

Vergaderjaar 2021–2022

31 322

Kinderopvang

Nr. 443

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2022

Op 21 april 2022 staat een commissiedebat over de kinderopvang op de agenda van de Tweede Kamer. In aanloop naar dat debat informeer ik uw Kamer hierbij over een aantal ontwikkelingen in het kinderopvangstelsel en het beleid dat ik daarbij voor ogen heb. Kinderopvang is een belangrijk instrument om ouders in staat te stellen om arbeid en zorg voor kinderen te combineren. Een goede start op de kinderopvang draagt ook bij aan de ontwikkeling van kinderen. Een kwalitatief goed en toegankelijk stelsel, met zekerheid voor ouders, is daarmee waar we continu hard aan werken. In hoofdstuk 1 van deze brief beschrijf ik de doelen van het kinderopvangstelsel en ga ik in op de stelselherziening die is aangekondigd in het Coalitieakkoord 2021–2025 (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), in het bijzonder op de vragen die zijn gesteld in het hoofdlijnen debat van de commissie SZW over de planningsbrief.¹ In hoofdstuk 2 beschrijf ik enkele andere ontwikkelingen in het kinderopvangbeleid.

Met deze brief geef ik ook uitvoering aan de volgende moties en toezeggingen:

- Mijn reactie op een aantal vragen uit het hoofdlijnen debat;²
- Mijn reactie op het voorstel van de SGP om de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag te vervangen door één overkoepelende kinderbijdrage;³
- De toezegging uw Kamer te informeren over de voortgang van de gesprekken met GGD GHOR Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten over het aanscherpen van de administratieve eisen in verband met een mogelijke invoering van een bewaarplicht.⁴

¹ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 108.

² Kamerstuk 35 925 XV, nr. 108.

³ Handelingen II 2021//22, nr. 54, item 6

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 372.

1. Kinderopvangstelsel en stelselherziening

Het kinderopvangbeleid heeft twee doelen: de arbeidsparticipatie van ouders bevorderen en de ontwikkeling van kinderen stimuleren. Het kinderopvangstelsel ondersteunt werkende ouders in de combinatie van arbeid en zorg. De gemiddelde arbeidsparticipatie in Nederland ligt op een hoog niveau (71%). Wel werken (vooral) veel vrouwen in deeltijd (73%).⁵ In het licht van de krappe arbeidsmarkt, maar ook de economische zelfstandigheid van vooral vrouwen, is het van belang dat iedereen die dat wil, meer uren kan werken. Uit eerdere adviezen⁶ kwam naar voren dat van kleine maatregelen weinig verder effect op de arbeidsparticipatie verwacht mag worden; een stelselwijziging is daarvoor noodzakelijk. Met de maatregelen uit het coalitieakkoord zet ik hiertoe een belangrijke stap. Effecten daarvan op de arbeidsparticipatie blijven overigens lastig te voorspellen.

Naast arbeidsparticipatie is ook het bevorderen van de ontwikkeling van het jonge kind een doel van het kinderopvangstelsel. Daarvoor is de kwaliteit van de opvang uiteraard van groot belang. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland over het algemeen goed is, vooral op sociaal-emotioneel gebied. Op de educatieve kwaliteit is nog wel winst te boeken, met name in de buitenschoolse opvang (bso). Ook in de gastouderopvang is de kwaliteit gemiddeld genomen goed, maar er is sprake van grote onderlinge verschillen.⁷ Hier ga ik in hoofdstuk 2 op in.

Naast de kwaliteit, is de toegankelijkheid van kinderopvang belangrijk. Hoewel het gebruik van kinderopvang jaar na jaar stijgt, lijkt voor ouders die geen gebruik maken van kinderopvang nog onvoldoende duidelijk wat de baten zijn voor de ontwikkeling van kinderen. Ook zien we dat ouders met een lage sociaal economische status (SES) relatief minder gebruik maken van kinderopvang dan midden- en hoge inkomens.⁸ Tenslotte is het bereik van kinderopvang hoog onder peuters van 2,5 tot 4 jaar (89%⁹), maar de deelname aan de bso is relatief laag (28%¹⁰) en daalt met oplopende leeftijd. Er valt dus nog winst te halen in het bereik.

Ik ga de mogelijkheden onderzoeken voor het bevorderen van gebruik van kinderopvang onder ouders met een lage sociaaleconomische status (SES). Hierbij kijk ik naar onder andere een effectievere informatievoorziening om de bekendheid met kinderopvang(toeslag) te vergroten onder ouders met een lage SES.¹¹ Ook wordt in het Verbetertraject kinderopvangtoeslag gewerkt aan onder meer het verhogen van de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Hierbij wordt tevens gekeken naar het bieden van maatwerk voor specifieke groepen, zoals ouders met een lage SES. Tot slot heeft de aankomende stelselherziening als doel om ouders meer zekerheid te bieden over hun

⁵ Gebaseerd op actuele cijfers van het CBS, percentages van beroepsbevolking: arbeidsdeelname en werkloosheid per maand, werkzame beroepsbevolking, arbeidsduur

⁶ IBO Deeltijdwerk (Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 1006), Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (Kamerstuk 31 322, nr. 424).

⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 414. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.

⁸ Slechts 1,4% van huishoudens met kinderopvangtoeslag behoort tot de laagste inkomens, tegenover 20% van hoogste inkomens (Tabula Rasa, Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES, november 2019).

⁹ Bureau Buitenhek, Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021 (zie bijlage bij deze brief). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Expertisecentrum Kinderopvang, Cijfers buitenschoolse opvang (maart 2021).

