

Een kansrijke start voor alle kinderen

Naar inclusieve en toegankelijke
voorzieningen voor kinderen
van 0-13 jaar



Een kansrijke start voor alle kinderen

Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar

Aan de informateur, mevrouw M.I. Hamer

Deze publicatie betreft de door het DB vastgestelde versie van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave

Inhoud

Briefadvies	3
1. Doelstellingen en randvoorwaarden.....	4
2. Knelpunten in het huidige stelsel van kindvoorzieningen	7
3. Urgentie en noodzaak van aanpassing	10
4. Eerdere SER-adviezen.....	12
5. Terugblik en vooruitblik.....	14
5.1 Kabinetsbeleid 2016-2020	14
5.2 Ambitie en langere termijn.....	15
6. Voorstellen voor de komende kabinetsperiode	16
6.1 Voorstel voor een toegankelijk aanbod voor jonge kinderen	16
6.2 Voorstel voor een betaalbaar aanbod voor alle ouders	19
6.3 Voorstel voor een aantrekkelijk en kwalitatief goed bso aanbod	21
6.4 Voorstel voor het realiseren van een eenvoudig financieringssysteem	22
7. Afrondende beschouwing.....	23

Bijlagen

Bijlage 1 Samenvatting SER advies <i>Gelijk goed van start</i>	25
Bijlage 2 Samenstelling werkgroep Kindvoorzieningen.....	26

Algemeen Secretariaat

Aan de informateur
Mevrouw M.I. Hamer
De Tweede Kamer
t.a.v. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

BETREFT Briefadvies Kindvoorzieningen. *Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar*

DEN HAAG 10 juni 2021

E-MAIL

ONS KENMERK 21.75578

TOESTELNUMMER

BIJLAGE(N)

Geachte mevrouw Hamer,

In zijn advies *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling* (2019) heeft de Sociaal-Economische Raad aangekondigd op (korte termijn) en op eigen initiatief het kabinet over het onderwerp kinderopvang en sluitende dagarrangementen te adviseren.¹ De coronacrisis heeft dit onderwerp weer bovenaan de agenda geplaatst en laten zien dat de sector een belangrijke maatschappelijke rol vervult, zowel voor de ontwikkeling van kinderen als het welbevinden van ouders. Tegelijkertijd kan deze crisis leiden tot instabiliteit in de sector. De toeslagenaffaire heeft bovendien de onzekerheid vergroot en toont de complexiteit en de tekortkomingen van het huidige systeem. Deze omstandigheden vragen volgens de raad om een directe, maar geleidelijke aanpak, waarbij realistische en uitvoerbare stappen worden gezet. Het streven moet in de komende kabinetsperiode erop gericht zijn een stabiel en toekomstbestendig stelsel van voorzieningen voor alle kinderen te creëren. Belangrijke verworvenheden om daarbij te behouden zijn de keuzevrijheid van ouders, de gelijkwaardigheid van kinderopvang- en onderwijsorganisaties, de diversiteit van het aanbod, het ondernemerschap en innovatiekracht van de sector.

De SER stelt u hierbij graag op de hoogte van zijn bevindingen. Bij het opstellen van dit briefadvies is gebruik gemaakt van eerdere SER-adviezen en zal ook aandacht worden besteed aan de scenario's Kindvoorzieningen, zoals deze zijn beschreven in het Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen.² Zoals u bekend is, bevat deze studie bouwstenen voor scenario's voor de inrichting van een toekomstig stelsel van voorzieningen voor kinderen, waarbij onder meer wordt gekeken naar de toegankelijkheid, financiering, varianten in openingstijden en mogelijke vormen van integratie van onderwijs en kinderopvang.

¹ SER (2019) *Diversiteit in de top. Tijd voor versnelling*.

² Wij willen Gjalt Jellesma (Boink), Loes Ypma (Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang) en Gijs van Rozendaal (Kinderopvangfonds) danken voor hun input die zowel schriftelijk als mondeling is geleverd. Ook prof. Leseman (Universiteit Utrecht) danken wij voor zijn bijdrage.

1. Doelstellingen en randvoorwaarden

In het advies *Gelijk goed van start* (2016) concludeerde de SER dat voorzieningen voor jonge kinderen zowel een belangrijk arbeidsmarktinstrument zijn als een instrument voor het vergroten van kansen van kinderen in hun ontwikkeling. Kwalitatief goede voorzieningen bieden voor alle kinderen een meerwaarde en leveren een bijdrage aan het realiseren van gelijke kansen. Kindvoorzieningen zijn een belangrijk onderdeel van een plezierig woon-, werk- en leefklimaat in Nederland. Zij kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen, de participatie van ouders én aan een ontspannen en zorgzame samenleving.

Arbeidsparticipatie en de werk-privé balans

Diverse voorzieningen voor kinderen (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en vormen van vroege en voorschoolse educatie) stellen ouders in staat om betaalde arbeid te verrichten en ondersteunen de combinatie van arbeid en zorg. Dit geldt zowel voor ouders met jonge kinderen die niet naar school gaan als voor de ouders met schoolgaande kinderen. Volgens het CPB stimuleert voldoende aanbod van betaalbare kinderopvang de arbeidsparticipatie van vrouwen.³ Voor ouders brengt een sluitend dagarrangement meer rust in het dagelijkse patroon en biedt het ruimte om te gaan werken of meer uren te gaan werken. Deze voorzieningen kunnen ouders ook helpen wat betreft vragen rondom de opvoeding en ontwikkeling van hun kind, door de pedagogische expertise die voorhanden is.⁴

Ontwikkeling van kinderen

Kwalitatief goede voorzieningen voor jonge kinderen (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse en vroegschoolse educatie) leveren een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Investeren in het jonge kind loont, zo blijkt uit nationaal en internationaal onderzoek.⁵ Voorzieningen die gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling dragen bij aan de algemene cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen en leggen de basis voor schoolspecifieke ontwikkeling en talentontwikkeling in een latere fase. Kindvoorzieningen spelen bovendien een belangrijke rol in het leren van sociale vaardigheden. Door kinderen samen te laten spelen leren kinderen van elkaar: ze leren bijvoorbeeld vriendschappen op te bouwen en samen te werken. Juist de voorschoolse voorzieningen kunnen een omgeving zijn waar deze vaardigheden effectiever worden geleerd.

Het verminderen en voorkomen van leerachterstanden maakt een wezenlijk onderdeel uit van de ontwikkelingsfunctie. Door een vroegtijdige signalering en aanpak kunnen onderwijsachterstanden worden gerepareerd of op latere leeftijd worden voorkomen. Het doel is kinderen met een achterstand een betere start te bieden in het basisonderwijs en gelijke kansen te creëren.

De SER onderschrijft dan ook het uitgangspunt dat de eerste levensjaren zeer belangrijk zijn voor de latere ontwikkeling. Kwalitatief goede kindvoorzieningen kunnen

³ CPB (2019) *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid*.

⁴ SCP (2021) *Sociale netwerken van ouders. Steun bij de opvoeding en andere ouderschapstaken*.

⁵ Op de SER-website is bij het SER advies *Gelijk goed van start* (2016) een bijlage geplaatst met daarin een groot aantal (overzichts)studies naar de invloed van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen. Deze tabellen geven een overzicht van studies in Nederland en het buitenland. Deze tabellen bieden niet alleen een overzicht van de gemiddelde effecten, maar brengen ook in kaart welke ouders en kinderen het sterkst door kindvoorzieningen beïnvloed worden en onder welke omstandigheden kindvoorzieningen meer en minder effectief zijn. Volgens de raad is het wenselijk om het onderzoek dat sinds 2016 is verschenen te inventariseren en indien nodig aanvullend onderzoek te verrichten.

thuismilieus aanvullen en eventuele tekorten compenseren. Daarbij spelen peuterspeelzalen en gastouderopvang ook een belangrijke rol. Peuterspeelzalen zijn een belangrijke vindplaats van sociaal-pedagogische-maatschappelijke problematiek in met name kwetsbare gezinnen. Door onderdeel te zijn van het sociaal werk, kan snel en laagdrempelig worden ingegrepen en ondersteuning geboden. Peuterspeelzalen zijn vooral gevestigd in woonbuurten en wijken en vallen organisatorisch vaak onder een welzijnsorganisatie in de buurt. Hierdoor zijn de contacten met sociaal werk, zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het maatschappelijk werk of de schuldhulpverlening snel gelegd en kan er worden samengewerkt. De gastouderopvang biedt vooral voor ouders die in onregelmatige diensten werken flexibiliteit, het is kleinschalige opvang en wordt ook aangeboden in niet-stedelijke regio's waar minder vraag en aanbod van kinderopvang is. Wel zijn er in de gastouderopvang nog verbeteringen mogelijk voor het beter borgen van de kwaliteit ervan.

