op de kinderopvang, 2018.



vooral drukt op één van de inkomens (het hoogste inkomen) en niet op het gehele huishoudinkomen. Ook geeft een deel van de ouders aan dat er niet genoeg plekken zijn. De perceptie over de kwaliteit is beter – zoals in de vorige paragraaf ook is aangegeven – onder ouders die gebruik maken van kinderopvang. Niet-gebruikers zijn hier minder positief over dan gebruikers.

**Conclusie: veel kinderen maken gebruik van opvang, maar er is nog winst te behalen bij bepaalde groepen en de perceptie van kinderopvang moet beter, vooral onder de niet-gebruikers. Belangrijk hierin is om uit te dragen welke meerwaarde kinderopvang heeft voor de ontwikkeling van het kind.**

*d) De financiering van kinderopvang en dienstverlening aan ouders*

De kinderopvang wordt door drie partijen gefinancierd: de overheid, werkgevers en ouders<sup>33</sup>. We hebben een zeer gerichte kinderopvang-toeslag die werkende ouders voor een deel van de kinderopvangkosten compenseert, maar waarbij het wel een verplichting is dat ouders een gedeelte van de kosten zelf dragen. Om ouders *gericht* een toeslag te verstrekken die past bij hun *actuele situatie* wordt er gewerkt met een voorschotsystematiek en is de toeslag inkomensafhankelijk zodat ouders naar draagkracht betalen voor de kinderopvang. Dat maakt de financieringsystematiek echter ook ingewikkeld. In het IBO Toeslagen wordt deze afruil goed geschetst: het stelsel voor kinderopvangtoeslag scoort heel goed op gerichtheid en tijdigheid, maar minder goed op zekerheid en begrijpelijkheid voor ouders. Voor sommige ouders – bijvoorbeeld met wisselende uren, zoals zzp'ers, maar ook voor ouders met meerdere toeslagen en voor ouders met een lage sociaaleconomische achtergrond – blijkt de kinderopvangtoeslag lastig. De complexiteit en onzekerheid zorgen voor een groot aantal nabetalingen en terugvorderingen. Ook uit het onderzoek van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen o.l.v. dhr. Donner, is naar voren gekomen dat het stelsel complex is en kleine tekortkomingen disproportionele gevolgen kan hebben voor met name ouders met een laag inkomen. Los van de verkenning naar mogelijke andere vormen van financiering van de kinderopvang wordt gewerkt aan de verzachting van de hardheden in het stelsel, bijvoorbeeld met de wetwijziging ten aanzien van proportioneel vaststellen. Vorig jaar is een Verzamelbesluit Toeslagen geslagen, waarmee proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag vorm is gegeven. De Belastingdienst/ Toeslagen zal, met terugwerkende kracht naar 23 oktober 2019, de kinderopvangtoeslag proportioneel vaststellen als niet alle kosten voor kinderopvang tijdig zijn betaald. Deze maatregel zal ook in de Wet op de Kinderopvang (Wko) gecodificeerd worden via het separaat wetsvoorstel dat bij het Belastingplan 2021 aan uw Kamer aangeboden zal worden.

Ik werk met de Belastingdienst sinds 2018 aan verbeteringen van de kinderopvangtoeslag. Dit Verbetertraject kinderopvangtoeslag richt zich op het verbeteren van de dienstverlening aan ouders, zodat (hoge) terugvorderingen worden voorkomen. Hoeksteen van dit verbetertraject is de gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan de Belastingdienst waardoor ouders beter kunnen worden geïnformeerd wanneer er aanleiding is hun aanvraag voor de kinderopvangtoeslag tussentijds aan te passen. Daarnaast wordt door het verbetertraject onder andere mogelijk gemaakt dat ouders meer persoonlijke begeleiding kunnen krijgen op basis van een risico inschatting dat zij te maken krijgen met hoge terugvorderingen. De voortgang van het Verbetertraject wordt

<sup>33</sup> Gemeenten financieren ook een aantal regelingen rondom kinderopvang. Hier wordt in deel drie van deze brief verder op ingegaan.

periodiek aan de Kamer gemeld. Tegelijkertijd is een gedeelte van de onzekerheid en de terugvorderingen inherent aan het gekozen stelsel dat werkt met voorschotten. Dit zal alleen opgelost kunnen worden als er wordt gekozen voor een andere financieringssysteem. Dat betekent echter dat op gerichtheid en tijdigheid moet worden ingeleverd. Een andere financieringssysteem, of een hoger deelnamepercentage kan ook hogere kosten met zich meebrengen. Hogere belastingen als gevolg van meer uitgaven – op de kinderopvangtoeslag of een andere manier van financieren – kunnen een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie (bijvoorbeeld als de lasten op arbeid stijgen). Ook gaat dit al snel gepaard met een toename in de kosten. In de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen wordt hier verder op ingegaan.