¹¹ Onderzoeken «Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES» (Kamerstuk 31 322, nr. 414) en «De eerste stap naar de kinderopvang: Experimenteel onderzoek naar interventies om de kinderopvang te stimuleren onder ouders met lage sociaaleconomische status» (Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 430).

recht op toeslag. Hiermee wordt naar verwachting het gebruik en de toegankelijkheid van opvang bevorderd, ook onder deze groep ouders.

Stelselherziening

Het kinderopvangstelsel staat aan de vooravond van een grote herziening, voortgekomen uit het coalitieakkoord. Hierover heb ik met uw Kamer gesproken in het hoofdlijnen debat van de commissie SZW over de planningsbrief.¹² Naast het geven van de stand van zaken, beantwoord ik hierbij ook, zoals toegezegd, schriftelijk de overige gestelde vragen die in het hoofdlijnen debat door de geringe beschikbare tijd onbeantwoord zijn gebleven.¹³ Ik ga in op de vraag van het CDA naar de principes van het kabinet bij de stelselherziening (zie «doelen van de stelselherziening»), de vraag van D66 over de duur van het onderzoek naar een uitvoeringsorganisatie (zie «planning stelselherziening») en de vraag van GroenLinks over maximering van het uurtarief (zie «ontwikkeling uurtarief»). Ook reageer ik op het voorstel van de SGP-fractie voor hervorming van het stelsel van kindvoorzieningen, zoals toegezegd door de Minister van Financiën.¹⁴ Ten slotte ga ik in op een aantal andere thema's uit of aanverwant aan het coalitieakkoord.

Het kabinet ziet de vergoeding voor kinderopvang als een belangrijk instrument om arbeidsparticipatie te stimuleren. Een goede start op de kinderopvang kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet en dat er meer zekerheid voor ouders nodig is. Daarom zet het kabinet in op een nieuw stelsel en investeert het kabinet € 2,2 miljard extra om een hoge, inkomensonafhankelijke vergoeding van 95% voor alle werkende ouders mogelijk te maken, direct gefinancierd aan kinderopvangorganisaties. Ook wordt de koppeling gewerkte uren¹⁵ losgelaten, waardoor het aantal uren kinderopvang waarop werkende ouders recht hebben niet meer afhangt van het aantal gewerkte uren. Dit draagt bij aan betaalbare kinderopvang en een eenvoudiger financiering.

- i. De hoge overheidsvergoeding, en daarmee een lage eigen bijdrage voor ouders, draagt bij aan de betaalbaarheid van de kinderopvang. Door de keuze voor een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage leidt meer werken (en dus een hoger inkomen) niet meer tot een daling van het toeslagpercentage en daarmee een lagere tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Hierdoor worden ouders beter in staat gesteld om arbeid en zorg voor kinderen te combineren.
- ii. Daarnaast is vereenvoudiging een belangrijk doel van de herziening. Het huidige stelsel is te complex en moet eenvoudiger. Daarom kiest het kabinet voor een inkomensonafhankelijke vergoeding en het loslaten van de koppeling gewerkte uren. Hierdoor is er meer zekerheid op het moment van aanvraag over de hoogte van de vergoeding en zijn er minder terugvorderingen. Dit leidt in combinatie met het invoeren van directe financiering aan kinderopvangorganisaties tot een vereenvoudiging van het stelsel voor ouders.

¹² Kamerstuk 35 925 XV, nr. 108.

¹³ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 108.

¹⁴ Handelingen II 2021/22, nr. 54, item 6

¹⁵ De verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang dat voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komt.

Het is van belang om het stelsel voor kinderopvang te hervormen, zodat de kinderopvang betaalbaarder wordt, arbeidsparticipatie verder gestimuleerd wordt en de wijze van vergoeding eenvoudiger wordt. Iedere stelselherziening gaat gepaard met dilemma's en aandachtspunten die zorgvuldige afweging vergen. Ik ga in op een aantal dilemma's en aandachtspunten:

1. Kosten kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens;
2. Ontwikkeling uurtarief en winsten;
3. Groei van de sector; en
4. Koppeling arbeid en zorg.

1. Kosten kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens

Er komt een vaste hoge vergoeding voor alle werkende ouders van 95%. Hiermee wordt het stelsel sterk vereenvoudigd en wordt een intensivering van ruim € 2 miljard op jaarbasis gedaan. Veel huishoudens gaan er met deze aanpassing dan ook fors op vooruit. Tegelijkertijd betekent het ook dat huishoudens met lagere inkomens te maken krijgen met een daling van de vergoeding van 96% naar 95%. Alternatief, namelijk opnieuw een inkomensafhankelijke vergoeding, leidt echter tot grotere complexiteit en minder voorspelbaarheid en zekerheid. Zo'n alternatief kent daarmee forse nadelen voor zowel de ouders als uitvoeringsorganisatie. Ander alternatief, namelijk het kiezen voor een hogere vaste vergoeding dan de 95%, gaat gepaard met een grotere investering dan de al extra beschikbaar gestelde middelen. Hiervoor is niet gekozen in het licht van alle andere opgaven waar we voor staan. Het is belangrijk om de hervorming van de kinderopvangtoeslag te bezien binnen het brede pakket aan maatregelen in het coalitieakkoord dat relevant is voor deze groep. Toegankelijkheid van kinderopvang voor alle inkomensgroepen blijft belangrijk, en deze zal ik daarom goed blijven monitoren.