Ook kunnen voorzieningen zorgen voor positieve effecten op de ontwikkeling van schoolgaande kinderen en het verminderen van achterstanden bij schoolgaande kinderen. Dit hangt samen met de rol die de buitenschoolse opvang (bso) speelt in de brede talentontwikkeling bij schoolgaande kinderen. Studies laten positieve effecten zien van deze brede ontwikkeling op sociaalemotionele ontwikkeling, schoolprestaties en vooral engagement (geïnteresseerd blijven om verder te leren). Een belangrijke voorwaarde is dat bso geen verlengde van de school moet zijn, maar juist activiteiten moet aanbieden op het gebied van brede ontwikkeling die variëren van sport, muzikale en kunstzinnige vorming en vaardigheden zoals samenwerken en creativiteit. Die brede vorming rendeert op langere termijn en is van belang voor toekomstige kansen in het onderwijs, maar ook op de arbeidsmarkt en in het sociale leven.⁶

Deze activiteiten die bijdragen aan brede talentontwikkeling (en het toenemende 'schaduwonderwijs') kunnen ook buiten de opvang plaatsvinden en worden ook veel door ouders zelf georganiseerd. Onderzoek laat zien dat ouders met verschillende sociaaleconomische achtergronden hierin verschillende keuzes maken. Hoogopgeleide ouders met een relatief hoog inkomen kunnen dit soort zaken vaker zelf regelen, maar ouders met een laag inkomen hebben daarvoor geen geld. Daarbij zijn er indicaties dat hoger opgeleide ouders actiever op de (cognitieve en niet-cognitieve) ontwikkeling van hun kinderen sturen en zij daarom ook meer extra-curriculaire activiteiten voor hun kinderen organiseren. Uit onderzoek van de Onderwijsinspectie blijkt dat in de afgelopen jaren het 'schaduwonderwijs' fors is toegenomen.⁷ Hierdoor kan op de basisschool de kloof tussen de ontwikkeling van kinderen van ouders met een hoog inkomen, en kinderen van ouders met een laag inkomen groter worden. Er zijn aanwijzingen dat dit informele onderwijs een belangrijke factor vormt van de toenemende kansenongelijkheid, die tegenwoordig minder van sociale klasse of etnisch-raciale herkomst afhangt dan van inkomen, althans in landen als de Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk.⁸ De financiële investeringen in extra curriculaire aanbod zijn een steeds belangrijkere factor geworden in het ontstaan en in stand blijven van kansenongelijkheid.⁹

⁶ In de publicatie van WRR (2013) *Naar een lerende economie* wordt gewezen op het belang van nieuwe vaardigheden en meervoudige talenten, waar het traditionele onderwijs onvoldoende steun aanbiedt. Zie ook Leseman en Slot (2019) *Investeren in kinderen 0-12 jaar, bevindingen uit de wetenschap*. Leseman e.a. (2021) *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogische-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning*.

⁷ Inspectie van het onderwijs (2021) *De Staat van het onderwijs*.

⁸ Lareau (2011) *Unequal Childhood*; Snellman et al. (2015) The engagement gap: social mobility and extracurricular Participation among American Youth. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 657(1), 194-207. Zie ook: SEO (2018) *Licht op schaduwonderwijs*.

⁹ Reardon, No rich child left behind, 27 april 2013 *New York Times*; Reardon (2013) *The Widening Income Achievement Gap*.

Voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 13 jaar zijn dus zowel een belangrijk arbeidsmarktinstrument als een instrument voor het vergroten van kansen van kinderen in hun ontwikkeling. Waar de nadruk eerder lag op betaalbaarheid van de kinderopvang en de participatiefunctie is de laatste jaren meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van de voorzieningen en voor kinderopvang als instrument voor ontwikkeling. Daar is de laatste jaren ook door de overheid extra in geïnvesteerd. Volgens de SER zijn beide doelstellingen van belang en moeten beide doelstellingen in de analyse van knelpunten en bij het schetsen van de oplossingsrichtingen aan bod komen. Vanwege de conjunctuurgevoeligheid van de sector zijn bovendien meerdere doelen en instrumenten nodig om een stabiel stelsel voor voorzieningen voor kinderen te kunnen creëren.

Randvoorwaarden

De vorm en randvoorwaarden zijn cruciaal voor de effectiviteit van kindvoorzieningen. De randvoorwaarden bepalen of het lukt om de beoogde doelen (het stimuleren van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en het verminderen van achterstanden) te bereiken. Volgens de raad zijn de volgende randvoorwaarden van belang: kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en eenvoud.

Uit alle studies blijkt dat de *kwaliteit* van voorzieningen een fundamentele voorwaarde is voor de effectiviteit ervan.¹⁰ Kwaliteit is een belangrijke randvoorwaarde voor het bereiken van de verschillende doelstellingen (participatie, ontwikkeling en gelijke kansen). Zo kunnen ouders betaalde arbeid verrichten en kan een betere balans tussen werk en privé het welbevinden en de arbeidsproductiviteit van ouders verhogen. Tegelijkertijd zijn kindvoorzieningen effectiever bij het bestrijden van achterstanden als de proces- en structurele kwaliteit hoger is, er sprake is van voldoende stabiliteit en continuïteit en er een partnerschap is met ouders, bijvoorbeeld door een medezeggenschapsstructuur waaraan ouders deelnemen. Verschillende mechanismen zijn leidend, maar de kern is dat kinderen zich beter ontwikkelen in een omgeving die stimulerend en veilig is.

Daarnaast speelt de *toegankelijkheid* en *betaalbaarheid* een rol. De *toegankelijkheid* heeft betrekking op de drempels voor ouders. Deze drempels kunnen fysiek of financieel van aard zijn. Fysieke toegankelijkheid verwijst onder andere naar de nabijheid van voorzieningen, het beschikbare aanbod van kindplaatsen en de vraag of dit aanbod aansluit bij de wensen van ouders en het al dan niet aanwezig zijn van wachtlijsten. Bij financiële toegankelijkheid speelt de vraag in hoeverre er voor bepaalde groepen kinderen (bijvoorbeeld kinderen van ouders die niet werken) financiële drempels bestaan om gebruik te kunnen maken van kinderopvang. Zo betekent de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag dat er voor ouders zonder werk, geen financiële tegemoetkoming is en de financiële drempel dus zeer hoog is.

Betaalbaarheid gaat over de kosten van de voorziening voor ouders en de vraag of werken voor ouders met jonge kinderen loont. Zowel de hoogte van de kinderopvangtoeslag als de tariefstelling van de kinderopvanginstelling zijn daarbij bepalend, maar ook de perceptie van ouders. Deze perceptie over de hoge kosten hangt samen met de huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag, die door ouders als ingewikkeld en complex wordt ervaren en waardoor de nettokosten van kinderopvang lastig te doorzien zijn. Een toekomstig stelsel dient *eenvoudig* te zijn en begrijpelijk voor alle ouders. Een goed inzicht in de kosten van de kinderopvang en een transparant stelsel met oog voor menselijke maat zijn cruciaal.

¹⁰ Zie de literatuurlijst in *Gelijk goed van Start* waarin o.a. wordt verwezen naar Van Huizen & Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*; Sylva (2015); Presentatie ECCSS & CARE Seminar; Melhuis et al. (2015); Unicef (2008) *The childcare transition*.

Deze bovengenoemde randvoorwaarden zijn van invloed op de mate waarin de doelstellingen kunnen worden bereikt. De randvoorwaarden kunnen elkaar beïnvloeden (bijvoorbeeld doordat een kwaliteitsimpuls de opvang duurder maakt), maar het is ook de combinatie van randvoorwaarden die bepaald of de doelen van het kinderopvang worden gehaald. Ouders zullen bijvoorbeeld niet geneigd zijn hun kind naar de opvang te brengen als dit als te duur wordt ervaren, hoe hoog de kwaliteit van de opvang ook is. Het verdient dan ook aanbeveling om verbeteringen door te voeren op alle randvoorwaarden (kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en eenvoud) in plaats van enkel in te zetten op één randvoorwaarde.

2. Knelpunten in het huidige stelsel van kindvoorzieningen

De raad constateert dat het huidige stelsel belangrijke voordelen kent. Zo is het stelsel financieel doelmatig, gericht en biedt het keuzevrijheid voor ouders.¹¹ Tegelijkertijd kent het huidige stelsel volgens de raad een aantal knelpunten. De raad stelt vast dat het optimale ontwerp van het stelsel van kindvoorzieningen nog niet is bereikt. De problemen zijn bovendien door de huidige crisis onder een vergrootglas komen te liggen.

In het onderstaande hebben we de knelpunten kort toegelicht. Allereerst komt de aanbodzijde aan bod (onder andere de financiële toegankelijkheid, marginale druk, complexiteit van het stelsel en kinderopvangtoeslagaffaire). Vervolgens worden de knelpunten aan de vraagzijde beschreven (onder andere deeltijdplek, laag gebruik van het aantal uren kinderopvang, laag gebruik van de bso en het ontbreken van de sluitende dagarrangementen).

Financiële toegankelijkheid en betaalbaarheid

Een van de knelpunten waar ouders tegenaan lopen is dat kinderopvang beperkt toegankelijk is. Zo is in het huidige stelsel de kinderopvangtoeslag alleen toegankelijk voor kinderen van wie beide ouders werken. Kinderen van niet-werkende ouders of kinderen van één werkende ouder hebben geen toegang tot gesubsidieerde opvang; het systeem maakt onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders.¹²

Daarnaast worden de kosten in de SCP studie uit 2018 door ouders als een van de redenen genoemd waarom ouders minder opvang hebben dan ze hadden gewild, of dan ze vroeger hadden.

Bij deze betaalbaarheid speelt het probleem van de maximumuurprijs; deze maximumuurprijs lijkt niet langer de norm te zijn voor de sector. In 2006 kon met het uurtarief van de toeslagregeling nog bijna 80 procent van het opvangaanbod worden bekostigd. In 2018 is dat voor dagopvang gedaald tot 56 procent en in 2019 is dat teruggelopen naar 35 procent van het aanbod. Voor de bso is het verschil groter. Kon in 2018 nog 27 procent van het bso aanbod bekostigd worden met het maximum toeslagtarief, in 2019 is dat teruggelopen tot 13 procent.¹³

Daarnaast speelt de vraag in hoeverre werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de beslissing om te gaan werken loont en

¹¹ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020) *Eindrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)*.

¹² Volgens de *Tussenrapportage SVK* (2020) is het bereik onder peuters van 2-4 jaar op dit moment ongeveer 89 procent. Daarbij bestaan er grote verschillen tussen de inkomensgroepen. Ouders uit lage inkomensgroepen maken minder gebruik van formele kinderopvang dan ouders uit hogere inkomensgroepen.