De recente Kamerdebatten en ontwikkelingen tonen aan dat aanpassing van het stelsel noodzakelijk is. Dit wordt meegenomen in het schetsen van verschillende toekomstscenario's voor kinderopvang. Deze exercitie, het uiteindelijk vormen van een nieuw stelsel en de transitiefase naar een nieuw stelsel zal de nodige tijd zal vergen. Daarom moet er ook nu al gekeken worden naar mogelijkheden om verbeteringen door te voeren binnen de kinderopvangtoeslag.

**Conclusie: het huidige stelsel is zeer gericht en doelmatig, maar op begrijpelijkheid en eenvoud is nog veel te winnen. De manier van financieren kan eenvoudiger worden gemaakt. Dan wordt het stelsel wel minder doelmatig en dit brengt waarschijnlijk ook extra kosten met zich mee. De huidige ontwikkeling maakt duidelijk dat er gekeken dient te worden naar aanpassing van het stelsel. Een eenvoudiger stelsel heeft ook voordelen, omdat het gepaard kan gaan met een groter gebruik van kinderopvang en daarmee positieve effecten kan hebben op arbeidsparticipatie en ontwikkeling van kinderen. Het uiteindelijke effect op de arbeidsparticipatie is lastig te voorspellen.**

#### *e) Het functioneren van de markt voor kinderopvang*

De kinderopvangsector is een gereguleerde doch private markt, met zowel commerciële aanbieders als stichtingen. We zien dat binnen de huidige inrichting van de kinderopvangsector veel innovatie, ondernemerschap, diversiteit en flexibiliteit aanwezig is. Deze flexibiliteit bleek ook tijdens de coronacrisis toen kinderopvangorganisaties zich in korte tijd moesten aanpassen en noodopvang moesten regelen. Er zijn verschillende soorten opvang waar ouders uit kunnen kiezen, namelijk dagopvang, kortdurende opvang (waaronder voorschoolse educatie), gastouderopvang, voorschoolse of naschoolse opvang. Veel ouders kiezen ook een combinatie van verschillende soorten opvang. Ouders hebben keuzevrijheid in het kiezen van de opvang, het aantal uren en mogelijk extra diensten die bij hun huishoudsituatie past. Sommige organisaties bieden bijvoorbeeld muziekactiviteiten, (biologische) warme maaltijden of sportlessen. Uit onderzoek blijkt overigens dat ouders vooral kiezen voor een opvang dichtbij.<sup>34</sup> Het hybride systeem van kinderopvang bevordert de veelzijdigheid, waarbij een goede dienstverlening aan ouders tot stand komt en een goede kwaliteit geboden wordt met ruimte voor innovatie en flexibiliteit. Bij de huidige inrichting van het stelsel kunnen aanbieders zelf kiezen wat ze aanbieden – zolang aan de wettelijke kwaliteitseisen wordt voldaan. De wettelijke verplichtingen gelden voor alle organisaties, en daarmee voor alle organisatievormen en financieringsvormen die actief willen zijn in de sector. Zoals ook eerder in de beantwoording van

<sup>34</sup> Bron: SCP, Kijk op de kinderopvang, 2018.

Kamervragen aangegeven geldt dit ook voor organisaties die gericht zijn op winst, zoals private equity investeerders.

Voor de kinderopvangtoeslag worden maximum uurprijzen gehanteerd – de toeslag geldt tot die uurprijs – maar aanbieders zijn vrij in het vragen van een hogere prijs. De maximum uurtarieven zijn er om kinderopvang betaalbaar te houden voor alle ouders. Een uurtarief boven dit maximum kan er wel toe leiden dat ouders extra kosten moeten maken. Ik zie dat de tarieven in de kinderopvang vaker boven de maximum uurprijzen liggen. Tegelijkertijd zie ik dat het totale gebruik van de kinderopvang nog altijd gestaag toeneemt. Toch is de ontwikkeling van de uurtarieven een aandachtspunt in verband met de toegankelijkheid van kinderopvang voor alle ouders. Daarom houd ik de ontwikkeling van de tarieven in de gaten.