2. Ontwikkeling uurtarief en winsten

De kinderopvang is een private markt, waarop zowel partijen zonder winstoogmerk als partijen met winstoogmerk (waaronder investeringsmaatschappijen) actief zijn. Vanwege het publieke belang wordt kinderopvang door de overheid gesubsidieerd en is de markt gereguleerd, om de kwaliteit en continuïteit van het kinderopvangaanbod te waarborgen. Alle kinderopvangorganisaties moeten voldoen aan de wettelijke eisen, ongeacht de organisatie- en financieringsconstructie van de aanbieder. Dit kabinet kiest voor een vaste hoge vergoeding voor alle werkende ouders van 95%, om de kinderopvang daarmee toegankelijker voor ouders te maken. Dat zal naar verwachting leiden tot een (forse) toename in de vraag, waardoor naast de toenemende overheidsfinanciering forse investeringen vanuit de sector nodig zijn.

Door de forse toename in overheidsvergoeding en de verwachte toename in de vraag, is er een risico dat de tarieven gaan stijgen. De fractie van GroenLinks vroeg in het hoofdlijnen debat of de uurtarief in de kinderopvang gemaximeerd is en hoeveel winst er gemaakt wordt in de sector. Een kinderopvangorganisatie is vrij om een uurtarief vast te stellen. De overheid geeft een tegemoetkoming in de kosten voor de kinderopvang tot een maximaal te vergoeden uurtarief. Dit is de maximum uurtarief voor de kinderopvangtoeslag. De maximum uurtarieven worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de ramingen van het CPB. De kosten boven de maximum uurtarief worden door de ouders betaald als onderdeel van de eigen bijdrage. Het is van belang dat de maximum uurtarief (en de daaraan gekoppelde toeslag) de kinderopvang toegankelijk maakt en houdt. De

stevige publieke component in de financiering kan een prikkel vormen om de uurtarieven te verhogen. Het is zaak om een goede balans te vinden zodat de maximum uurprijs ruimte biedt voor een doelmatige bedrijfsvoering, maar er tegelijkertijd geen prikkel ontstaat waarbij hogere tarieven leiden tot onnodig hoge winsten. Bij het eventueel overwegen van het instellen van beperkingen ten aanzien van het bepalen van de tarieven is daarom van belang om de complexiteit van dergelijke regelgeving en gevolgen hiervan goed mee te nemen.

Wat betreft de winsten geeft het sectorrapport van het Waarborgfonds kinderopvang goed inzicht in de kinderopvang. Volgens de laatste rapportage van vorig jaar, bedroeg het resultaat voor vennootschapsbelasting 4,1%¹⁶ in 2020 waarvan 0,2%-punt uitgekeerd is aan dividend. Het is op voorhand lastig te voorspellen wat de effecten van de stelselwijziging op de tariefontwikkeling en winstgevendheid precies zullen zijn. Dit hangt mede af van de marktwerking en is een aandachtspunt in de verdere uitwerking. Private investeringen kunnen eraan bijdragen dat de sector sneller kan inspelen op de toename van de vraag. Maar uiteraard moeten deze private investeringen geen afbreuk doen aan de kwaliteit en de duurzame stabiliteit van het aanbod van kinderopvang. De grote mate van overheidsfinanciering brengt een verantwoordelijkheid met zich mee. Het idee dat belastinggeld niet ten goede zou komen van de kinderopvang maar zou uitstromen als overwinst naar private equity, vind ik ook niet wenselijk.

3. Groei van de sector

Op dit moment is er sprake van een krappe arbeidsmarkt. Veel sectoren merken hiervan de gevolgen, waaronder de kinderopvangsector. De krappe arbeidsmarkt onderstreept het belang van goede kinderopvang, omdat het ouders in staat stelt te werken. Tegelijkertijd heeft de kinderopvangsector zelf ook last van de krapte. De verwachting is dat de stelselherziening zal leiden tot een verdere toename van de vraag. Naar schatting neemt de vraag naar uren kinderopvang hierdoor structureel met ongeveer 21% toe. De krappe arbeidsmarkt is daarom ook een aandachtspunt bij deze stelselherziening. Een eerste stap die tot een mogelijk grotere vraag leidt en al in 2023 plaatsvindt, betreft het loslaten van de koppeling gewerkte uren. Vervolgens gaat de vergoeding voor ouders naar 95%. In het coalitieakkoord zijn middelen gereserveerd om in 2025 deze stap naar 95% in één keer te zetten. Wachtlijsten vormen daarmee een risico. Een zorgvuldige invoering is daarom noodzakelijk om oplopende wachtlijsten voor werkende ouders te voorkomen. Dit is ook van belang om de kwaliteit te waarborgen, want een te grote stijging van vraag en aanbod kan een risico vormen voor de kwaliteit van de kinderopvang.

In het kader van de motie van de leden Paternotte en Pieter Heerma werk ik aan een arbeidsmarktaanpak voor de kinderopvang en voor andere sectoren. Voor de zomer zal ik uw Kamer hierover informeren.¹⁷

4. Koppeling arbeid en zorg

Het kabinet ziet kinderopvang als een belangrijk instrument voor ouders om de combinatie tussen arbeid en zorg voor kinderen te vergemakkelijken, en de arbeidsparticipatie te bevorderen. De huidige arbeidseis blijft in stand. Dat betekent dat ouders beiden moeten werken, of een doelgroepstatus moeten hebben, of één ouder in het geval van een

¹⁶ Dit is na de rentelasten, die volgens het sectorrapport 0,1%-punt bedroegen.

¹⁷ Kamerstuk 35 788, nr. 128.

eenoudergezin.¹⁸ Dit betekent dat niet iedereen aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag. Wel kunnen ouders die niet aan deze voorwaarden voldoen in bepaalde gevallen terecht bij een gemeentelijke regeling, namelijk voor enkele dagdelen peuteropvang per week, een sociaal-medische indicatie of voorschoolse educatie. Ik verwacht dat de hoge vergoeding voor kinderopvang en de sterke vereenvoudiging eraan bijdragen dat meer ouders die nu nog niet werken, de weg naar de arbeidsmarkt vinden en daarmee profijt kunnen hebben van het nieuwe stelsel.