¹³ Buitenhek Management & Consult (2019) *IKK Monitor 2019: raming en realisatie kosteneffecten verandering BKR kinderopvang*.

in hoeverre een extra dag werken loont. Zolang de marginale druk¹⁴ lager is dan 100 procent loont het, in euro's bezien, om (meer) te werken. Tegelijkertijd geldt dat marginale druk niet altijd een doorslaggevende factor is bij de beslissing om (meer) te werken omdat ouders ook waarde hechten aan tijd doorbrengen met kinderen en vrije tijd in het algemeen. Niettemin is het wel zo dat op het moment dat een ouder een dag extra gaat werken, twee effecten nu tegen elkaar inwerken. Aan de ene kant stimuleert de kinderopvangtoeslag een dag extra werken, omdat de kosten voor een dag extra kinderopvang deels worden vergoed. Tegelijkertijd daalt het toeslagpercentage over de gehele kosten van kinderopvang, omdat het inkomen hoger wordt. Vooral als er een groot verschil is tussen het inkomen van de eerste verdienster en tweede verdienster, kan de marginale druk voor de tweede verdienster oplopen tot boven de 60 procent (met name voor werkende vrouwen met een partner met een hoog inkomen). Door een te hoge marginale druk (en te hoge kosten van kinderopvang) kan het talent van met name hoger opgeleide vrouwen deels onbenut blijven.

Uit een studie van het CPB¹⁵ blijkt dat voornamelijk voor werkenden met een inkomen hoger dan 30.000 euro geldt dat de marginale druk bij een loonsverhoging hoger is voor werkenden met kinderen die van de kinderopvang gebruikmaken dan voor werkenden zonder kinderen of werkenden met kinderen die geen gebruikmaken van de formele kinderopvang. Minstverdieners¹⁶ met kinderen die meer uren gaan werken en gebruikmaken van de kinderopvang hebben een marginale druk die 10-15 procentpunt hoger is dan minstverdieners zonder kinderen of minstverdieners met kinderen die geen gebruik maken van de formele kinderopvang. Meer werken als minstverdiener met gebruik van de formele kinderopvang loont dan in beperkte mate. Netto houden deze werkende ouders meestal minder dan 40-50 procent van het extra brutosalairis over.

Perceptie betaalbaarheid en complexiteit van het stelsel

Naast de feitelijke kosten spelen ook de perceptie en onzekerheid een belangrijke rol. In de SCP studie geven ouders daarbij aan dat ze niet weten waar ze aan toe zijn; de hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt als onvoorspelbaar ervaren.¹⁷ Kinderopvang wordt daarnaast als duur ervaren en het stelsel als ingewikkeld. De kosten zijn in het algemeen onvoldoende inzichtelijk en transparant volgens ouders.

Kinderopvangtoeslagaffaire

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft volgens de raad de zwakten van het stelsel blootgelegd en laten zien hoe belangrijk het is dat voorzieningen op een toegankelijke en begrijpelijke wijze worden gefinancierd en uitgevoerd. De berekening van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld en sterk afhankelijk van het inkomen, waardoor zelfs bij geringe inkomenswijzigingen en wijzigingen in het aantal afgenomen uren de hoogte van de kinderopvangtoeslag sterk kan wijzigen. Een deel van de ouders krijgt te maken met naheffingen waar grote bedragen mee gemoeid zijn en kan daardoor in grote financiële problemen komen. Het is uit de affaire gebleken dat voor een groep ouders de terugvordering is opgelopen tot duizenden euro's of meer. Omdat de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk is, krijgen vooral huishoudens met een laag inkomen en (dus) een relatief hoge toeslag, te maken met de hoogste terugvorderingen als er teveel is uitgekeerd, terwijl hun financiële buffers het kleinst zijn. Dit kan leiden tot betalingsproblemen, omdat deze terugvorderingen voor huishoudens met een laag inkomen een relatief grote financiële last kunnen veroorzaken.

¹⁴ De marginale druk is het deel van het extra inkomen dat een huishouden inlevert aan belastingen, minder toeslagen, en kosten kinderopvang als de partner (meer) gaat werken.

¹⁵ CPB (2019) *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen*.

¹⁶ Bij het recht op kinderopvangtoeslag wordt gekeken naar het aantal gewerkte uren van ouders en niet naar het inkomen. In de praktijk zal dit echter samenhangen.

¹⁷ SCP (2018) *Kijk op kinderopvang*.

Vele ouders zijn slachtoffer geworden van de harde aanpak die de achterliggende jaren is gehanteerd bij de kinderopvangtoeslag. Wat hen is overkomen, ziet de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag als ongekend onrecht. Het onrecht wordt nu wel meer onderkend, maar is nog niet rechtgezet. Het is aan de overheid om deze deuk in het vertrouwen te herstellen.¹⁸

Naast de knelpunten aan de aanbodzijde constateert de SER ook aan de vraagzijde een aantal knelpunten, die vooral samenhangen met de Nederlandse deeltijdcultuur.

Deeltijd-klem

Kenmerkend voor de Nederlandse arbeidsmarkt is dat tegenover de relatief hoge participatiegraad in personen een lage participatiegraad in uren staat. Dit is het gevolg van het feit dat Nederlandse vrouwen relatief vaak in deeltijd werken. Nederland is wereldkampioen in deeltijdwerk en deeltijdwerk is niet altijd een bewuste keuze. Steeds vaker lijkt de deeltijdbeslissing een automatisme. Vooral in gezinnen met jonge kinderen is deeltijdwerk de dominante keuze. In dit kader wordt ook wel gesproken over de deeltijd-klem; culturele ideeën, normen en opvattingen en institutionele evenwichten versterken elkaar. Zo stelt de econome Janneke Plantenga dat “al onze institutionele arrangementen georganiseerd [zijn] rond het deeltijdse model en [we] dit – wellicht zonder dat we het zelf willen – in stand [houden]”.¹⁹

Laag gebruik van aantal uren kinderopvang en laag gebruik bso

Dit gegeven weerspiegelt zich ook in het gebruik van formele kinderopvang. In Nederland worden in vergelijking tot andere OESO landen relatief weinig uren kinderopvang afgenomen, hetgeen de arbeidsparticipatie van met name vrouwen kan belemmeren. Het aantal 0-2 en 2-5-jarigen dat gebruikmaakt van de formele kinderopvang is internationaal gezien redelijk hoog, maar het aantal uren dat wordt afgenomen is, met name voor 0-2-jarigen, juist zeer laag. In Nederland gaan 0-2-jarigen gemiddeld 16 uur per week naar formele kinderopvang, tegenover een OESO gemiddelde van 30 uur per week.²⁰

Waarschijnlijk hangt dit lage gebruik samen met de culturele norm in Nederland. De meeste Nederlanders zien moeders van kinderen (0 tot 4 jaar) liever niet meer dan drie dagen per week werken.²¹ Twee op de drie vrouwen en mannen denken bovendien dat slechts een paar dagen opvang goed is voor een kind.²² Het gebruik van bso door 4-12-jarigen is lager dan het gebruik door jonge kinderen; ongeveer een kwart van de kinderen gaat naar de bso. Vanaf 6 jaar is er een daling in het gebruik en vanaf 10 jaar neemt het gebruik flink af.²³ Bovendien gaat het maar om gemiddeld twee middagen per week. De deelname van kinderen varieert uiteraard niet alleen met hun leeftijd, maar ook met het inkomensniveau van hun ouders. Hoe hoger het inkomensniveau van de ouders, hoe hoger de deelname aan formele opvang.

¹⁸ Verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2021) *Ongekend Onrecht*.

¹⁹ Zie voor beschrijving deeltijdcultuur en deeltijd-klem: SER (2016) *Een werkende combinatie*. Zie ook: Tweede Kamer, 2019-2020, 29696, Structurele Duurzame economische groei, nr. 7, Brief ministerie van EZK, 13 december 2019.

²⁰ Nederland is daarentegen in de OESO-landen koploper in het gebruik van informele kinderopvang door bijvoorbeeld burens, vrienden en grootouders. OESO (2019) *Part-time and partly equal: gender and work in the Netherlands*.

²¹ SCP (2019) *Emancipatiemonitor 2018*.

²² SCP (2019) *Emancipatiemonitor 2018*.

²³ Ministerie SZW (2020) *Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorziening*, p. 14.

Geen sluitende dagarrangementen

In het SEO-onderzoek is in navolging van het SER-advies uit 2011 en 2016 eveneens geconstateerd dat school-, opvang- en werktijden onvoldoende op elkaar aansluiten. De indeling van de dag is voor ouders en kinderen versnipperd. De tussenschoolse opvang is nog steeds op veel scholen niet goed geregeld.²⁴ Ten aanzien van het eigentijdse en sluitende dagarrangement is weinig vooruitgang geboekt. De juridische en financiële barrières die hiervoor bestaan zijn kennelijk moeilijk op te lossen; de samenwerking tussen de voorzieningen voor opvang en onderwijs is gebrekkig.²⁵

Ook is het aanbod van de buitenschoolse opvang in sommige gevallen te weinig aantrekkelijk en richt het zich te weinig op de ontwikkeling van het kind. De Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang (LKK) heeft in 2019 een trendanalyse gemaakt van de kwaliteit van de buitenschoolse opvang.²⁶ Daaruit komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de bso gemiddeld en stabiel is. Sinds 2011 is de kwaliteit echter niet verbeterd, maar eerder gelijk gebleven of zelfs iets gedaald. De emotionele proceskwaliteit is beduidend beter dan het activiteitsaanbod. Het activiteitsaanbod is voor nu nog te veel gericht op het vermaken van kinderen en minder op een rijk en gevarieerd spel- en activiteitsaanbod dat aansluit bij de interesses van de kinderen en een bijdrage levert aan een brede competentieontwikkeling. Aanbod is nu vooral gericht op spel, minder op andere activiteiten als muziek, dans, natuur en techniek. Volgens de LKK lijken de resultaten erop te wijzen dat in de bso de kwaliteitsslag nog onvoldoende is gemaakt.