Tegelijkertijd brengt de vormgeving van de markt ook een aantal aandachtspunten met zich mee. Als private markt volgt de kinderopvang-sector de trends die voelbaar zijn in de Nederlandse economie: een cyclische trend waar bij een aantrekkende economie de vraag naar kinderopvang toeneemt, omdat meer mensen gaan werken en aanspraak maken op de kinderopvangtoeslag. Gedurende recessies nam, tezamen met de arbeidsparticipatie, ook de vraag naar kinderopvang af. Het overheidsbeleid dat sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag gedurende laag- en hoogconjunctuur gevoerd werd, heeft de conjunctuurgolven in de kinderopvangsector vergroot. De intensiveringen in de kinderopvang bij hoogconjunctuur verhogen de vraag naar kinderopvang verder. De bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag gedurende de crisis, zorgden voor een grotere daling in het gebruik van kinderopvang. Dit werkte ook door in de arbeidsmarktperspectieven voor pedagogisch medewerkers en een lagere instroom in opleidingen vanwege de onzekere arbeidsmarktperspectieven. Als vervolgens de vraag naar kinderopvang weer toeneemt doordat de economie aantrekt of er intensiveringen zijn, dan duurt het een tijd voordat het aanbod weer kan aantrekken. Hoogconjunctuur kan om die reden op twee fronten spanningen in de markt veroorzaken. Bij hoogconjunctuur is er een grotere vraag naar kinderopvang, terwijl het aanbod dat in laagconjunctuur door de markt werd aangeboden niet meer toereikend is, en opgeschaald zal moeten worden. Daarnaast ontstaat er arbeidsmarktspanning omdat het personeel niet direct voorhanden is. Tezamen met het aanbod is ook het aantal pedagogisch medewerkers immers teruggelopen in de periode van recessie. Deze golfbewegingen zijn overigens ook zichtbaar in een publieke sector, zoals bijvoorbeeld de zorg en scholen. De golven in de huidige kinderopvangsector zijn echter groter: de sector volgt de golven van de markt maar wordt tegelijkertijd ook beïnvloed door overheidsbeleid. In geval van een recessie volgen er vaak ook bezuinigingen op de kinderopvang; dit maakt de impact van de recessie op de sector groter. Ouders gaan minder gebruik maken van kinderopvang omdat er een hogere werkloosheidsgraad is én omdat kinderopvang duurder is geworden.

Dit soort golfbewegingen kan ook zijn weerslag hebben op de kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang. Tot voor kort kreeg ik signalen dat de personeelstekorten in de kinderopvang een uitbreiding van het aanbod in de weg zaten. Dit jaar is daarom een campagne gestart om te laten zien hoe waardevol kinderopvang is en om nieuwe mensen te interesseren voor werken in de kinderopvang. De campagne is ook bedoeld om de huidige medewerkers te bedanken voor het betekenisvolle werk dat zij doen voor kinderen en ouders. Dit uitdragen blijft belangrijk, temeer in deze nieuwe werkelijkheid waarin we ons bevinden en waar een groot

beroep wordt gedaan op de kinderopvang. En voor de toekomst leert het ons ook het belang van een stabiel overheidsbeleid voor een stabiele sector.

Op dit moment bevinden we ons in een onzekere situatie, maar duidelijk is wel al dat de economie schade zal ondervinden als gevolg van de Coronacrisis. Dit zou ertoe kunnen leiden dat mensen minder kinderopvang gaan gebruiken, wat gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van kinderen. Ook zou dat gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van de kinderopvang.

**Conclusie: de kinderopvangsector is veelzijdig en klantgericht. Ondernemers spelen op een creatieve en flexibele manier in op de wensen van ouders en hebben hierbij veel aandacht voor kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang heeft een publieke functie, zowel wanneer het gaat om de ontwikkeling van kinderen als het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. In het hybride stelsel van kinderopvang is continuïteit belangrijk. Die continuïteit kan lastig worden wanneer conjuncturele ontwikkelingen en overheidsingrijpen van te grote invloed zijn op gebruik en kwaliteit van de kinderopvang, en daarmee op de ontwikkeling van kinderen en de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te combineren. Ook blijft het van belang de toegankelijkheid voor alle groepen in het oog te houden en te waarborgen waar nodig.**

#### *f) Samenhang onderwijs en kinderopvang*

Er wordt vaak gesproken over de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Uit onderzoek blijkt dat veel kinderopvangorganisaties en scholen al samenwerken. Zo werken bijna alle basisscholen samen met één of meerdere kinderopvangorganisaties, terwijl twee derde van de ondervraagde kinderopvangorganisaties samenwerkt met één of meerdere basisscholen.<sup>35</sup> Ook op bestuurlijk niveau is de samenwerking toegenomen.

Voor kinderen kan de overstap van de kinderdagopvang naar de basisschool een grote overgang zijn. In de kinderopvang zijn de groepen meestal kleiner en is er veel begeleiding. Sinds de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) zijn kinderopvangorganisaties verplicht om een vorm van overdracht te regelen van kinderopvang naar school om de overgang te vergemakkelijken. Praktisch alle scholen en kinderopvangorganisaties wisselen dan ook gegevens uit. Daarbij gaat het vaak om observaties, persoonlijke waarnemingen van pedagogisch medewerkers en gegevens over de ondersteuningsbehoefte van kinderen. Doorgaans vindt een (overdrachts)gesprek tussen school en kinderopvang plaats en wordt ook schriftelijk informatie uitgewisseld.<sup>36</sup>

Veel partijen – zowel vanuit de kinderopvang als vanuit het onderwijs – zien graag dat de samenwerking, zowel inhoudelijk als procesmatig, juridisch en financieel nog verder versterkt zou worden. Als dit de ontwikkeling van kinderen ten goede komt, dan ben ik hier een groot voorstander van. Als medewerkers van scholen en kinderopvang meer en sneller informatie kunnen uitwisselen over kinderen – en dat gaat makkelijker als zij op dezelfde locatie werken en vanuit eenzelfde team of organisatie werken – dan kan dat goed zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Op dit moment is er nog weinig bekend over de effecten van