Planning stelselherziening

Vanaf 2025 investeert het kabinet € 2,2 miljard in de kinderopvang. Het kabinet wil de koppeling gewerkte uren al per 2023 loslaten. Dit wordt geregeld met een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag. Een ontwerp van deze wijziging heeft onlangs voorgelegen voor internetconsultatie en ik ontvang op korte termijn de Uitvoeringstoets van Toeslagen. Ik verwacht het ontwerpbesluit in juni aan de Eerste en Tweede Kamer te sturen in het kader van de wettelijke voorhangprocedure.

Naast de aanpassing van het Besluit kinderopvangtoeslag op korte termijn, betreft een belangrijke eerste stap van de gehele herziening, het selecteren van een geschikte uitvoerder. Dit is een belangrijke stap richting een nieuw stelsel met directe financiering. Daarom vind ik het van belang dat dit zorgvuldig gebeurt. Het onderzoek naar een geschikte uitvoerder is inmiddels gestart en wordt uitgevoerd door ABDTOPConsult. Zij kijken de komende periode breed naar mogelijke uitvoerders op basis van een objectief toetsingskader. Onderdeel van dit onderzoek is om samen met de mogelijke uitvoerders in kaart te brengen onder welke voorwaarden uitvoeringsorganisaties directe financiering kunnen uitvoeren. ABDTOPConsult zal te werk gaan in drie fases: (1) vooronderzoek (*lessons learned* uit eerdere traject directe financiering en beoordeling beleidskader stelselherziening), (2) review van het concept-toetsingskader (met daarin onder andere aandacht voor ervaring in/capaciteit voor digitalisering van het proces van gebruiksvriendelijke gegevensuitwisseling, borgen van privacy en voor klantvriendelijkheid, transparantie en flexibiliteit/wendbaarheid) en (3) beoordeling van de offertes van uitvoeringsorganisaties op grond van het toetsingskader en advisering voor de selectie.

De planning is dat dit onderzoek in september/oktober van dit jaar is afgerond – op tijd om invoering in 2025 mogelijk te maken. Parallel aan het selecteren van een uitvoeringsorganisatie werk ik aan de vormgeving van het nieuwe financieringsstelsel. Hierbij wil ik ook de lessen van het eerdere traject voor directe financiering meenemen. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de herziening.

De herziening van de kinderopvangtoeslag is een grote operatie, met een zeer ambitieus tijdpad, waarbij de uitwerking zorgvuldig moet gebeuren. Met deze brief heb ik uw Kamer meegenomen in de huidige stand van zaken van de uitwerking, de doelen van de herziening en de dilemma's die ik op dit moment zie. Ik vind het van groot belang om de input van uw

¹⁸ Een ouder voldoet ook aan de arbeidseis als hij (of de eventuele toeslagpartner) studeert, als een inburgeringsplichtige een inburgeringstraject volgt, als werkloze een traject naar werk volgt of als arbeidsongeschikte een re-integratietraject volgt. Dit zijn de zogenoemde doelgroepouders. Daarnaast is in de arbeidseis een uitzondering opgenomen voor:

- gezinnen waarvan één van de ouders Wlz-indicatie heeft (sinds 1 januari 2021)
- gezinnen waarvan één van de ouders een tijdelijke Wlz-indicatie heeft (per 1 januari 2023)
- gezinnen waarvan één ouder is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden (per 1 januari 2022).

Kamer, het veld en de uitvoering daarbij mee te nemen. Bij de hervorming is – in lijn met de doelstellingen – uitgangspunt om een stelsel te maken dat toegankelijk is voor alle werkende ouders. Mijn tweede belangrijke uitgangspunt van de hervorming is om de zekerheid voor ouders zo hoog mogelijk te maken door het stelsel te vereenvoudigen en de mogelijkheid tot het ontstaan van terugvorderingen in het nieuwe stelsel zoveel mogelijk te beperken. Bij de uitwerking van de hervorming zal ik deze twee uitgangspunten als leidend principe hanteren, waarbij ik uiteraard ook de kwaliteit van de kinderopvang niet uit het oog zal verliezen.

Verder

Met de in het coalitieakkoord aangekondigde directe financiering verdwijnt de kinderopvangtoeslag voor ouders zoals we die nu kennen. We blijven ons echter tot de invoering van het nieuwe stelsel inzetten om de werking van de kinderopvangtoeslag verder te verbeteren. Sinds medio 2018 wordt in het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag door SZW en Toeslagen gezamenlijk gewerkt aan maatregelen ter voorkoming van hoge terugvorderingen bij ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen. U wordt met een aparte brief geïnformeerd over de stand van zaken van het verbetertraject. Tevens wordt interdepartementaal gewerkt aan het wegnemen van verschillende knelpunten in het toeslagenstelsel die zijn geagendeerd naar aanleiding van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg.¹⁹

Op het gebied van kindvoorzieningen en kansengelijkheid staan er ook een aantal zaken in het coalitieakkoord, die het Ministerie van OCW samen met mijn ministerie zal uitwerken. Dit betreft de Rijke Schooldag, waarvoor ik samen met OCW kijk naar de rol die de buitenschoolse opvang hierin kan spelen. Lokaal zijn hiervoor al mooie initiatieven, waarbij scholen, kinderopvang, gemeenten en andere instellingen samenwerken om de ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren. Daarnaast gaat het om het voorkomen van leerachterstanden bij de start. De Ministeries OCW en SZW zullen samen werken aan maatregelen voor het stimuleren van deelname aan voorschoolse educatie en de kwaliteit daarvan, alsmede het versterken van de relatie tussen onderwijs en opvang.