Het gebrek aan sluitende dagarrangementen belemmert de participatie van ouders. De werkgroep IBO deeltijdwerk concludeert dat een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag vraagt om een brede aanpak met ingrepen in het stelsel van kindvoorzieningen. De manier waarop het primair onderwijs, de kinderopvang en de buitenschoolse opvang georganiseerd zijn, beïnvloedt de manier waarop gezinnen keuzes maken in de arbeidsurenbeslissing.²⁷

3. Urgentie en noodzaak van aanpassing

De noodzaak om het stelsel aan te passen hangt niet alleen samen met de hierboven genoemde knelpunten en de toeslagenaffaire. De noodzaak van aanpassing is ook toegenomen door de grote gevolgen die de coronacrisis heeft op de volksgezondheid, de economie en onze samenleving. Door deze coronacrisis is op een aantal problemen in onze samenleving het vergrootglas gelegd. De kansenongelijkheid is een van de problemen die nu om aandacht vraagt. Ook is er een grote urgentie om gezamenlijk aan de slag te gaan met het herstelbeleid. De kinderopvangsector kan daarbij een belangrijke rol vervullen.

²⁴ SER (2016) *Een werkende combinatie*.

²⁵ Zie ook: Advies van Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (2018).

²⁶ Zie LKK (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*. In 2011 zijn de observatie-instrumenten voor de kinderopvang aangepast en toegepast in een landelijke studie voor buitenschoolse opvang. Deze instrumenten zijn inhoudelijk in lijn met de instrumenten voor de kinderdagopvang en omvatten een omgevingsschaal (vergelijkbaar met de ITERS/ECERS) en een schaal voor de beoordeling van zes interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers, in lijn met de NCKO-interactievaardigheden. In 2017-2019 is een tweede meting uitgevoerd op basis van deze instrumenten. In 2019 is voor de derde keer de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) uitgevoerd. Dit rapport bevat de gecombineerde bevindingen van de kwaliteitsmetingen die in 2017, 2018 en 2019 hebben plaatsgevonden in de kinderopvang, de peuteropvang, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang in Nederland.

²⁷ Ministerie van Financiën (2020) IBO Deeltijdwerk: *De(el)tijd zal het leren*.

Coronacrisis en groeiende kansenongelijkheid

Kansenongelijkheid in het onderwijs is al jaren een belangrijk thema in het onderwijs. Door de coronacrisis is deze kansenongelijkheid toegenomen. Kinderen en jongeren uit gezinnen met een zwakkere sociaaleconomische achtergrond ondervinden in grotere mate de negatieve effecten van de maatregelen die vanwege corona zijn genomen in het onderwijs. De achterstand vergroot de kansenongelijkheid waar in het onderwijs al jaren sprake van is.²⁸ Uit onderzoek blijkt dat deze achterstanden eerder groter dan kleiner worden, moeilijk te repareren zijn zonder maatregelen en doorwerken tot in de beroepsloopbaan en deelname in de samenleving. Kindvoorzieningen kunnen tegenwicht bieden in het verder laten oplopen en wellicht reduceren van deze verschillen.

Door ook de bso een stevigere positie te geven en een belangrijke rol te laten spelen in de brede talentontwikkeling van schoolgaande kinderen kan een bijdrage worden geleverd aan het bevorderen van gelijke kansen. Hierdoor kan het onderwijs worden ontlast.

Impact coronacrisis op de sector; belang van stabiliteit

In *Gelijk goed van start* wijst de SER op het belang van stabiel overheidsbeleid voor het goed functioneren van het stelsel. De conjunctuurgevoeligheid van de kinderopvang is een risico en er is een behoorlijke kans dat vraaguitval in de kinderopvang in de nasleep van de coronacrisis leidt tot verlies van banen en nieuwe faillissementen in de sector. Het is bovendien niet ondenkbaar dat door een economische crisis het jobbeleid terugkeert.

Met het oog op economisch herstel is het van belang om vraaguitval te voorkomen. Bovendien is het belangrijk dat mensen die hun baan verliezen als gevolg van de coronacrisis snel weer aan de slag kunnen. Deze mensen hebben baat bij betaalbare en kwalitatief goede kinderopvang, ook tijdens de zoektocht naar nieuw werk.

Personeelstekorten

Het probleem van een tekort aan personeel in de kinderopvang en het aantrekken en behouden van personeel is een vraagstuk dat al over een langere termijn speelt en naar verwachting het komende decennium nog belangrijker wordt. De conjunctuur en de huidige coronacrisis spelen daarin een belangrijke rol. Dit probleem zal aan de orde komen in de Adviesaanvraag arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren. Het probleem van personeelstekorten in andere maatschappelijke sectoren (zorg en onderwijs) komt daarbij ook aan bod. Dit zijn sectoren waarin vooral vrouwen werkzaam zijn en waar de druk als gevolg van de coronacrisis fors is toegenomen.

Wachtlijsten

Sinds 2018 zijn de wachtlijsten in de kinderopvang regelmatig in het nieuws. Deze nieuwsberichten melden behoorlijke regionale verschillen in de lengte van wachtlijsten en signaleren met name in de Randstad problemen. Zo worden er in 2019 weer wachtlijsten van drie jaar gemeld.²⁹ Het kabinet meldt in maart 2019 echter dat hoewel er sprake kan zijn van lokale wachtlijsten, de bezettingsgraad³⁰ van de kinderopvang in geen enkele regio boven de 80 procent uitkomt. Dit duidt erop dat er nog in geen enkele regio sprake is van volledige bezetting van de kinderopvang en er dus nog plaatsen beschikbaar zijn.³¹ Er lijkt dus enige discrepantie tussen de gegeven data en de

²⁸ Inspectie van het onderwijs (2021) *De Staat van het onderwijs*.

²⁹ Zie bijvoorbeeld NOS, AD, RTL, nu.nl. Zo meldt Boink in 2018 dat de wachtlijsten weer net zo lang zijn als voor de financiële crisis van 2008.

³⁰ De bezettingsgraad is het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat met kinderopvangtoeslag gedeeld door het aantal geregistreerde kindplaatsen per kinderopvangvoorziening.

³¹ Tweede Kamer, 31 322, Kinderopvang, nr. 392, Brief Staatssecretaris SZW aan Tweede Kamer, 15 maart 2019, Arbeidsmarktkrapte en wachtlijsten kinderopvangsector.

ervaringen van ouders in – met name – de Randstad. Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. Zo hebben ouders een voorkeur voor bepaalde dagen. Vaak zijn er wachtlijsten voor de maandag, dinsdag en donderdag. Ook spelen de voorkeuren van ouders voor specifieke locaties, en/of thema's zoals natuur of sport een rol en kiezen ouders er vaak voor om kinderopvang te zoeken in de eigen wijk of in de buurt van hun werk.

Vanwege de structurele knelpunten en de huidige coronacrisis constateert de raad dat het stelsel van voorzieningen van jonge kinderen aanpassing behoeft.

4. Eerdere SER-adviezen

In het advies *Gelijk goed van start* zijn verschillende aanbevelingen gedaan. De raad merkt op dat een deel van deze aanbevelingen nog steeds relevant is, een deel ervan is door het beleid in de afgelopen jaren uitgevoerd. De SER heeft daarbij een onderscheid gemaakt tussen de lange termijn (de stip op de horizon), de middellange termijn (kabinet Rutte III) en de korte termijn (kabinetsperiode voorafgaand aan Rutte III).

De stip aan de horizon is volgens de SER :

- Integraal en kwalitatief goed stelsel van voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar.
- Toegankelijk voor alle jonge kinderen.
- Betaalbaar voor alle ouders.

Daarbij is tevens aangegeven dat op langere termijn de verdeling in de financiering aanpassing behoeft. Naarmate kindvoorzieningen meer dienen als een instrument voor de ontwikkeling van kinderen en helpt om achterstanden te voorkomen, kan een relatief hogere bijdrage van de overheid worden overwogen.

Samengevat bepleit de raad voor de middellange termijn:

- Intensivering doelgerichte aanpak van achterstanden
- Aanbod voor alle kinderen en vereenvoudiging van de financieringsstromen
- Verdere verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel
- Stabiliteit en bestendigheid van het stelsel op middellange termijn
- Een nadere doordenking van de verdeling van kosten.

Zie ook bijlage 1, Tabel samenvatting met aanbevelingen uit SER advies *Gelijk goed van Start*

Intensivering doelgerichte aanpak

Belangrijke aanbeveling op de middellange termijn is dat de programma's voor kinderen met een achterstand dienen te worden geïntensiveerd (16 uur per week).

Deze beleidsaanbeveling was erop gericht om verbeteringen in het stelsel ten behoeve van de bevordering van ontwikkelingskansen en de vermindering van achterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium tot stand te brengen. De ontwikkeling van jonge kinderen en in het bijzonder die van jonge kinderen uit achterstandsgroepen is vooral gediend met een kwalitatief voldoende en goed aanbod van voorzieningen.

Integraal aanbod voor alle kinderen

In aanvulling daarop werd er in het SER-advies voor gepleit om voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders al dan niet werken, een aanbod van opvang en educatie van 16 uur per week te bieden.

Ook bij deze aanbeveling werd gekozen voor 16 uur per week. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat deze 16 uur per week het minimumaantal uren is

waar het gaat om een blijvende invloed op een brede ontwikkeling van kinderen. Kindvoorzieningen dragen pas bij aan de ontwikkeling van kinderen als zij een zekere minimale omvang hebben.

