

31 322

Kinderopvang

Nr. 430

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2021

Onlangs zijn verschillende onderzoeken in opdracht van de directie Kinderopvang van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afgerond. Met deze brief deel ik de resultaten van de volgende onderzoeken:

- De eerste stap naar de kinderopvang: Experimenteel onderzoek naar interventies om de kinderopvang te stimuleren onder ouders met lage sociaaleconomische status (Tabula Rasa)¹;
- Verlenging duur kinderopvangtoeslag bij werkloosheid, 2013-2019 (CBS)²; en;
- Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning (Universiteit Utrecht en Sardes)³.

Het eerste onderzoek is een vervolg van het onderzoek *Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES* waarover de staatssecretaris van SZW uw Kamer in de zomer van 2020 heeft geïnformeerd.⁴ Toen is ook dit onderzoek, waarin interventies getest zijn, aangekondigd.

In de verzamelbrief kinderopvang van december jl. heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd uw Kamer te informeren over het onderzoek van het CBS naar de effecten van de verlenging van de werkloosheidstermijn in de periode 2015-2017.⁵ Mede op basis van dit onderzoek heb ik overwogen of een verlenging van de werkloosheidstermijn in de kinderopvangtoeslag in de rede ligt.

Jaarlijks wordt de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland gemeten door middel van de Landelijke Kwaliteitsmonitor (LKK). Door de uitbraak van Covid-19 hebben in 2020 geen metingen in het kader van LKK kunnen plaatsvinden. De staatssecretaris SZW heeft uw Kamer daarover bericht en aangekondigd dat in de plaats daarvan verdiepende analyses zullen plaatsvinden.⁶ In oktober is het rapport van de eerste

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Verzamelbrief Kinderopvang juni 2020, 1 juli 2020 (Kamerstuk 31 322, nr. 414)

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 422

⁶ Verzamelbrief Kinderopvang juni 2020, 1 juli 2020 (Kamerstuk 31 322, nr. 414)

verdiepende LKK analyse, *Kwaliteit van de babyopvang in Nederland*, naar uw Kamer verzonden.⁷ Met de verzamelbrief Kinderopvang van december 2020 is het tweede rapport met een verdiepende analyse *Kwaliteit naar regio, stedelijkheidsgraad, uurprijs en de opvang van doelgroepkinderen* aangeboden. Hierbij bied ik het rapport van de derde en tevens laatste verdiepende analyse aan: *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen een jeugdigen: een verkenning*. Dit rapport bevat ook resultaten van onderzoeken naar relaties tussen organisatiekenmerken en verschillende aspecten van kwaliteit van de kinderopvang. Dit is het onderzoek waarnaar verwezen werd in de beantwoording van de Kamervragen over private equity'.⁸

De eerste stap naar de kinderopvang: Experimenteel onderzoek naar interventies om de kinderopvang te stimuleren onder ouders met lage sociaaleconomische status

Het onderzoeksbureau Tabula Rasa heeft een aantal interventies getest waardoor het gebruik van kinderopvang door ouders met een lage sociaal-economische status (SES) kan worden bevorderd. Dit rapport geeft de resultaten weer van een experiment waarbij drie groepen deelnemers zijn blootgesteld aan gedragsinterventies, namelijk posters en een checklist over kinderopvang, een persoonlijk gesprek met een expert over kinderopvang of een combinatie van beide. Door het kleine aantal deelnemers (42) is het moeilijk generaliseerbare conclusies te trekken en zijn de resultaten te omschrijven als een inschatting van de effecten.

Met de interventies is gekeken of de houding van de deelnemers ten opzichte van kinderopvang veranderd is en of de kennis van de deelnemers over kinderopvang toegenomen is. Er is gebleken dat de deelnemers na de interventies meer weten over de kinderopvang. Ook hebben zij door kennisneming van de posters en de checklist een positievere houding ten opzichte van de kinderopvang. Ook het vernemen van ervaringen van andere ouders als ervaringsdeskundigen had een positieve invloed op ouders die nog geen gebruik maakten van kinderopvang. Door het gesprek met de expert gaven de deelnemers er blijk van meer kennis te hebben, maar niet altijd een positievere houding te hebben.