Reactie op voorstel SGP-fractie voor hervorming van de kindvoorzieningen

De fractie van de SGP heeft het voorstel gedaan om de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag te vervangen door één overkoepelende kinderbijdrage. Deze «kinderbijdrage» bedraagt in het voorstel voor alle ouders jaarlijks € 1.200 per kind. Daarbovenop komt een inkomensafhankelijke bijdrage tot maximaal € 4.800 voor kinderen tot en met 5 jaar en € 1.800 voor kinderen tussen de 6 en 17 jaar. Alleenstaande ouders krijgen het dubbele. Het inkomensafhankelijke deel van de kinderbijdrage wordt gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden (t-2), waardoor er geen sprake meer is van voorschotten en terugvorderingen. Voor ouders die sinds twee jaar terug inkomen verliezen stelt de SGP een vangnetregeling voor. Het voorstel is budgettair neutraal vormgegeven t.o.v. Miljoenennota 2021. De SGP investeert in haar voorstel (in tegenstelling tot het kabinet) dus niet extra in de kindregelingen.

¹⁹ Kamerstuk 35 572, nr. 49

Het CPB heeft een doorrekening gemaakt van het voorstel van de SGP.²⁰ Door het voorstel gaan met name lagere inkomens erop vooruit. De hoogste inkomensgroep (ongeveer een derde van alle huishoudens) gaat er gemiddeld op achteruit. Huishoudens die weinig of geen kinderopvang afnemen zullen over het algemeen een positief inkomenseffect hebben en vice versa. Het gebruik van kinderopvang neemt als gevolg van dit voorstel naar verwachting af, omdat ouders kinderopvang volledig zelf moeten betalen. Het voorstel van de SGP leidt tot een verschuiving van financiële ondersteuning van werkenden naar niet-werkenden. Dit heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen. Het voorstel heeft op lange termijn een negatief effect op de werkgelegenheid van – 1,0 procent (80.000 voltijdsbanen). Tot slot wordt het stelsel complexer omdat er een vangnetregeling moet worden opgetuigd.

Ik waardeer het dat de SGP net als het kabinet nadenkt over vereenvoudiging van het systeem van kindregelingen en met een doorgerekend tegenvoorstel komt. De SGP en het kabinet delen het doel om het systeem begrijpelijker te maken voor ouders. Wel maakt het kabinet bewust een aantal andere keuzes dan de SGP:

- Het kabinet wil het voor ouders aantrekkelijk maken om zorg en werk te combineren, ook met als doel om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Het voorstel van de SGP leidt tot een daling van het arbeidsaanbod met 80.000 voltijdsbanen omdat een groep ouders relatief meer zelf moet bijdragen aan de kosten voor kinderopvang. Dit vindt het kabinet onwenselijk.
- Hoewel het kabinet uiteraard ook voor keuzevrijheid voor ouders staat, vindt zij de kinderopvang ook belangrijk vanwege de bijdrage aan de ontwikkeling van het kind. Het SGP-voorstel leidt tot minder gebruik van kinderopvang (met name onder ouders met lage inkomens) omdat ouders de kosten volledig zelf moeten betalen en de kinderbijdrage ook aan andere uitgaven kunnen besteden.
- Om deze redenen kiest het kabinet voor een stelsel waarbij kinderopvang toegankelijk is voor werkende ouders en het stelsel eenvoudig is ingericht, met een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding van 95% voor werkende ouders, rechtstreeks gefinancierd aan kinderopvangorganisaties. Hiermee stimuleert het kabinet het gebruik van kinderopvang, de combinatie van arbeid en zorg en de ontwikkeling van kinderen.

2. Overige ontwikkelingen in het kinderopvangbeleid

Het vorige hoofdstuk ging over de doelen van het kinderopvangstelsel en de aanpassingen in het stelsel, die zijn aangekondigd in het coalitieakkoord. In dit hoofdstuk informeer ik u over enkele andere ontwikkelingen in het beleid voor de kinderopvang. Dit betreffen maatschappelijke ontwikkelingen en stelselontwikkelingen, die momenteel van invloed zijn op de kinderopvang, zoals corona en de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Daarnaast wordt een aantal lopende zaken beschreven die betrekking hebben op kwaliteit en veiligheid, zoals de evaluatie van de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK).

Corona

In 2020, 2021 en 2022 is de reguliere kinderopvang drie perioden tijdelijk gesloten geweest. Ouders zijn gedurende de sluitingsperioden, ook wanneer zij geen gebruik maakten van noodopvang, gevraagd de facturen door te betalen om de continuïteit van de sector te waarborgen. Uw

²⁰ CPB-notitie (februari 2022), Doorrekening herziening kindregelingen SGP.

Kamer is geïnformeerd over de verschillende tegemoetkomingsregelingen die voor deze drie perioden zijn gaan gelden.²¹ De contouren van de tegemoetkoming voor ouders met kinderopvangtoeslag voor de derde sluitingsperiode van de bso, van 21 december 2021 tot en met 9 januari 2022, zijn recent met uw Kamer gedeeld.²² Uw Kamer ontvangt naar verwachting uiterlijk 1 mei 2022 de definitieve aanpassing van de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling KO. Ik zal uw Kamer dan ook informeren over de tijdelijke tegemoetkomingsregeling KO zonder overheidsvergoeding en de tegemoetkoming voor de gemeentelijke regeling sociaal-medische indicatie (SMI).