Verdere verbetering van kwaliteit en financiële toegankelijkheid

Ook is in het advies de aanbeveling gedaan om de kwaliteit verder te verbeteren. De kwaliteit van het stelsel wordt in belangrijke mate bepaald door de pedagogische medewerkers. Nu de focus meer is komen te liggen op de ontwikkelfunctie van de voorzieningen, achtte de raad het wenselijk dat er wordt gekeken naar de eisen die aan opleidingen, bijscholing en functieverbreding worden gesteld. Daarnaast diende de regeldruk te worden verminderd

Met betrekking tot de financiële toegankelijkheid wees de raad op de zorgelijke ontwikkeling van de daling van het gebruik onder de inkomensgroepen tot 1,5 modaal en de hogere inkomensgroepen. Volgens de raad moest ook worden onderzocht of bepaalde groepen extra ondersteuning nodig hadden. Daarnaast adviseerde de raad te bezien of de maximumuurprijzen waarover de toeslag werd berekend nog wel in lijn waren met de kostenontwikkeling in de sector. De raad benadrukte bovendien het belang van een termijn van zes maanden recht op kinderopvangtoeslag na ontstane werkloosheid.

Stabiliteit en betaalbaarheid van het systeem

Volgens de raad verdiende het ook aanbeveling om grote wijzigingen zoals die hebben plaatsgevonden rond de (financiering van) kinderopvang te voorkomen. Deze wijzigingen en het bijbehorend 'jojobeleid' scheppen veel onzekerheid voor alle betrokkenen en hebben ook hun weerslag op de geboden kwaliteit. Het advies wees erop dat het van belang is dat er een duidelijk en stabiel middellangetermijnperspectief komt over de voorzieningen van jonge kinderen en de financiering daarvan.

Nadere doordenking verdeling van de kosten

Ten aanzien van de verdeling van de uitgaven werd opgemerkt dat op langere termijn opnieuw zou kunnen worden gekeken naar de verdeling van financiële verantwoordelijkheden tussen overheid, individu en werkgevers. Als de kindvoorzieningen meer en meer een ontwikkelfunctie vervullen, dan ligt het in de rede dat de overheid in de toekomst meer gaat betalen dan de initieel afgesproken één derde.

In de SER-adviezen *Tijden van de samenleving* (2011) en *Een werkende combinatie* (2016) is met name ingegaan op de rol van de bso en de naschoolse activiteiten. In deze adviezen is geadviseerd om eigentijdse en sluitende dagarrangementen voor 4-12-jarigen te realiseren.

Een sluitend dagarrangement draagt bij aan het welzijn van kinderen en lost daarnaast ook de maatschappelijke knelpunten van het traditionele dagarrangement op. Het brengt rust in de dagindeling van het kind en de werkende ouder. Het vergroot de mogelijkheden voor ouders om aan de arbeidsmarkt deel te nemen of een bestaand dienstverband in uren uit te breiden. In pedagogisch opzicht draagt een eigentijds dagarrangement bij aan een doorgaande ontwikkelingslijn. Scholen die werken met een sluitend dagarrangement noemen vooral de effecten op kinderen als voordeel: meer rust en regelmaat in het dagritme. Na een gezamenlijke lunch met alle kinderen zijn er minder opstartproblemen en kinderen hebben meer tijd om 's middags met elkaar te spelen. Daarnaast zijn er minder personele wisselingen (meer vaste gezichten) en kunnen kinderen bij de naschoolse opvang deelnemen aan een aantrekkelijker aanbod van activiteiten, zoals uitstapjes, sport-, cultuur- en natuureducatie.

Belangrijke uitgangspunten zijn dat school- en opvangtijden beter aansluiten op werktijden en dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van een volledig weekvenster, waarbij ook de woensdag en de vrijdag als reguliere werkdagen gelden. Elementen als een eerdere start van de voorziening, regelmaat in schooltijden op alle weekdays zijn hierbij behulpzaam. De primaire verantwoordelijkheid voor een dergelijk sluitend dagarrangement van onderwijs en opvang ligt bij de overheid. De implementatie van een eigentijds en sluitend dagarrangement voor 4-12-jarigen beschouwt de SER als een eerste stap in de ontwikkeling naar integrale kindcentra voor 0-12-jarigen.

5. Terugblik en vooruitblik

5.1 Kabinetsbeleid 2016-2020

Naar aanleiding van het SER-advies in 2016 en de aanbeveling om de doelgerichte aanpak van achterstanden te intensiveren, is er door het huidige kabinet in de afgelopen jaren extra geld uitgetrokken voor de intensivering van de programma's voor de kinderen met een achterstand.³² Per 1 januari 2020 is het aantal VVE-uren voor doelgroepkinderen tussen de 2,5 en 4 jaar uitgebreid van 10 uur naar 16 uur per week. Het kabinet investeert 170 miljoen euro structureel in deze uitbreiding.³³ Ook het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid is verhoogd met 15 miljoen euro per jaar en de verdeling is aangepast.

Ook zijn er in 2016 tussen het Rijk en de VNG afspraken gemaakt en is door toenmalig minister Asscher een budget beschikbaar gesteld voor opvang van niet-doelgroep peuters, van wie de ouders geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag. Dat budget zou oplopen tot structureel 60 miljoen in 2021. Het bedrag was gebaseerd op de aanname dat het landelijk om zo'n 40.000 peuters zou gaan. Uit de eerste meting van 2017 blijkt dat de groep peuters, voor wie deze middelen zijn bedoeld, veel kleiner is. Het zou gaan om zo'n 11.400 peuters. Op grond van deze cijfers hebben SZW en VNG overeenstemming bereikt om het budget niet verder op te laten lopen dan het bedrag dat in 2018 beschikbaar is, namelijk 30 miljoen euro.³⁴

Naast de investeringen in de toegankelijkheid, is ook de betaalbaarheid van de kinderopvang in de afgelopen jaren verbeterd. Het kabinet heeft het budget voor de kinderopvangtoeslag na eerdere bezuinigingen vanaf 2019 met 248 miljoen euro per jaar verhoogd.³⁵

Met de Wet Innovatie en kwaliteit kinderopvang van 1 januari 2018 zijn verschillende maatregelen genomen om de kwaliteit te bevorderen en de intensiteit van de VVE uit te breiden. De kwaliteit van de kindvoorzieningen in Nederland stijgt al sinds 2012. De sector heeft stapsgewijs verbeteringen aanbracht aan bijvoorbeeld de inrichting van de ruimte, de kwaliteit van materialen en de interactie tussen pedagogisch medewerker en kinderen.³⁶ Met de invoering van (het grootste deel van) de nieuwe kwaliteitseisen uit de

³² Belangrijke aanbeveling in het SER-advies is dat de effectiviteit van deze investering op korte termijn (binnen 1 a 2 jaar) moet worden geëvalueerd, waarbij wordt nagegaan of kinderen met een achterstand worden bereikt. Bij deze extra investeringen spelen verschillende vragen een rol o.a. hoe gemengde groepen (kinderen met en zonder achterstanden) tot stand kunnen komen en hoe het bereik van de kinderen met een achterstand kan worden verbeterd.

³³ Kamerbrief OCW, 31 januari 2018, Investeren in onderwijskansen.

³⁴ Gemeentefonds september circulaire 2018, p. 25.

³⁵ Rijksoverheid (2018) *Opvang van kinderen gaat ouders minder geld kosten*.

³⁶ LKK (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*.

Wet IKK op 1 januari 2018 is de kwaliteit van kindvoorzieningen verder verbeterd. Een groot deel van de houders van kinderopvangorganisaties (8 op de 10) geeft aan dat de implementatie van de nieuwe maatregelen goed is verlopen. Wat houders vooral als positief ervaren is dat (een deel van de) maatregelen daadwerkelijk leidt tot verhoging van de kwaliteit van hun dienstverlening. Zo is er meer gerichte zorg en aandacht voor baby's en is de pedagogische functie van de kinderopvang met de invoering van de pedagogisch beleidsmedewerker verder verbeterd.³⁷

Op 19 oktober 2020 is een verdiepende analyse over de kwaliteit van de babyopvang naar de Tweede Kamer gestuurd.³⁸ Hieruit is gebleken dat de kinderopvang voor baby's hoger scoort op emotionele proceskwaliteit (5,60 uit 7) dan op de educatieve proceskwaliteit (3,54 uit 7).³⁹ Er zullen nog twee verdiepende analyses over de kwaliteit van de kinderopvang volgen. Internationaal gezien is de kwaliteit van de kindvoorzieningen in Nederland gemiddeld tot goed.⁴⁰ Kindvoorzieningen in Nederland scoren aanzienlijk hoger op emotionele proceskwaliteit (5,77 uit 7) dan op educatieve proceskwaliteit (3,35 uit 7). Dat er hoger wordt gescoord op emotionele dan educatieve proceskwaliteit is in andere landen echter ook het geval, waardoor Nederlandse kindvoorzieningen internationaal gezien juist op educatieve proceskwaliteit iets bovengemiddeld presteren.⁴¹

De raad herkent in de stappen die het kabinet heeft gezet de richting die hij eerder heeft bepleit. Voortgang is vooral geboekt op de kwaliteit van de voorzieningen voor het jonge kind. Tegelijkertijd constateert de raad dat de vormgeving van het stelsel toch nog niet optimaal en toekomstbestendig is. Belangrijke aandachtspunten blijven de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van de voorzieningen voor jonge kinderen. Volgens de raad is het bovendien nu hoog tijd om werk te maken van de sluitende dagarrangementen. Ten aanzien van de bso zijn er namelijk in de afgelopen kabinetsperiode niet of nauwelijks stappen gezet. De aantrekkelijkheid en betaalbaarheid van de buitenschoolse opvang dienen te worden verbeterd.

5.2 Ambitie en langere termijn

Volgens de SER is de ambitie op de langere termijn het realiseren van een samenhangend stelsel van voorzieningen dat de arbeidsparticipatie van ouders stimuleert en waardoor alle kinderen van 0-13 jaar maximale ontwikkelingskansen krijgen en ook invulling wordt gegeven aan de rol die de bso speelt in de brede talentontwikkeling en het bevorderen van gelijke kansen. Het streven is erop gericht een kwalitatief goed stelsel te realiseren dat toegankelijk is voor alle kinderen en betaalbaar voor alle ouders. En een stelsel dat eenvoudig is zodat het geen drempels opwerpt. Als deze randvoorwaarden zijn gerealiseerd kunnen de doelstellingen van arbeidsparticipatie, ontwikkeling van kinderen en bevordering van gelijke kansen worden bereikt.