<sup>35</sup> <https://www.oberon.eu/data/upload/files/rapport---samenwerking-in-beeld-2019.pdf>

<sup>36</sup> Kamerstuk 27 020, nr. 108

verdergaande samenwerking of zelfs integratie van kinderopvang en onderwijs. Zo is het niet duidelijk hoe nauw de samenwerking moet zijn en hoe dit ingericht moet worden om de ontwikkeling van kinderen optimaal te bevorderen. Ook kan het voor sommige kinderen misschien prettig zijn om in een kleinschalige opvang – bijvoorbeeld door gastouders – te worden opgevangen en een «frisse» start te maken als ze met school beginnen. Een geïntegreerde voorziening van kinderopvang en basisschool waar meerdere partijen naar streven, is misschien niet voor alle kinderen wenselijk.

In de praktijk blijkt de samenwerking volgens bestuurders van scholen en kinderopvangorganisaties soms lastig te realiseren.<sup>37</sup> Er gelden verschillende wetten met verschillende (kwaliteits)eisen, de financiering verschilt en het toezicht op beide sectoren is anders geregeld. Scholen en kinderopvangorganisaties die samen een integraal kindcentrum (IKC) willen oprichten lopen er bijvoorbeeld tegenaan dat het lastiger is om personeel uit te wisselen en dat de huisvesting vaak ingewikkeld is. Het is zeker wel mogelijk om verdergaand samen te werken, maar het vraagt vaak om *commitment* en een tijdsinvestering van alle betrokken partijen. De huidige coronacrisis laat ook zien dat de samenwerking vaak goed gaat, maar soms ook lastig tot stand komt op het moment dat er onder hoge druk samengewerkt moet worden. In de Scenariostudie Vormgeving Kinderopvang wordt bezien of en op welke wijze(n) verdergaande integratie van voorzieningen kan worden meegenomen in toekomstig beleid. Dat biedt mogelijk aanknopingspunten voor een toekomstig kabinet.

**Conclusie: er wordt steeds meer samengewerkt tussen kinderopvang en onderwijs. De overdracht van opvang naar school wordt vaak goed opgepakt, het is goed om hier aandacht voor te (blijven) houden. Kinderopvangaanbieders en schoolleiders willen soms nog verder gaan in de samenwerking, maar lopen dan aan tegen de verschillende doelstellingen en vormgeving van de stelsels. Het is van belang om te blijven kijken naar de meerwaarde voor kinderen en voor ouders bij een verdergaande samenwerking.**

### **3. Evaluatie wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en eventuele versimpelingen voor het peuterstelsel**

Vanwege het raakvlak tussen de motie en de wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de evaluatie van de wet – die voor dit jaar gepland stond – tegelijk mee te sturen met deze brief<sup>38</sup>. Daarnaast vraagt de motie van het lid Westerveld c.s. om mogelijkheden tot het versimpelen van het stelsel voor peuters.

#### ***Evaluatie wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk***

Het peuteraanbod werd vroeger grotendeels op peuterspeelzalen gegeven. Deze werden met name door gemeenten aangeboden en gefinancierd. Met de harmonisatie kunnen werkende ouders nu ook voor voormalig peuterspeelzalen kinderopvangtoeslag aanvragen. Daarmee is de financiering voor alle werkende ouders gelijkgetrokken ongeacht van welke voorschoolse voorziening ze gebruiken.

<sup>37</sup> <https://www.oberon.eu/data/upload/files/factsheet---samenwerking-in-beeld-2019.pdf>

<sup>38</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

Bijgevoegd bij deze brief vindt u de evaluatie van de wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De evaluatie sluit goed aan bij het vraagstuk dat in de motie van het lid Westerveld c.s. wordt aangekaart.

In het verleden zijn de eisen tussen peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties steeds verder gelijkgetrokken. Tot de invoering van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk was er echter nog wel een verschil in financiering voor werkende ouders. Zij konden voor alle vormen van formele kinderopvang kinderopvangtoeslag aanvragen, maar niet voor peuterspeelzalen. Het doel van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaal was om dit weg te nemen en te regelen dat werkende ouders ook kinderopvangtoeslag konden aanvragen als zij hun kinderen naar een peuterspeelzaal brachten.

In het algemeen is de wet goed geïmplementeerd. Gemeenten en (voormalig) peuterspeelzalen hebben hier hard aan gewerkt en veel moeite gestoken in het begeleiden van ouders. Met ingang van de wet in 2018 waren bijna alle gemeenten geharmoniseerd, alleen een enkeling moest het beleid nog aanpassen. Inmiddels is dit in alle gemeenten gebeurd. Dat betekent dat alle voormalig peuterspeelzalen nu als kinderopvanglocatie in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geregistreerd staan – waardoor werkende ouders nu voor alle voorschoolse voorzieningen kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen – en dat gemeenten hun beleid hierop hebben aangepast.