Tot slot ben ik op dit moment met de sector in gesprek over de langetermijnstrategie rondom corona. Het doel is om tot een sectoraal plan te komen om de kinderopvang veilig en verantwoord open te kunnen houden in tijden van corona en om voorspelbaarheid te creëren voor houders en ouders. De Minister van VWS en ik hebben uw Kamer 1 april jl. geïnformeerd over de langetermijnstrategie corona en het proces voor de sectorplannen.²³

Samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs

Een goede samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs is van belang voor het realiseren van een doorlopende leer- en ontwikkellijn van kinderen. Daarom wordt doorlopend gewerkt aan het verbeteren van de samenhang en samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs. Door de twee verschillende stelsels met andere financiering, cao's, wet- en regelgeving en culturen, wordt het samenwerken soms als een uitdaging ervaren. In 2017 is het advies van de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang aangeboden aan uw Kamer.²⁴ Veel van de aanbevelingen daaruit zijn inmiddels behandeld. Ouderbetrokkenheid en de doorlopende ontwikkellijn zijn bijvoorbeeld opgenomen in het pedagogisch beleidsplan dat iedere kinderopvang moet opstellen. Ook is er inmiddels een handreiking uitgegeven over btw-problematiek bij samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en onderwijsinstellingen. Daarnaast werken de ministeries OCW en SZW met een aantal partijen²⁵ aan een handreiking met goede praktijkvoorbeelden die scholen, kinderopvangorganisaties en gemeenten inzicht geeft in mogelijke oplossingsrichtingen voor knelpunten die binnen de huidige wet- en regelgeving ervaren worden bij de realisatie van gezamenlijke huisvesting. De verschillen in wet- en regelgeving en kwaliteit tussen kinderopvang en basisonderwijs en de rol van kinderopvang in het integraal huisvestingsplan van gemeenten zal ik verder toelichten in de beantwoording van de Kamervragen van het lid Sahla (D66).²⁶

Voorschoolse voorzieningen

In 2016 zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt met als doel dat alle peuters (2,5- tot 4-jarigen) gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening.²⁷ Hierin is afgesproken dat het Rijk en gemeenten samen inzetten op toegankelijke voorschoolse voorzieningen en een groter bereik van peuters met deze voorzieningen. Gemeenten

²¹ Kamerstuk 31 322, nr. 438

²² Kamerstukken 31 322 en 25 295, nr. 442.

²³ Kamerstuk 25 295, nr. 1834

²⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 330.

²⁵ Handreiking wordt samengesteld door VNG, BMK, BK, PO-raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, Kenniscentrum Ruimte-OK, Ministerie van OCW en Ministerie van SZW

²⁶ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 2472 en 2468

²⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 300.

krijgen structureel extra middelen (in 2018 vastgelegd op 30 miljoen²⁸) om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Om de resultaten van deze afspraken te monitoren is er in 2017, 2019 en 2021 gekeken naar het bereik onder peuters en de inspanningen van gemeenten.²⁹ De monitor van 2021 is afgerond en vindt u bijgevoegd bij deze brief, alsmede een uitgebreidere evaluatie van de bestuurlijke afspraken. Ik concludeer op basis van deze monitor dat alle peuters gebruik kunnen maken van een gesubsidieerd aanbod, dat het bereik hoog is en dat het bereik ook is gestegen sinds 2017. Daarnaast is het aantal door de gemeente aangeboden uren sinds 2017 gestegen. Er is hierom geen directe aanleiding om dit instrument uit de bestuurlijke afspraken te herzien. Ondanks dat er voor alle peuters een regeling is en het bereik is gestegen, maakt toch nog een deel van de ouders geen gebruik van een voorschoolse voorziening. Daarom blijft het voor gemeenten en het Rijk de opgave om ouders op de mogelijkheden en het belang van voorschoolse voorzieningen te wijzen. Gemeenten hebben met de 30 miljoen euro uit de bestuurlijke afspraken voldoende extra middelen om beleid te voeren voor deze peuters. Ik ga met gemeenten in gesprek over de mogelijkheden om het bereik onder peuters verder te verhogen.

Evaluatie kwaliteitseisen Wet IKK

De Wet kinderopvang (Wko) bevat eisen op het gebied van kwaliteit en veiligheid waar de kinderopvang aan moet voldoen. De laatste grote wijziging in de kwaliteitseisen vond plaats in 2018 met de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK), die voortkwam uit een akkoord tussen de Minister en enkele brancheverenigingen in de kinderopvang. Deze wetwijziging bevatte nieuwe kwaliteitseisen op vier thema's: (1) de ontwikkeling van het kind centraal, (2) veiligheid en gezondheid, (3) stabiliteit en pedagogisch maatwerk en (4) kinderopvang is een vak. Enkele voorbeelden van kwaliteitseisen zijn de beroepskracht-kindratio, het aanstellen van een pedagogisch beleidsmedewerker, het veiligheids- en gezondheidsbeleid en het vaste-gezichtencriterium. Op dit moment wordt de Wet IKK geëvalueerd door een extern onderzoeksbureau. Daarbij worden uiteraard ook ervaringen vanuit de sector betrokken. In de evaluatie wordt gekeken naar het effect van de maatregelen op de kwaliteit van de kinderopvang en ook naar onbedoelde neveneffecten op de werkdruk en de arbeidsmarkt. De evaluatie is daarom ook een belangrijk onderdeel van de maatregelen tegen het personeelstekort en werkdruk. Naast de evaluatie van de Wet IKK loopt er een effectevaluatie van toezicht en handhaving in de kinderopvang. Handhaving van de kwaliteitseisen in de Wko is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Het toezicht wordt in opdracht van gemeenten uitgevoerd door de GGD'en. De effectevaluatie en het eindrapport van de evaluatie van de Wet IKK worden uiterlijk eind 2022 aangeboden aan uw Kamer. Naar aanleiding van beide evaluaties zal ik bezien of en waar aanpassingen nodig zijn in de kwaliteitseisen en in het stelsel van toezicht en handhaving.