Om de middelen effectief in de praktijk toe te passen is nodig dat de informatie op één plek gebundeld is en er brede verspreiding van posters en de checklist plaatsvindt, zowel online als fysiek. Ook adviseren de onderzoekers dat het goed zou zijn deze middelen lokaal aanpasbaar te maken en informatie in een de vorm van een video aan te bieden voor mensen die minder makkelijk lezen. Omdat

⁷ LKK Baby-onderzoek, 19 oktober 2020 (Kamerstuk 31 322, nr. 410)

⁸ 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg' en 'Grootste Nederlandse kinderopvangbedrijf zit fiscaal op de Kaaimaneilanden', Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nrs. 3436 en 4107

ouders als ervaringsdeskundigen een positieve invloed hebben, wordt aanbevolen ouders in te schakelen als rolmodel.

De komende tijd zal ik verkennen hoe ik deze aanbevelingen over het bereiken en informeren van de doelgroep over kinderopvang kan gaan oppakken, mede in het licht van de recente discussies rondom het stelsel van kinderopvang. Een nieuw kabinet kan hier vervolgens mee aan de slag.

Verlenging duur kinderopvangtoeslag bij werkloosheid, 2013-2019

Het CBS heeft in kaart gebracht hoe lang de kinderopvangtoeslag doorliep voor huishoudens waarvan één van de ouders werkloos werd. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de periode voor verlenging (2013 en 2014), de periode tijdens verlenging (2015-2017) en de periode na verlenging (2018 en 2019). Onderstaande tabel 1 laat de onderzoeksresultaten zien.

Een ouder of zijn partner die arbeid verricht en op basis daarvan recht heeft op kinderopvangtoeslag, behoudt na beëindiging van de arbeid drie kalendermaanden dezelfde aanspraak op kinderopvangtoeslag als voor die beëindiging. Deze werkloosheidstermijn stelt ouders in staat nieuw werk te vinden, zonder dat de kinderopvangtoeslag direct eindigt na beëindiging van de arbeid. Dit voorkomt dat de ouders (in de meeste gevallen) noodgedwongen ook de kinderopvang moeten beëindigen en leidt tot meer stabiliteit voor de kinderen op de kinderopvang. Het doel van een verlenging van de werkloosheidstermijn kan zijn om te voorkómen dat het recht op kinderopvangtoeslag eindigt voor een redelijke zoektermijn naar een nieuwe baan verstrijkt. In 2015, 2016 en 2017 is de werkloosheidstermijn verlengd van drie naar zes maanden. De verwachting was dat een termijn van zes maanden in verband met de economische situatie destijds beter zou aansluiten bij de gemiddelde zoekduur naar een nieuwe baan en meer stabiliteit kon bieden.

Uit het onderzoek van het CBS blijkt dat de voor de kinderopvangtoeslag geldende jaarsystematiek huishoudens in de praktijk, indien nodig, grotendeels in staat stelt om langer dan drie maanden kinderopvangtoeslag te blijven ontvangen.

Opgebouwde maar ongebruikte uren recht op kinderopvangtoeslag kunnen ook na beëindiging van de werkloosheidstermijn nog worden gebruikt tot het einde van het kalenderjaar. In de jaren zonder verlenging liep gemiddeld bij 31% van de huishoudens waarvan minimaal één ouder werkloos werd de kinderopvangtoeslag meer dan drie maanden door na werkloosheid. In de jaren met verlengde werkloosheidstermijn nam dit aandeel slechts beperkt toe, mogelijk als gevolg van de verlenging. Vanaf 2022 biedt de huidige werkloosheidstermijn nog iets meer ruimte, doordat de koppeling gewerkte uren voor de BSO wordt verruimd van 70%

naar 140%.⁹ Hierdoor wordt de koppeling gewerkte uren minder knellend en bouwen ouders met kinderen op de BSO meer recht op kinderopvangtoeslag op binnen de jaarsystematiek. Mede op basis van de onderzoeksresultaten heb ik besloten de werkloosheidstermijn in de kinderopvangtoeslag op dit moment niet opnieuw te verlengen.