Er kwamen eind 2018 enkele signalen over mogelijke vraaguitval van peuters. Uit de onderzoeken die gebruikt zijn voor de evaluatie blijkt dat het bereik onder peuters doorgaans gelijk is gebleven sinds de harmonisatie. In een aantal gemeenten is het bereik wel veranderd. Als het bereik veranderd is, dan is het iets vaker gestegen, dan gedaald. De harmonisatie is door gemeenten vaak breder opgepakt, veel gemeenten hebben meer aangepast dan strikt noodzakelijk was. Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt wat betreft de ouderbijdrage, startleeftijd en de definitie voor doelgroeppeuters. Deze wijzigingen hebben soms tot iets meer administratieve lasten geleid bij aanbieders van kinderopvang. Ook kunnen aanbieders die in meerdere gemeenten kinderopvang aanbieden te maken hebben met verschillende regels per gemeente<sup>39</sup>.

Daarnaast is er – door de harmonisatie – een grotere overlap ontstaan tussen ouders met peuters die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (VE) en tegelijkertijd recht hebben op kinderopvangtoeslag. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen om ouders die VE-afnemen en recht hebben op kinderopvangtoeslag voor (een gedeelte van de) VE-uren kinderopvangtoeslag te laten aanvragen. Dat betekent dat sommige ouders nu onder twee regelingen vallen (VE en kinderopvangtoeslag), wat ingewikkeld voor hen kan zijn.

Al met al zijn er op basis van de onderzoeken geen aanwijzingen voor negatieve effecten in de praktijk. De harmonisatie is goed en tijdig geïmplementeerd door gemeenten en er zelfs sprake is van een lichte toename van het bereik van peuters. In 2021 volgt de volgende monitor naar het bereik op voorschoolse voorzieningen, en kan worden bekeken of deze trend doorzet.

---

<sup>39</sup> Sardes (2019). Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Onderzoek naar de stand van zaken, vormgeving en gevolgen.

## **Mogelijkheden tot versimpeling van het peuterstelsel**

De motie van het lid Westerveld c.s. constateert dat het stelsel rondom peuters mogelijk complex is, en dat met name ouders met een laag inkomen of zonder werk daardoor geen gebruik maken van peutersopvang. De motie roept op om te onderzoeken hoe het stelsel simpeler kan en hierover scenario's te formuleren. Het huidige stelsel is tot stand gekomen, door het nastreven van drie doelen: arbeidsparticipatie, ontwikkeling kind, voorkomen en bestrijden van achterstanden. Hier zijn drie instrumenten voor:

1. Peuters van werkende ouders kunnen naar de kinderdagopvang<sup>40</sup> met behulp van de kinderopvangtoeslag (Rijk). Het aantal uren waarvoor toeslag kan worden aangevraagd is afhankelijk van het aantal gewerkte uren.
2. Peuters met een risico op een taal- of onderwijsachterstand krijgen voorschoolse educatie (VE) aangeboden door gemeenten. Vanaf 1 augustus 2020 is het aanbod 960 uur voor peuters tussen 2,5 en 4 jaar, gemiddeld 16 uur in de week. Dit aanbod vindt plaats binnen de kinderdagopvang. Gemeenten krijgen hiervoor middelen vanuit het Rijk via de specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
3. Peuters zonder risico op een onderwijsachterstand, van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, kunnen ook een aanbod krijgen van de gemeente, voor ca. 6–7 uur in de week gedurende gemiddeld 40 weken<sup>41</sup>. Ook deze kinderen kunnen daarmee naar de kinderdagopvang. Dit laatste is geen wettelijke taak, maar gemeenten krijgen hiervoor wel middelen vanuit het Rijk.

Er zit enige overlap tussen de bovenstaande groepen. Een kind dat in aanmerking komt voor voorschoolse educatie (VE) kan ook werkende ouders hebben, waardoor er recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Veel gemeenten kiezen er dan ook voor om de kinderen van werkende ouders ook voor VE kinderopvangtoeslag aan te laten vragen.

Eerder in deze brief hebben is geconstateerd dat het bereik onder peuters heel hoog is. Door aparte instrumenten voor de drie doelstellingen is er een gericht systeem wat aansluit bij de behoeften van ouders en kinderen. De kwaliteit van peuteropvang is goed, evenals de perceptie van ouders hierop. Echter, zoals ook in deel 2 wordt geschetst is er een afruil tussen gericht beleid en een eenvoudig stelsel.

De verschillende doelstellingen, voorwaarden en financieringswijzen maken wel dat het stelsel voor betrokkenen ingewikkeld kan zijn. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aanbieden van een aanbod voor peuters en voorschoolse educatie. Aanbieders die bijvoorbeeld in meerdere gemeenten opereren, hebben daardoor te maken met verschillend gemeentelijk beleid. De cijfers laten zien dat het bereik desondanks hoog is. Het vereenvoudigen van het stelsel kan op verschillende manieren, maar begint met het loslaten van bepaalde verschillen. In de tussenrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen worden diverse mogelijkheden voor het aanpassen van het stelsel geschetst, met daarbij specifiek ook aandacht voor een *eenvoudig* stelsel. Voor scenario's verwijs ik daarom naar deze tussenrapportage.