Bewaarplicht aantal kinderen en medewerkers

De toenmalige Staatssecretaris van SZW heeft toegezegd uw Kamer te informeren over de voortgang van de gesprekken met GGD GHOR Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten over het aanscherpen van de administratieve eisen (invoering van een mogelijke bewaarplicht) met betrekking tot aantallen aanwezige kinderen en

²⁸ Septembercirculaire Gemeentefonds 2018.

²⁹ Kamerstuk 31 322, nr. 346; Kamerstuk 31 322, nr. 409.

pedagogisch medewerkers.³⁰ De afgelopen periode is tijdens gesprekken met GGD GHOR, VNG en brancheorganisaties gekeken naar een wijze waarop het vormgegeven kon worden. Hierbij is geconcludeerd dat er op korte termijn geen effectieve invulling van de bewaarplicht gevonden kon worden. Afgesproken is om dit onderwerp te betrekken bij het vervolg op de evaluatie van de Wet IKK.

Kwaliteitsverbetering gastouderopvang

Gastouderopvang is kleinschalige kinderopvang (dagopvang en/of bso) in het huis van het kind of van de gastouder. Vanwege de ruime en flexibele haal- en brengtijden biedt opvang bij een gastouder voor bepaalde ouders (bijvoorbeeld in beroepen met onregelmatige of ongebruikelijke werktijden) meer mogelijkheden dan een kindercentrum om arbeid en zorg voor kinderen te combineren. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat goede gastouderopvang net als een kindercentrum bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen.³¹ Daarom vind ik het zorgelijk dat het niveau van gastouderopvang in Nederland gemiddeld weliswaar goed is (vergelijkbaar met dagopvang in een kindercentrum), maar dat de variatie in kwaliteit relatief groot is met uitschieters naar zowel boven als beneden.³² Om die reden heeft de toenmalige Staatssecretaris van SZW uw Kamer geschreven dat de kwaliteitseisen voor de gastouderopvang daar waar mogelijk gelijk getrokken moeten worden met die van dagopvang in een kindercentrum.^{33, 34} Een eerste verbetermaatregel die het kabinet per 2022 heeft genomen is intensivering van toezicht en handhaving in de gastouderopvang.³⁵ De wetswijziging die reeds is aangekondigd om de nieuwe toezichtnorm formeel te verankeren in de Wet kinderopvang ben ik voornemens later dit jaar naar uw Kamer te sturen als onderdeel van het wetsvoorstel Verzamelwet SZW 2023. Daarnaast wordt in opdracht van mijn ministerie een inventariserend onderzoek uitgevoerd om achtergrondkenmerken in kaart te brengen van ouders die gebruik maken van gastouderopvang, van gastouders en van gastouderbureaus. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal ik uw Kamer informeren over concrete vervolgstappen.

Tot slot

In deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over een aantal belangrijke ontwikkelingen in (het beleid voor) de kinderopvang. De kinderopvang in Nederland staat er goed voor en zal zich de komende jaren verder ontwikkelen, onder meer als gevolg van de aanpassingen die zijn aangekondigd in het coalitieakkoord. Het doel is om met goede en toegankelijke kinderopvang kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling en om ouders maximaal te ondersteunen in het combineren van arbeid en de zorg voor kinderen. Graag spreek ik hierover met uw Kamer.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

³⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 372.

³¹ Fukink (2021). Effecten van kinderopvang: profiteren kinderen in verschillende mate? (Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW, gefinancierd binnen het ZonMW-programma Kwaliteit kinderopvang.)

³² Kamerstuk 31 322, nr. 410.

³³ Vanzelfsprekend geldt daarbij dat de gastouderopvang, onder andere vanwege de kleinschaligheid, verschilt van de dagopvang en dat er om die reden andere eisen aan gastouderopvang kunnen worden gesteld.

³⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 372.

³⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 439.

Achtergrond van de bestuurlijke afspraken

In 2016 zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt met als doel dat alle peuters (2,5 tot 4 jarigen) gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening.³⁶ Hierin is afgesproken dat het Rijk en gemeenten samen inzetten op toegankelijke voorschoolse voorzieningen en een groter bereik van peuters met deze voorzieningen. Gemeenten krijgen sinds 2016 structureel extra middelen om een financieel toegankelijk aanbod te doen aan peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag die nu nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan, zodat alle peuters hiervan gebruik kunnen maken. Er zat een opbouw in de middelen en deze zijn na de eerste monitor in 2017 vastgelegd op 30 miljoen euro.³⁷ Om de resultaten naar aanleiding van deze afspraken te monitoren, is er in 2017, 2019 en nu in 2021 gekeken naar het bereik onder peuters en de inspanningen van gemeenten. Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de monitors uit 2017 en 2019.³⁸ Begin 2020 zijn de bestuurlijke afspraken verduidelijkt naar aanleiding van een aanwijzing van de Algemene Rekenkamer.³⁹ De monitor van 2021 is afgerond en vindt u bijgevoegd bij de Verzamelbrief.