Hierbij is ook van belang dat het verloop van de werkloosheid (onder de groep kinderopvangtoeslag-gebruikers) als gevolg van COVID-19 vooralsnog onzeker is. Hoewel de werkloosheid tussen maart en augustus 2020 nog steeg van 2,9% naar 4,6%, blijkt uit de cijfers van het CBS dat in februari 2021 de werkloosheid weer gedaald is naar 3,6%.¹⁰ In het Centraal Economisch Plan 2021 heeft het CPB de raming van de werkloosheid neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de novemberraming 2020, naar 4,4% in 2021 en 4,7% in 2022.¹¹ Bovendien ligt de werkloosheidsduur nog niet op het niveau van 2015-2017 en zijn mij geen signalen bekend dat de werkloosheidstermijn niet meer goed aansluit bij de gemiddelde zoekduur naar een nieuwe baan.

Een nieuw kabinet kan de toekomstige uitwerking van de werkloosheidstermijn meewegen in het geheel aan besluitvorming dat over het kinderopvangstelsel plaats zal vinden, ook in het licht van de balans tussen de verschillende doelstellingen (naast arbeidsparticipatie) die met de financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang kunnen zijn gemoeid.

Tabel 1 Onderzoek CBS, verlenging duur kinderopvangtoeslag bij werkloosheid, 2013-2019

	Periode voor verlenging		Periode tijdens verlenging			Periode na verlenging	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*†
Totaal aantal huishoudens met kinderopvangtoeslag	509 520	495 840	506 490	543 090	584 680	634 270	657 850
waaronder met minimaal één ouder werkloos	34 570	36 540	34 140	34 770	35 800	36 090	25 410
waarvan kinderopvangtoeslag							
1 maand of korter doorloopt	37%	37%	36%	36%	37%	38%	47%
2 maanden doorloopt	18%	17%	15%	15%	15%	17%	20%
3 maanden doorloopt	15%	14%	11%	11%	11%	13%	14%

⁹ Kamerstuk 35 570 XV, nr. 1

¹⁰ CBS, 18 maart 2021, Werkloosheidspercentage blijft in februari 3,6.

¹¹ Raming Centraal Economisch Plan 2021 (CEP), maart 2021 (cpb.nl)

4 maanden doorloopt	8%	7%	7%	8%	8%	8%	7%
5 maanden doorloopt	5%	5%	6%	6%	6%	6%	4%
6 maanden doorloopt	4%	4%	6%	6%	6%	4%	3%
> 6 maanden doorloopt	13%	15%	18%	18%	17%	14%	5%

* De gegevens over de kinderopvangtoeslag in 2018 en 2019 zijn deels nog voorlopig. Dit betekent dat de toeslagsituatie niet altijd is gebaseerd op de definitieve beschikkingen. † Omdat er geen gegevens over de kinderopvangtoeslag na 2019 beschikbaar waren, zijn alleen de perioden zonder werk meegenomen die uiterlijk december 2019 zijn beëindigd. Dit leidt tot een onderschatting van de doorlooptijd; de cijfers van 2019 zijn daarmee niet geschikt voor vergelijking met eerdere jaren.

Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning

Deze verkenning naar het kinderopvangstelsel is, naast de verdiepende analyses die zijn uitgevoerd op bestaande LKK data, ook gebaseerd op gesprekken met deskundigen uit kinderopvang, onderwijs, jeugdzorg, wetenschap en van gemeentelijk en nationaal beleid. Ook is met een kleine groep ouders gesproken. Daarnaast is literatuuronderzoek gedaan en zijn praktijkbeschrijvingen gemaakt. Om deze brede verkenning enigszins in te perken, is gefocust op kinderopvang in de kindercentra, en is de gastouderopvang niet meegenomen. Ook is gekeken naar relaties tussen organisatiekenmerken en verschillende aspecten van kwaliteit in de kinderopvang.

In de verkenning komen verschillende - door de ondervraagde deskundigen breed gedragen - noties naar voren die voortvloeien uit de ontwikkelingen die de kinderopvangsector de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, uit maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende functie van kinderopvang door de jaren heen. Het gaat dan om thema's als een algemeen toegangsrecht tot kinderopvang, ondernemerschap in de kinderopvang, publiek-private samenwerking met het onderwijs, 'governance' (aansturing en regulering) en lokale samenwerking. Hieronder noteer ik een aantal belangrijke inzichten en lessen uit de verkenning en verwijs daarbij ook naar de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)¹² en reflectiebrief op het kinderopvangstelsel die de staatssecretaris van SZW naar uw Kamer heeft gestuurd.¹³

Toegangsrecht

¹² Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, 14 december 2020.