---

<sup>40</sup> Onder de kinderdagopvang valt ook het aanbod van korte dagdelen peuteropvang en voorschoolse educatie.

<sup>41</sup> Buitenhek 2019, Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2019.

**Conclusie: het stelsel voor peuters is gericht op verschillende doelgroepen, om het bereik onder de verschillende doelgroepen zo groot mogelijk te maken. Dat maakt het stelsel doelmatig, maar niet altijd eenvoudig, met name in de uitvoering.**

#### **4. Conclusie en blik op de toekomst**

Als ik kijk naar de sector kinderopvang dan zie ik een heel mooi stelsel wat overwegend goed werkt. De waarde van het stelsel blijkt nu – tijdens de coronacrisis – des te meer. Ik ben trots op wat het stelsel van kinderopvang oplevert. In veel discussies merk ik dat soms over het hoofd wordt gezien hoe goed het huidige stelsel al werkt. Hoe ondernemend en veerkrachtig de sector is. Hoe goed de kwaliteit internationaal scoort. Hoe veel vrouwen deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dat neemt niet weg dat er aangrijpingspunten zijn om het stelsel nog beter te maken. Wat echter ook wel uit bovenstaande blijkt is dat er niet één eenvoudige manier is om het stelsel nog verder te verbeteren. Hierbij zijn er ook een aantal belangrijke dilemma's en keuzes die gemaakt moeten worden.

Ook klinkt er – in de politiek en in de samenleving – vaak de roep om rondom kinderopvang niet arbeidsparticipatie als hoofddoel te hebben maar een andere doelstelling prioriteit te geven, met name (de brede) ontwikkeling van het kind. Zoals ik in het begin van deze brief al benadruk is dit voor mij ook een belangrijk doel van kinderopvang. Binnen het huidige stelsel is er veel ruimte voor de ontwikkeling van kinderen, maar dit kan doorontwikkeld worden door bijvoorbeeld de toegankelijkheid van kinderopvang voor alle ouders te verbeteren, wat het bereik onder lage SES ouders mogelijk ook verbetert. Dit komt mogelijk ook de arbeidsparticipatie van ouders ten goede, maar zoals ook aangegeven is het lastig om van tevoren te bepalen hoe een stelselwijziging gaat uitpakken in de praktijk. Een duurder stelsel kan via de hogere belastingen die daarvoor nodig zijn, ook negatieve effecten op de arbeidsparticipatie hebben. Het belangrijkste verbeterpunt dat ik op dit moment zie als ik kijk naar het kinderopvangstelsel, is de manier waarop de financiering is vormgegeven. Op begrijpelijkheid en eenvoud is nog veel te winnen. Het verbetertraject kinderopvangtoeslag maakt hier mooie slagen binnen het huidige systeem, maar hier moeten echt fundamentele stappen in gezet worden, zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie op IBO toeslagen. Ook de conjunctuurgevoeligheid van de kinderopvang bij de huidige wijze van financiering, zie ik gezien de huidige situatie, als een urgent aandachtspunt.

Zoals dit kabinet heeft toegezegd in de kabinetsreactie van het IBO Deeltijdwerk en het IBO Toeslagen worden er momenteel scenario's uitgewerkt in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, waarbij ook rekening gehouden wordt met de geschetste mogelijkheden en dilemma's. Hierbij wordt – conform de motie van de leden Renkema, Westerveld en Van Meenen<sup>42</sup> – ook naar de financiering van de kinderopvang gekeken. Een nieuw kabinet kan deze scenario's gebruiken om te kijken of de doelstellingen die zij voor ogen hebben, passen binnen het huidige stelsel of dat een van de ontwikkelde scenario's daar beter bij past. De tussenrapportage van deze studie is tegelijk met deze brief naar de Tweede Kamer verzonden.

Hierbij moet nadrukkelijk ook gedacht worden aan een aantal randvoorwaarden bij het stelsel, zoals welke doelstelling je wilt bereiken met het stelsel, de wens om het stelsel zo doelmatig mogelijk in te richten en

---

<sup>42</sup> Kamerstuk 35 300 XV, nr. 45.



tegelijkertijd de uitvoering zo simpel mogelijk te houden. En daarbij ook rekening te houden met een begrijpelijk stelsel dat flexibel is voor ouders en zo stabiel en kwalitatief hoogwaardig mogelijk voor kinderen.<sup>43</sup>

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark

---

<sup>43</sup> De motie Renkema vraagt om alternatieven voor de kinderopvangtoeslag uit te werken. Dit wordt meegenomen in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen en het Vervolgt traject Toeslagen.