Gemeentelijke inspanning

Uit de resultaten blijkt dat alle gemeenten beleid hebben gemaakt voor de groep peuters die onder de gemeentelijke doelgroep van de bestuurlijke afspraken vallen. Dit zijn de peuters van ouders die niet tot de kinderopvangtoeslagdoelgroep behoren of onder de doelgroep van Voorschoolse Educatie (VE) vallen. Opvallend is dat het aantal uren gesubsidieerd aanbod is gestegen van gemiddeld 6,7 uur in 2019 naar 8 uur per week in 2021. Dit hangt waarschijnlijk samen met de veranderingen in het VE-beleid. In 2020 is het VE-aanbod uitgebreid naar 960 uur voor peuters tussen 2,5 en 4 jaar. In de praktijk betekent dit meestal een uitbreiding van 10 naar 16 uur per week. Daarnaast voeren gemeenten beleid om het bereik onder peuters te vergroten, vooral door de toeleiding te stimuleren en in mindere mate ook door de ouderbijdrage te verlagen of de capaciteit te verruimen.

Bereik onder peuters

De monitor kijkt naar het totale bereik onder peuters. Onder alle peuters is het non-bereik afgenomen tussen 2017 en 2021. Circa 10,8% van de ouders maakte in 2021 geen gebruik van een vorm van formele opvang. In 2017 en 2019 was dit 13,6% en 11,0%. Dit zijn zowel peuters van ouders die in aanmerking kunnen komen voor kinderopvangtoeslag (doelgroep van het Rijk) als peuters van ouders die niet in aanmerking kunnen komen voor kinderopvangtoeslag (en dus onder de doelgroep van gemeenten vallen). Ook de peuters met een VE-indicatie (circa 22% van het totaal aantal peuters) zitten hierbij.

In de monitor wordt het totale non-bereik verdeeld tussen ouders die wel en ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Deze verdeling van het non-bereik tussen deze twee groepen is in de laatste monitor accurater berekend door een nieuwe rekenmethode; de cijfers van de vorige monitors zijn hierop aangepast. Het non-bereik onder

³⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 300

³⁷ Septembercirculaire Gemeentefonds 2018

³⁸ Kamerstuk 31 322, nr. 346; Verzamelbrief Kinderopvang december 2019 (Kamerstuk 31 322, nr. 409).

³⁹ Gemeentenieuws van SZW – Coronamaatregelen editie 2 (2020Z09805)

kinderopvangtoeslag-gerechtigden was in 2021 10% en het non-bereik onder de gemeentelijke doelgroep 13%.

Redenen niet-gebruik

Ouders geven tenslotte diverse redenen om geen gebruik te maken van een voorschoolse voorziening. Een aanzienlijk deel van de ouders heeft geen belangstelling of doet dit uit principe niet. Kosten spelen een rol voor een beperkt deel van de ouders. Ook wachtlijsten, verhuizing en corona worden in mindere mate als reden opgegeven. De grootste categorie is «overige redenen», waarbij ouders hun antwoord niet verder hebben gespecificeerd. Onder overige redenen kunnen ook combinaties van redenen vallen. De redenen van het non-bereik zijn dus divers.

Conclusie

Deze monitor geeft inzicht in het bereik van peuters en het is positief om te zien dat het bereik tussen 2017 en 2021 is gestegen en dat gemeenten inspanningen hebben verricht om het bereik te vergroten. Het streven om te zorgen dat alle peuters gebruik kunnen maken van een voorschoolse aanbod is dus gehaald. Ondanks dat er voor alle peuters een regeling is en het bereik is gestegen, maakt toch nog een deel van de ouders nog geen gebruik van een voorschoolse voorziening, om uiteenlopende redenen. Dus blijft het voor gemeenten en het Rijk de opgave om ouders op de mogelijkheden en het belang van voorschoolse voorzieningen te wijzen. Voor de verbetering van het non-bereik onder ouders die kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen, zal ik kijken naar de mogelijkheden afkomstig uit de inzichten en interventies uit de onderzoeken in opdracht van SZW uit 2020/2021 naar het bevorderen van gebruik van kinderopvang onder ouders met een lage sociaaleconomische status. Daaruit bleek, onder andere, dat met een effectievere informatievoorziening de bekendheid met kinderopvang(toeslag) vergroot kan worden en kan leiden tot het gaan gebruiken van kinderopvang.⁴⁰ Ook wordt in het Verbetertraject kinderopvangtoeslag gewerkt aan onder andere het verhogen van de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het stelsel van de kinderopvangtoeslag. Hierbij wordt tevens gekeken naar het bieden van maatwerk voor specifieke groepen, zoals kwetsbare ouders. Daarnaast zal ik met gemeenten bespreken welke mogelijkheden zij nog zien om de toeleiding te verbeteren en zo het bereik verder te vergroten.

Ik concludeer op basis van deze monitor dat alle peuters gebruik kunnen maken van een gesubsidieerd aanbod, het bereik hoog is en dat het bereik ook is gestegen. Daarnaast is het aantal door de gemeente aangeboden uren sinds 2017 gestegen. Er is hierom geen directe aanleiding om dit instrument uit de bestuurlijke afspraken te herzien. Gemeenten hebben met de 30 miljoen euro uit de bestuurlijke afspraken voldoende extra middelen om beleid te voeren voor deze peuters. Zij kunnen gerichte acties inzetten om het bereik te verhogen en het aanbod qua uren te vergroten. Ik ga hier graag met gemeenten over in gesprek.

⁴⁰ Onderzoeken «Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES» (Kamerstuk 31 322, nr. 414) en «De eerste stap naar de kinderopvang: Experimenteel onderzoek naar interventies om de kinderopvang te stimuleren onder ouders met lage sociaaleconomische status» (Kamerstuk 31 322, nr. 430).