¹³ Reflectie kinderopvangstelsel, 6 juli 2020.

In het kader van deze verkenning was onder de bevroagde deskundigen brede overeenstemming voor een toegangsrecht van minstens twee dagen opvang per week voor alle kinderen om de toegankelijkheid te vergroten. Kinderopvang zou volgens de deskundigen gratis aangeboden moeten worden, of in ieder geval betaalbaar met lage kosten voor de ouders. De prijs van kinderopvang mag voor kinderen van maatschappelijke achterstandsgroepen geen belemmering zijn om deel te nemen. Kinderopvang wordt dan gezien als pedagogisch-educatieve ontwikkelingsfunctie in de context van het maatschappelijke belang van kansengelijkheid en inclusie. Het thema algemeen toegangsrecht kwam ook aan de orde in SVK waarin het onderdeel is van een scenario over kindvoorzieningen in den brede. Uitgangspunt is dat een algemeen toegangsrecht de toegankelijkheid van kinderopvang voor alle kinderen zal verbeteren, al zal dat voor een belangrijk deel samenhangen met de financieringssystematiek.

Ondernemerschap

Ontwikkelingen in de sector hebben het type ondernemerschap door de jaren heen veranderd. Er is sprake van een hybride stelsel van kinderopvang: een gereguleerde marktsector met publieke en private financiering, uitgevoerd door zowel commerciële als maatschappelijke aanbieders. Daarnaast moet bedacht worden dat de kinderopvangmarkt geen gewone markt is; het gaat om vertrouwen en professionele verantwoordelijkheid.

Men is het er over eens dat ondernemerschap in de kinderopvang een toegevoegde waarde heeft (klantgerichtheid, divers aanbod, flexibiliteit), maar niet zonder kanttekeningen. Er moet sprake zijn van een hybride markt waar evenwicht heerst tussen de maatschappelijke doelen van kinderopvang en commerciële doelen.

Ook in de reflectiebrief op het kinderopvangstelsel heeft de staatssecretaris van SZW destijds aangegeven de meerwaarde te zien van het hybride stelsel, waarin ondernemerschap de veelzijdigheid van de kinderopvang bevordert, waarbij een goede dienstverlening aan ouders tot stand komt en een goede kwaliteit geboden wordt met ruimte voor innovatie en flexibiliteit. Dit komt daarmee ook de keuzevrijheid ten goede die ouders hebben om te kiezen voor een kinderopvang die bij hen en hun kind past.

Samenwerking kinderopvang en onderwijs

Een verdergaande samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs wordt door de deskundigen als noodzakelijk gezien voor de kansengelijkheid van kinderen, het mogelijk maken van een breed aanbod en het bieden van een doorlopende leerlijn. Bij de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs stuit men nu nog op ideologische en praktische belemmeringen. En zo lang er geen algemeen toegangsrecht is of de kosten van opvang voor ouders te hoog zijn, zou

verdergaande samenwerking lastiger te realiseren zijn. Belangrijk is ook welke vormen van samenwerking het beste aansluiten op lokale behoeften en de vraag van ouders. Benadrukt wordt dat verdergaande integratie van kinderopvang en onderwijs niet ten koste mag gaan van de dynamiek, expertise en diversiteit in het kinderopvangveld. Dit thema is overigens ook in de SVK aan de orde gekomen, waarin een wettelijke mogelijkheid voor een integrale voorziening geschetst wordt, naast de andere mogelijkheden die het hybride stelsel biedt. Zo wordt keuzevrijheid en diversiteit in het stelsel behouden.

Governance

Het kinderopvangstelsel is een private markt met sterke regulering om een gelijk speelveld te creëren en basiskwaliteit te garanderen. In het huidige stelsel mist de prikkel om meer te presteren dan de basiskwaliteit en daarom zou het door deskundigen beter worden gevonden om te sturen op waarden, vertrouwen en professionaliteit. Zo zouden eisen aan sociaal-verantwoord ondernemerschap en de professionele cultuur - zoals maatschappelijke missie of continue professionalisering - van de organisatie gesteld kunnen worden.