## BIJLAGE: HISTORISCH OVERZICHT

### ***Sinds de introductie van de Wet kinderopvang zijn er meerdere wijzigingen geweest<sup>44</sup>***

Sinds de vorige eeuw zijn er veel wijzigingen geweest in de organisatie en financiering van de kinderopvang. In 2005 zijn de verschillende, vaak gemeentelijke, kinderopvangregelingen vervangen door één landelijke wet: de Wet kinderopvang. Deze wet regelt de financiering van kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang (bso) en gastouderopvang) voor werkende ouders door middel van de kinderopvangtoeslag en stelt landelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang die aansluiten op de ontwikkeling van het kind. In 2007 is de motie van de leden Van Aartsen en Bos aangenomen, die scholen verplicht om zorg te dragen voor vóór- en naschoolse opvang op schooldagen (7:30–18:30) indien ouders daar om vragen.<sup>45</sup> Scholen hoeven dit niet zelf aan te bieden, zij kunnen dit ook regelen met betreffende kinderopvangorganisaties. In 2010 werden er extra kwaliteitseisen gesteld aan gastouders, waaronder opleidingseisen.

In 2018 is de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) ingegaan met meerdere kwaliteit verhogende maatregelen.<sup>46</sup> Met deze wet is bijvoorbeeld de beroepskracht-kind-ratio (BKR) voor 0-jarigen aangescherpt zodat deze groepen minder groot zijn. De BKR voor kinderen in de buitenschoolse opvang is daarentegen verruimd. Ook is er sinds IKK een verplichting ingevoerd om een pedagogisch beleidsmedewerker in te zetten die de pedagogisch medewerker in de kinderopvang coacht en zorgt voor de ontwikkeling en invoering van het pedagogische beleid op de locatie. Gastouders werden bij de Wet IKK buiten beschouwing gelaten, dus voor hen veranderde er niets.

In het stelsel voor peuters zijn ook diverse wijzigingen geweest, die uitgebreid zijn beschreven in de bijgevoegde evaluatie van de harmonisatie peuterspeelzalen. Sinds 2018 zijn de laatste verschillen in kwaliteitseisen tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven weggenomen<sup>47</sup> en kunnen werkende ouders die hun kinderen naar de peuterspeelzaal brengen ook kinderopvangtoeslag aanvragen. Daarmee is er feitelijk geen sprake meer van een verschil tussen peuterspeelzalen en kinderdagopvang voor werkende ouders. Gemeenten blijven ook na de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk verantwoordelijk voor een peuteraanbod voor ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag<sup>48</sup>. Op voormalig peuterspeelzalen wordt wel nog met name kortdurende opvang aangeboden aan kinderen. Voorschoolse Educatie (VE) wordt zowel aangeboden in de voormalige peuterspeelzalen als in de reguliere kinderdagverblijven. Het aanbod VE wordt per 1 augustus aanstaande uitgebreid naar 960 uur voor peuters tussen 2,5 en 4 jaar oud, en is extra inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker in de VE verplicht vanaf 2022.

---

<sup>44</sup> In deze paragraaf worden enkele grote wijzigingen genoemd, maar dit overzicht is niet uitputtend.

<sup>45</sup> Zie: Kamerstuk 30 676, nr. 3 en Kamerstuk 30 300, nr. 14

<sup>46</sup> De kwaliteitseisen in de wet IKK zijn opgedeeld in vier thema's: de ontwikkeling van het kind centraal, veiligheid en gezondheid, stabiliteit en pedagogisch maatwerk en kinderopvang is een vak. Voor elk thema zijn diverse maatregelen ingevoerd.

<sup>47</sup> Wel gelden er aanvullende kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie.

<sup>48</sup> In 2016 zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG om het bereik onder peuters van niet-werkende ouders, die niet in aanmerking komen voor VE, op voorschoolse voorzieningen te verhogen. Hiervoor hebben gemeenten € 30 miljoen gekregen.

In de periode van 2015 tot 2018 is gewerkt aan het uitwerken van het voorstel voor een nieuwe financieringssysteem. Uiteindelijk is besloten het financieringssysteem van de kinderopvangtoeslag niet te wijzigen, maar verbeteringen in het huidige stelsel door te voeren bij de Belastingdienst.

Daarnaast is over de gehele periode de hoogte van de kinderopvangtoeslag een aantal keren aangepast. Na de introductie van de kinderopvangtoeslag nam het gebruik en dus ook de kosten toe. Daarna is er tijdens de economische crisis een periode geweest tussen 2011 en 2013 van bezuinigingen. Sinds 2014 is juist meermaals geïnvesteerd in de kinderopvang en kinderopvangtoeslag, waardoor de hoogte van de toeslag is gestegen. Dit heeft de betaalbaarheid van de kinderopvang doen verbeteren en daarmee de mogelijkheid voor ouders uit alle inkomensgroepen, met name moeders, om werken en zorgen te combineren.