³⁷ Tweede Kamer, 2019-2020, 31322, Kinderopvang, nr. 414, Brief staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer, 1 juli 2020; Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), Meting 2019.

³⁸ De coronacrisis heeft gevolgen gehad voor het monitoren van de kwaliteit van kindvoorzieningen in 2020. Het kabinet kondigde in juli 2020 in de Kamerbrief aan dat er via verdiepende analyses onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van de kinderopvang door cijfers uit 2017, 2018 en 2019 te combineren.

³⁹ LKK (2020) *Kwaliteit van de babyopvang in Nederland. Gecombineerde metingen 2017-2019*.

⁴⁰ Zie LKK (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*; SEO (2019) *Het Nederlandse kinderopvangstelsel in perspectief*, paragraaf 2.2 op basis van metingen uit 2018.

⁴¹ SEO (2019) *Het Nederlandse kinderopvangstelsel in perspectief*, paragraaf 2.2 op basis van metingen uit 2018.

Van belang bij deze transitie moeten continuïteit en behoud van kwaliteit zijn. Het huidige stelsel kent voordelen, zoals keuzevrijheid om te kiezen voor een passende vorm van kinderopvang met voldoende kwaliteit, een gedifferentieerd aanbod en innovatie als gevolg van ondernemerschap. Het zijn pluspunten die ook op langere termijn in stand moeten worden gehouden.

De stappen die in komende tijd moeten worden gezet dienen uitvoerbaar, haalbaar en realistisch te zijn, waarbij toegewerkt wordt naar een stelsel voor alle kinderen en tegelijkertijd rekening houdt met de structurele capaciteit binnen de sector (personeel en huisvesting) en de betaalbaarheid op macroniveau. Naarmate kindvoorzieningen meer dienen als een instrument voor de ontwikkeling van kinderen, een bijdrage leveren aan het voorkomen van achterstanden en daarmee een publiek doel dienen, is een relatief hogere bijdrage van de overheid wenselijk.

6. Voorstellen voor de komende kabinetsperiode

Naar het oordeel van de raad kan het huidige stelsel met gerichte aanpassingen worden verbeterd. Daarbij dient oog te zijn voor de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid. Het verdient aanbeveling om in de komende kabinetsperiode voor de formele kinderopvang⁴² de volgende maatregelen te nemen:

- Het realiseren van een financieel toegankelijk aanbod van 2 dagen kinderopvang per week voor alle jonge kinderen. Dit betekent concreet het loslaten van de arbeidseis voor 2 dagen, allereerst voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar. Via een concreet op te stellen stappenplan zal ook voor kinderen van 4 tot 13 jaar een financieel toegankelijk aanbod van 2 dagen kinderopvang per week moeten worden gerealiseerd. Bij deze stappen dient rekening te worden gehouden met de vereiste capaciteit en kwaliteit en prioriteit worden gegeven aan kinderen met een achterstand, omdat daar de maatschappelijke baten het grootst zullen zijn. De stappen hoeven in de uitvoering geen volgtijdelijk karakter te hebben; stappen kunnen worden gecombineerd of eerder worden gezet dan andere.
- Het realiseren van een betaalbaar aanbod voor kinderen van 0 tot 13 jaar, waarbij vooral voor de lage en middeninkomens de betaalbaarheid wordt vergroot en de marginale druk kan worden verlaagd.
- Het vergroten van de aantrekkelijkheid van de bso en het realiseren van sluitende dagarrangementen voor kinderen van 4 jaar en ouder. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar kinderen met een achterstand.
- Het realiseren van een transparant en eenvoudig financieringssysteem.

Doel van deze aanvullende overheidsinvesteringen in de kinderopvang is het bevorderen van gelijke kansen, brede talentontwikkeling ook voor kinderen van niet-werkende ouders en het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouders. Daartoe dient het stelsel toegankelijker, betaalbaarder en eenvoudiger te worden gemaakt. In het onderstaande komen de vier aanbevelingen aan bod.

6.1 Voorstel voor een toegankelijk aanbod voor jonge kinderen

Een van de aanbevelingen in het SER-advies (en het IBO-onderzoek) is het financieel toegankelijk maken van kinderopvang voor alle kinderen, zodat ook niet-werkende

⁴² Onder de formele kinderopvang vallen allerlei verschillende voorzieningen voor de opvang en de ontwikkeling van kinderen in de leeftijd 0-13 jaar, zoals de dagopvang, de BSO, de gastouderopvang en de peuterspeelzalen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de kwaliteitseisen van de gastouderopvang worden verhoogd en zodoende de kwaliteit van gastouderopvang in brede zin op voldoende niveau is.

ouders hier gebruik van kunnen maken.⁴³ Binnen het huidige financieringsstelsel gaat deze maatregel uit van het laten vervallen van de arbeidseis in de kinderopvangtoeslag en het aantal gewerkte uren door de minstverdienende partner. Hierdoor wordt de kinderopvangtoeslag toegankelijk voor alle ouders en worden alle kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken, in de gelegenheid gesteld om in voldoende mate aan kindvoorzieningen deel te nemen.

Samengevat zijn de verwachte effecten van deze maatregel:

- Positief effect op ontwikkeling van kinderen (onder andere algemene ontwikkelingseffecten, specifieke effecten zoals leren van vaardigheden). Verminderen extra kosten van extra begeleiding en ondersteuning bij leerachterstanden op zowel reguliere basisscholen als scholen in het speciaal onderwijs. Op langere termijn versterking van human capital.
- Beperken van vraaguitval in de sector (als gevolg van coronacrisis) en het vergroten van stabiliteit in het stelsel.
- Positieve effecten op arbeidsparticipatie van eenverdienershuishoudens mede doordat het recht op kinderopvangtoeslag (na drie maanden) niet verloren gaat als een van beide ouders werkloos raakt.
- Het maakt de toeslag eenvoudiger voor burger en uitvoerder omdat er geen terugvorderingen meer voortkomen uit de arbeidseis en het aantal gewerkte uren.

Ontwikkeling van kinderen

Het vervallen van de arbeidseis maakt kinderopvang ook toegankelijk voor kinderen van niet-werkende ouders. Bovendien kan het vervallen van de arbeidseis normstellend werken, waardoor het gebruik van kinderopvang toeneemt. De overheid kan het gebruik van deze belangrijke voorziening voor de ontwikkeling van kinderen nadrukkelijk positief stimuleren, vooral voor specifieke groepen die er tot nu toe nog relatief weinig gebruik van maken.

De verruiming van de financiële toegankelijkheid kan een positief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen, en met name op de ontwikkeling van kinderen die een relatief hoog risico hebben om een achterstand op te lopen. Door deze verruiming worden vermoedelijk relatief veel kinderen in een relatief kwetsbare positie bereikt. Ouders die namelijk geen werk hebben, hebben vaker lagere inkomens en zijn vaker laagopgeleid en zijn ook vaker alleenstaande ouder.⁴⁴ De baten van kinderopvang voor deze groep zijn daarom groot: opvang van goede kwaliteit kan de ontwikkeling van deze kinderen stimuleren en de achterstanden (deels) compenseren.

Uit het SEO-onderzoek blijkt dat een aanbod voor alle kinderen⁴⁵ kan leiden tot een beperkte toename van het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat. Daarbij gaat vooral om kinderen van laagopgeleide ouders.

Meer ruimte om te werken

Het vervallen van de arbeidseis kan leiden tot een hogere afname van kinderopvanguren, waardoor meer ruimte wordt gecreëerd om te gaan werken. Ook kan het in samenhang met het verlagen van de marginale druk een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van de groep eenverdienershuishoudens die nu niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag, omdat de partner niet werkt of kan werken. Hierdoor kan ook een positief effect op hun inkomenspositie ontstaan.

⁴³ Diverse partijen uit het veld hebben onlangs aangegeven dit voorstel uit het eerdere SER-advies te steunen. Zie: *Pleitnotitie 16 uur toegangsrecht voor kinderen van 0 tot 4 jaar*.

⁴⁴ SCP (2018) *Kijk op kinderopvang*.

⁴⁵ In het in 2020 gesloten Onderwijspact pleit men ook voor een kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorziening voor alle jonge kinderen, ongeacht of ouders werken of niet. Zie: *Discussiestuk toekomst van ons onderwijs*, zie: <https://toekomstvanonderwijs.nl/actueel/brede-coalitie-roept-op-tot-groot-onderhoud-onderwijs/>

Minder complexiteit

Het laten vervallen van de arbeidseis maakt de toeslag eenvoudiger voor zowel burger als uitvoerder, omdat er minder nabetalingen en terugvorderingen meer voortkomen uit de arbeidseis.⁴⁶ De gedachte hierachter is dat de arbeidseis een van de criteria is die de complexiteit van de kinderopvangtoeslag bepaalt en daarmee (samen met het criterium inkomensafhankelijkheid) leidt tot nabetalingen en terugvorderingen.

Rationale achter de vormgeving van de maatregel

De raad constateert dat de aanbeveling uit het advies *Gelijk goed van start* om een aanbod te bieden voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, dient te worden uitgebreid met kinderen vanaf geboorte.

Een reden voor deze uitbreiding is dat uit het neurologische onderzoek naar de ontwikkeling van kinderen blijkt dat er ook in de periode vanaf de geboorte tot 2 jaar veel gebeurt. In bijvoorbeeld de periode 0-1 jaar is de ontwikkeling van hersengebieden voor visueel-motorische vaardigheden aan de orde. Als die ontwikkeling niet optimaal is, bijvoorbeeld door gebrek aan stimulering en mogelijkheden om te bewegen en te exploreren, heeft dat permanente invloed. Alle hersensystemen die zich vroeg ontwikkelen, zijn bouwstenen voor latere complexe functies. In het eerste en tweede levensjaar zijn de hersengebieden voor taal maximaal plastisch en daarmee gevoelig voor stimulatie maar ook, in negatieve zin, voor gebrek aan stimulatie als er weinig taal is.