Lokale samenwerking

In veel gemeenten vindt al samenwerking plaats tussen kinderopvang, onderwijs, en organisaties uit de jeugdhulp en jeugdzorg. Deze lokale netwerken creëren een omgeving waarin kinderen ondersteund worden in hun ontwikkeling.¹⁴ Op deze wijze kan worden ingespeeld op de behoeften van ouders en maatschappelijke vraagstukken in lokale context, aldus de deskundigen. Verschillende typen organisaties, professionele competenties en gelijkwaardigheid van partners zijn voorwaarden voor het effectief functioneren van degelijke netwerken. De deskundigen geven mee dat dit vraagt om ruimte aan lokaal beleid binnen het nationale stelsel.

Organisatiekenmerken en kwaliteit

De relatie tussen organisatiekenmerken en de geboden kwaliteit komt ook in de verkenning aan de orde. Hier is invulling aan gegeven door de resultaten van drie recente Nederlandse onderzoeken naar de relatie tussen organisatiekenmerken en verschillende aspecten van de kwaliteit van de kinderopvang te bestuderen (zie hoofdstuk 8).

De onderzoeken zijn gebaseerd op data die in 2012 zijn verzameld in het kader van het landelijke pre-COOL onderzoek¹⁵ en op data die in de periode 2017-2019 zijn verzameld in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.¹⁶ Daarbij is gekeken naar hoe combinaties van (organisatie)kenmerken samenhangen met de kwaliteit van de geboden opvang. Uit de drie onderzoeken komt het – consistente –

¹⁴ Het 'pedagogisch-educatief ecosysteem'

¹⁵ www.pre-cool.nl

¹⁶ www.monitorlkk.nl

beeld naar voren dat organisaties met een maatschappelijke missie, lokale betrokkenheid, aandacht voor professionalisering en actieve betrokkenheid van medewerkers een hogere kwaliteit bieden, meer cultureel-inclusief te werk gaan en een groter bereik onder kinderen in achterstandssituaties hebben dan andere organisaties. De onderzoeken laten daarmee zien dat indeling naar profit, non-profit of rechtsvorm niet bepalend zijn voor de aangeboden kwaliteit, maar dat het veel meer gaat om bovengenoemde kenmerken. Ook een op winst gerichte organisatie kan dus bijvoorbeeld een maatschappelijke missie centraal hebben staan of een betrokken rol in de omgeving spelen, wat we ook terug zien in de praktijk.

De organisatie die in het onderzoek getypeerd wordt als 'sociaal-geëngageerde professionele organisatie' sluit bij bovengenoemde constatering aan en vertegenwoordigt een type waar marktdenken en klantgerichtheid, gemeenschapsoriëntatie en professionele waarden evenwichtig verenigd zijn en waar management en professionals als team samenwerken.

Het hybride Nederlandse stelsel biedt ruimte voor dit type organisatie, waarbij het dus gaat om de samenhang van strategische keuzen die kinderopvangorganisaties maken en de organisatiekenmerken die hiermee in lijn zijn gebracht. De missie van de organisatie en de nadruk op professionaliteit zijn daarbij kernaspecten. Het is deze samenhang die van invloed is op de geboden kwaliteit van opvang.

Tot slot

De afgelopen periode is er in het publieke debat veel aandacht voor het stelsel van kinderopvang. De staatssecretaris van SZW heeft in het licht hiervan een reflectie op het kinderopvangstelsel en de SVK aan uw Kamer verzonden. De verkenning van Universiteit Utrecht en Sardes die ik uw Kamer hierbij doe toekomen, is een waardevolle aanvulling op deze studies en de actuele discussies rondom kinderopvang. Al deze inzichten kunnen door het nieuwe kabinet worden meegenomen in de afweging bij de ontwikkeling van nieuw kinderopvangbeleid.

Mede in het kader van de Pilot evaluatie- en onderzoeksplanning kinderopvang waarover de staatssecretaris van SZW u eerder geïnformeerd heeft¹⁷, zal ik u blijven meenemen in de onderzoeken op het terrein van kinderopvang.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁷ Brief van 14 september 2020, Evaluatie- en onderzoeksplanning Kinderopvang, Kamerstuk 31 322, nr. 416