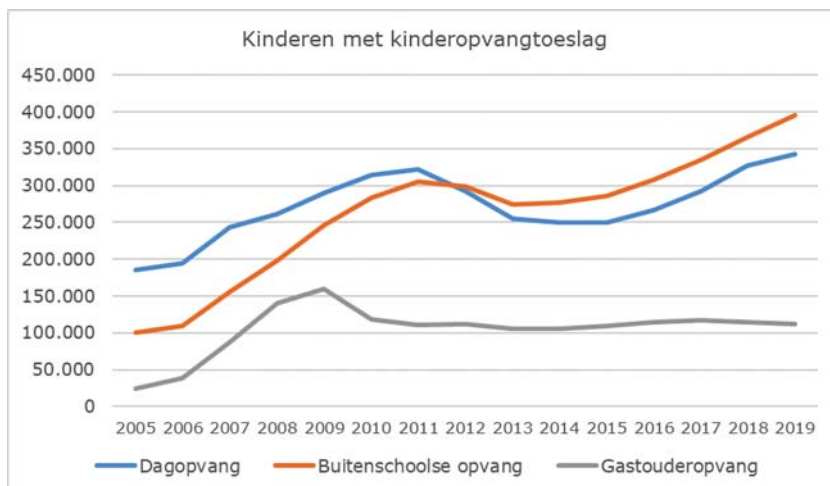
Al deze wijzigingen – die hier niet uitputtend opgenomen zijn<sup>49</sup> – geven aan dat er veel beleidswijzigingen zijn doorgevoerd in de afgelopen 15 jaar. Met de sterke groei van het aantal kinderen op de opvang vrij snel na de introductie van de wet, vervolgens de daling als gevolg van de economische crisis (en de bezuinigingen), de grote groei die daarna weer kwam en met de implementatie van de Wet IKK in 2018 en 2019 heeft de sector getoond over een grote veerkracht en flexibiliteit te beschikken. Ook de coronacrisis heeft veel impact op de sector. Al deze wijzigingen hebben veel van de sector gevraagd. Het is daarom goed om bij eventuele wijzigingen in de toekomst ook stil te staan bij de stabiliteit in de sector.

### ***De ontwikkeling van het aanbod en gebruik van de kinderopvang***

Sinds de introductie van de Wet kinderopvang in 2005 is het gebruik van kinderopvang met kinderopvangtoeslag toegenomen, zie grafiek. Het gebruik kende vanaf 2011 een dalend verloop en bereikte een dieptepunt in 2014 – door een combinatie van bezuinigingen en de toenemende werkloosheid als gevolg van de recessie – en is daarna weer gestaag toegenomen. Het totale gebruik van kinderen dat naar de kinderopvang gaat met kinderopvangtoeslag is toegenomen van 621.000 in 2014 naar 827.000 in 2019.

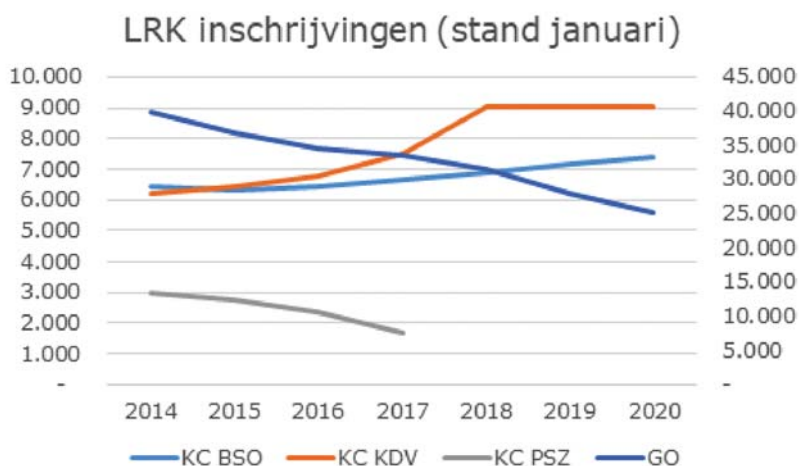
---

<sup>49</sup> In het LKK rapport wordt een uitgebreider overzicht geschetst van alle ontwikkelingen in het stelsel.



Bron: Belastingdienst, bewerking SZW

Ook het aantal kinderopvanglocaties is toegenomen, zoals uit onderstaande grafiek blijkt. Daarbij is goed om op te merken dat de peuterspeelzalen per 2018 zijn omgevormd tot kinderdagverblijven, waardoor deze niet meer voorkomen in bovenstaande grafiek. Het aantal kinderdagverblijven laat een groei zien (mede door eerdergenoemde de harmonisatie van de peuterspeelzalen) van ruim 6 duizend locaties in 2014 naar circa 9 duizend locaties in 2020. Ook het aantal locaties voor buitenschoolse opvang neemt toe, van bijna 6,5 duizend naar ruim 7 duizend. Het aantal gastouders neemt al enige tijd af, van circa 40 duizend naar circa 25 duizend.



Bron: DUO rapportage Landelijk Register