De ontwikkeling van baby's en peuters is niet alleen bepaald door hun genetische aanleg, maar wordt ook beïnvloed door de zorg en begeleiding die zij van verzorgers ontvangen.⁴⁷ Cognitieve, taalkundige, sociale en emotionele vaardigheden moeten op het juiste moment en in de juiste volgorde ontwikkeld worden en de ervaringen die kinderen opdoen zijn hierbij cruciaal. Van belang om daarbij te benadrukken is dat de ontwikkeling van kinderen een cumulatief proces is. Kinderen die over de juiste basisvaardigheden beschikken, kunnen namelijk makkelijker leren en zich sneller ontwikkelen. Uit dit zogenaamde 'skills beget skills'-principe volgt de verwachting dat kinderen met kwalitatief goede opvang en/of voorschoolse educatie beter voorbereid zijn op de basisschool en hierdoor ook later in hun leven meer leren.⁴⁸ Investeren in deze periode zou dus lonen. Hoewel de nadruk van onderzoek in dit veld vaak op kinderen met een achterstand ligt, wordt verondersteld dat alle kinderen van voorschoolse educatie kunnen profiteren.⁴⁹

Ook ziet de raad aanleiding om met betrekking tot het voorstel het aantal uren aan te passen. In *Gelijk goed van Start* heeft de raad gepleit voor 16 uur per week. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat deze 16 uur per week het minimumaantal uren is waar het gaat om een blijvende invloed op een brede ontwikkeling van kinderen. Dit is ook vaak de norm die de ons omringende landen

⁴⁶ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020) *Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)*, p. 26.

⁴⁷ Heckman (2006); Heckman, Moon, Pinto, Savelyev & Yavitz (2010); Shonkoff & Bales (2011) *Science does not speak for itself*; Unicef (2008) *The childcare transition*. Zie ook: Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*.

⁴⁸ Uit onderzoek van de Onderwijsraad (in samenwerking met het CPB) blijkt dat leerlingen 0,3 jaar langer leren wanneer zij voorschoolse educatie hebben gevolgd. Dit kan inhouden dat zij in plaats van bijvoorbeeld vmbo-t de havo konden volgen.

⁴⁹ Barnett (2011) *Effectiveness of Early Educational Intervention*; OECD (2012) *Starting Strong III*; UNICEF (2008) *The childcare transition*.

hanteren.⁵⁰ Deze 16 uur sluit echter minder goed aan bij de praktijk: 2 dagen (22 uur) is een beter vertrekpunt.⁵¹

De raad vraagt wel aandacht voor het normstellende karakter van 2 dagen, omdat het ongeveer overeenkomt met het huidige gemiddelde gebruik van kinderopvang, waarbij veel moeders nog in deeltijd werken om de zorg voor het kind op zich nemen. Dit kan als een nadeel worden gezien, omdat de deeltijdcultuur hierdoor ook wordt geïnstitutionaliseerd.⁵²

6.2 Voorstel voor een betaalbaar aanbod voor alle ouders

De raad constateert dat er in de afgelopen jaren al stappen zijn gezet in de verbetering van de betaalbaarheid van de kinderopvang. Tegelijkertijd stelt de raad vast dat het huidige toeslagensysteem op langere termijn onhoudbaar is. De huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag wordt door ouders als ingewikkeld ervaren en de toeslag is complex in de uitvoering. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft naar verwachting bijgedragen aan de angst voor navorderingen en kan hierdoor het niet-gebruik vergroten en de financiële toegankelijkheid belemmeren.

De huidige toeslagensystematiek verhoudt zich slecht tot wisselende inkomsten, levensgebeurtenissen en wijzigingen in de afgenomen opvanguren. In de huidige systematiek krijgt maar liefst 80 procent van de ouders te maken met correcties.⁵³

Het aandeel verrekeningen in de toeslagen hangt vrijwel een op een samen met het aandeel huishoudens boven het afbouwpunt van de toeslag. Huishoudens met een inkomen in het afbouwtraject van de toeslag, hebben vrijwel zeker te maken met een correctie. De inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag zorgt naast de andere bestaande toeslagen en heffingskortingen voor een relatief hoge marginale druk die de arbeidsparticipatie belemmert.

Er zijn twee maatregelen die kunnen worden ingevoerd om een betaalbaar aanbod voor alle kinderen (van 0 tot 13 jaar) te realiseren: een herijking van de maximumuurprijs en de verbetering en vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag.

De raad stelt voor om het gedeelte boven de maximumuurprijs voor eigen rekening van de ouders te laten blijven, maar de maximumuurprijs van de dagopvang, de bso en de gastouderopvang⁵⁴ te herijken, waarbij rekening wordt gehouden met een differentiatie van uurprijzen naar leeftijd van kinderen.⁵⁵ De maximumuurtarieven dienen een functie in het beheersbaar houden van de totale kinderopvangkosten. De maximumuurtarieven dienen periodiek te worden herijkt en nauw aan te sluiten op de ontwikkeling van de werkelijke uurtarieven om de kinderopvang voldoende toegankelijk te laten zijn. In de afgelopen jaren zijn de uurtarieven voor veel groepen gestegen.⁵⁶ In 2018 betaalden meer dan de helft van de ouders die gebruikmaken van de dagopvang en 70

⁵⁰ Rozendaal, G. van [et al.] (2015) *Kindcentra 2020: Een realistisch perspectief*, p. 16.

⁵¹ De kosten voor het loslaten van de arbeidseis voor 0-4 jarigen bedragen volgens SZW circa 190-270 miljoen euro. De kosten voor het loslaten van de arbeidseis voor 0-12 jarigen bedragen circa 400-480 miljoen euro.

⁵² Een onderscheid tussen twee of meer dagen vormt daarbij volgens de Belastingdienst een complicatie voor de uitvoering, terwijl de meerkosten van meer dagen naar verwachting beperkt zijn.

⁵³ Het grootste deel van de verrekeningen bij de kinderopvangtoeslag heeft te maken met het verschil in opgegeven inkomen waardoor de toeslag lager/hoger wordt vastgesteld. Bron: Rijksoverheid (2020) *IBO Toeslagen deel 1*.

⁵⁴ Er bestaat een verschil in maximumuurprijzen tussen de verschillende vormen van opvang.

⁵⁵ CPB & SCP (2020) *Kansrijk armoedebestrijd*. Volgens het SCP/CPB is voor een inschatting van de effecten van een hoger te vergoeden uurprijs meer onderzoek nodig.

⁵⁶ SCP (2018) *Kijk op kinderopvang*.

procent van de ouders die gebruikmaken van een bso een bruto-uurtarief dat boven het maximumuurtarief voor de kinderopvangtoeslag ligt. Over de prijs boven het maximum ontvangen ouders geen subsidie. Dit is vooral een belemmering voor ouders met een laag en middeninkomen. Om juist ouders met lage en middeninkomens niet te ontmoedigen, zou het maximumuurtarief zo moeten worden vastgesteld dat voor 80 procent van de kinderen het bruto-uurtarief niet boven het maximum uitkomt, zoals oorspronkelijk de bedoeling was bij het invoeren van de Wet Kinderopvang in 2005 en de uurtarieven jaarlijks te monitoren.⁵⁷

Daarnaast dient volgens de raad de kinderopvangtoeslag te worden vereenvoudigd, de kosten voor ouders inzichtelijk te worden gemaakt en het aanbod betaalbaarder. Daarbij wordt voorgesteld om specifiek voor huishoudens met lage inkomens de betaalbaarheid te vergroten en voor de middeninkomens de toeslagpercentages te verhogen.

In de eindrapportage van de Scenariostudies Kindvoorzieningen zijn verschillende scenario's uitgewerkt. Deze scenario's variëren van gerichte verbeteringen binnen het bestaande huidige toeslagenstelsel (zonder een aanpassing van de afbouw in de toeslagentabel) tot een scenario waarin op de langere termijn een volledig gratis aanbod van vier dagen voor kinderen van 0 tot 12 jaar wordt gecreëerd.⁵⁸ De keuze voor het ene dan wel andere scenario kenmerkt zich door een afruil tussen gerichtheid en eenvoud. Het huidige stelsel is gericht doordat het inkomensondersteuning biedt aan huishoudens die het nodig hebben, waardoor de overheid niet te veel betaalt. De keerzijde hiervan is de complexiteit waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van een veelvoud aan grondslagen die mede heeft geleid tot een groot aantal (hoge) navorderingen. Ook de maatschappelijke kosten en baten zijn verschillend, evenals de effecten op arbeidsparticipatie, de werkgelegenheid en de effecten op de ontwikkeling van kinderen.

Binnen dit spectrum heeft de SER een aantal aanvullende varianten geïdentificeerd, die voor de komende kabinetsperiode een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een betaalbaar aanbod en een bijdrage leveren aan de vereenvoudiging. Een mogelijke variant is bijvoorbeeld voor alle ouders met een inkomen tot 130 procent van het minimumloon de kosten voor 100 procent tot aan de maximumuurprijs te vergoeden en voor de huishoudens met een gezamenlijk inkomen van 130 procent wml tot 1,5 modaal de kosten voor 96 procent te vergoeden en pas boven deze grens het huidige afbouwpercentage te laten ingaan. Een andere variant is voor alle huishoudens met een gezamenlijk inkomen tot 1,5 modaal de kosten voor 96 procent tot aan de maximumuurprijs te vergoeden. In deze beide varianten wordt de betaalbaarheid voor lagere en middeninkomens verbeterd en wordt tevens het aantal navorderingen, in combinatie met de al ingezette verbetervoorstellen, substantieel gereduceerd. Daarbij kunnen gemeenten waar nodig flankerend beleid voeren ten behoeve van specifieke doelgroepen, ook als deze kinderopvangtoeslag ontvangen.⁵⁹

Met de voorgestelde aanpassingen in de kinderopvangtoeslag gaan extra uitgaven gepaard die gezien het publieke belang volgens de raad voor rekening van de overheid

⁵⁷ Volgens SZW kunnen de kosten van de herijking van de maximumuurprijs worden geschat op ruim 300 miljoen.

⁵⁸ Het budgettaire beslag van dit scenario van vier (mid)dagen bedraagt naar inschatting ongeveer 5,5 miljard.

⁵⁹ Indien de arbeidseis bij deze maatregel in stand wordt gelaten, komen de extra uitgaven volgens SZW naar inschatting uit op circa 0,9 miljard euro (1,1 miljard indien ook de maximumuurprijzen worden herijkt). Indien de arbeidseis wordt losgelaten, komen de totale kosten uit op circa 1,4 miljard euro (1,8 miljard indien ook de maximumuurprijzen worden herijkt). De inschatting van de totale meerkosten is onzeker, omdat de gedragseffecten van de diverse maatregelen (afzonderlijk en in combinatie) onzeker zijn. De kinderopvangtoeslag dient in samenhang met de andere regelingen voor de kosten van kinderen en/of de arbeidsdeelname van ouders te worden gezien.

dienen te komen. Hiermee wordt verwacht dat in deze sector die wordt gekenmerkt door private aanbieders (met en zonder winst oogmerk) in bijvoorbeeld jaarverslagen publieke verantwoording wordt afgelegd over de besteding van deze publieke middelen.

6.3 Voorstel voor een aantrekkelijk en kwalitatief goed bso aanbod

De raad onderstreept nogmaals hoe belangrijk het is, zoals hij ook eerder heeft gedaan in de adviezen van 2011 en 2016, om te investeren in voorzieningen voor schoolgaande kinderen. Volgens de raad moet de komende kabinetsperiode stevig worden ingezet op een kwaliteitsimpuls om het buitenschoolse aanbod aantrekkelijk te maken voor alle kinderen tijdens de basisschoolleeftijd. Ook voor de kinderen vanaf 9 jaar zou er een aantrekkelijk en gevarieerd aanbod moeten komen.

Een aantrekkelijk aanbod met een sluitend dagarrangement biedt ouders de ruimte om te gaan werken of meer uren te gaan werken. De bso zal volgens de SER ook een rol moeten gaan spelen in de brede talentontwikkeling bij schoolgaande kinderen, zich moeten gaan richten op het verminderen van de mogelijke vertragingen die kinderen hebben opgelopen tijdens de coronacrisis en op het bevorderen van gelijke kansen. Door de aantrekkelijkheid en betaalbaarheid van deze opvang te vergroten en deze verder te professionaliseren kan de bso een stevigere positie krijgen en het onderwijs worden ontlast. De SER verwijst daarbij ook naar het adviestraject *Bevorderen Kansengelijkheid* en ziet een belangrijke rol weggelegd voor de bso om een rol te vervullen naast het onderwijs in het bevorderen van gelijke kansen. Verbetering van de kwaliteit van de bso is daarbij essentieel.

Daarnaast pleit de raad voor een versterking van de samenwerking tussen kinderopvang en school, vanuit het principe van meer gelijkwaardigheid en een versterking tussen kinderopvang en andere organisaties uit de omgeving van het kind (sport, cultuur en dergelijke) en jeugdhulp en jeugdzorg. Praktische belemmeringen in de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang moeten worden weggenomen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een btw-vrijstelling bij het uitwisselen van personeel.⁶⁰ Voor de uitbreiding van de capaciteit van de bso is ook goede huisvesting met geschikte ruimtes zowel binnen als buiten de scholen van groot belang. Daartoe moet in ieder geval het huren van ruimten binnen schoolgebouwen te worden vereenvoudigd.⁶¹ Op dit moment benadeelt de Wet primair onderwijs de kinderopvang waar het gaat om het huren van ruimte binnen schoolgebouwen. Het verdient aanbeveling om de verhuur van ruimtes in schoolgebouwen aan de kinderopvang via de gemeente in plaats van de school te laten lopen. Deze ruimtes zouden bovendien een kinderopvangbestemming moeten krijgen. Om te kunnen voorzien in de benodigde capaciteit en geschikte locaties met de juiste bestemming te kunnen vinden is het van belang dat gemeenten huisvestingsplannen opstellen voor onderwijs en kinderopvang en andere partijen rondom het jonge kind.

Regelmaat in schooltijden op alle weekdays vormt bij de kwaliteitsimpuls en bevordering van de samenwerking tussen bso en onderwijs een belangrijke voorwaarde. Het aanpassen van de schooltijden (zoals door het stimuleren van een 'vijf gelikedagenmodel') valt aan te bevelen.

⁶⁰ De Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang geeft in zijn advies "Tijd om door te pakken" (2018) aan dat er praktische btw-oplossingen bestaan om voornoemde btw-druk te voorkomen of te verminderen, maar dat niet altijd helder is wat op dit gebied wel en niet is toegestaan. In de *Handreiking BTW samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang* (2018) van het Ministerie van SZW worden deze btw-oplossingen geschetst en toegelicht.

⁶¹ In de onlangs verschenen IBO-onderwijshuisvesting (2021) is ook gewezen op de huisvestingsproblematiek die kinderopvang in samenwerking met scholen ervaart. Op dit moment zijn de sectoren en VNG bezig met het opstellen van een handreiking met goede praktijkvoorbeelden.

Ook moet er specifiek aandacht komen voor het ontwikkelen van programma's voor schoolgaande kinderen met een achterstand. Kinderen die in de voorschoolse periode een VVE-indicatie hebben gekregen en kinderen met een achterstand (bijvoorbeeld opgelopen door de coronacrisis) krijgen recht op 2 dagen bso. Voor deze specifieke groep vervalt de arbeidseis voor deze twee dagen. De naschoolse opvang waar zij gebruik van maken doet mee aan een professionaliseringsprogramma. Dergelijke programma's zouden een integraal onderdeel moeten vormen van de bso voorziening. Aandacht voor een gezonde levensstijl (gezonde voeding en voldoende beweging zoals sportactiviteiten) zijn daarbij van belang.

Vertrekkend vanuit deze basis kan – zoals ook bepleit in het SER-advies *Tijden van de samenleving* (2011) - een eigentijds (sluitend) dagarrangement de volgende elementen bevatten:

- een eerdere start van samenwerking van de diverse voorzieningen in onderlinge samenhang;
- regelmaat in schooltijden op alle weekdays;
- breder dagvenster voor buitenschoolse activiteiten (tot 18.30 uur);
- continuïteit (mits pauze voor leraren gewaarborgd is);
- meer continuïteit in de personele bezetting bso door het stimuleren van volwaardige arbeidscontracten;
- een andere visie op huisvesting van scholen en bso: waarbij gemeenten een regierol krijgen bij het opstellen van de plannen voor huisvesting van scholen en kinderopvang.

6.4 Voorstel voor het realiseren van een eenvoudig financieringssysteem

In de komende kabinetsperiode dient volgens de raad te worden nagegaan hoe, in nauwe samenwerking met de stakeholders, een nieuw financieringssysteem kan worden ingericht, waarbij verdere vereenvoudiging en het 'ontzorgen' van ouders voorop staan. Belangrijke voorwaarde is dat de wijze van financiering begrijpelijk en uitvoerbaar moet zijn, zowel voor de ouders als voor de kinderopvangorganisaties, uitvoerders en Rijksoverheid.

Met de voorstellen die de SER doet, zijn al belangrijke stappen gezet richting vereenvoudiging:

- Door het loslaten van de arbeidseis voor 2 dagen en het aantal gewerkte uren kan er minder sprake zijn van verrekeningen in de kinderopvangtoeslag op basis van deze grondslagen.
- Door het herijken van de maximumuurprijs wordt de kinderopvangtoeslag nauwer aangesloten op de feitelijke kosten en worden de totale kosten van de kinderopvang voor ouders meer inzichtelijk gemaakt.
- Door bijvoorbeeld het verschuiven van het afbouwpunt voor de kinderopvangtoeslag vallen minder huishoudens in het inkomensafhankelijke afbouwtraject en hebben zij niet meer te maken met verrekeningen op basis van het inkomen.

Verbeteringen die al zijn of worden doorgevoerd⁶²:

- Door een wetswijziging dient de Belastingdienst proportioneel terug te vorderen. Daarnaast is in de wet een hardheidsclausule opgenomen.

⁶² Tweede Kamer, 2019-2020, 31322, Kinderopvang, nr. 415, Brief Staatssecretaris SZW aan de Tweede Kamer, Reflectie Kinderopvangstelsel, 6 juli 2020; Brief Staatssecretaris SZW, Verzamelbrief Kinderopvang, december 2020.

- Bovendien zijn in het kader van het verbetertraject kinderopvangtoeslag belangrijke verbeteringen in de uitvoering doorgevoerd, langs drie lijnen: 1) eerder signaleren, 2) begeleiden van ouders met kans op hoge terugvorderingen, en 3) verbeteren van de digitale dienstverlening.
- Kinderopvangorganisaties leveren (nu nog vrijwillig) maandelijks gegevens over de afgenomen opvang aan de Belastingdienst/Toeslagen. Zo kan eerder gesignaleerd worden naar ouders als er verschillen ontstaan tussen de kinderopvangtoeslagaanvraag en de daadwerkelijke situatie. Het attenderen van ouders gebeurt onder andere door middel van brieven en notificaties in de Kinderopvangtoeslagapp. Deze app, samen met een verbetering van het webportaal, heeft het aanvraag- en wijzigingsproces van de kinderopvangtoeslag vergemakkelijkt.

De SER stelt voor om het verbetertraject met kracht voort te zetten en daarbij zo snel mogelijk over te gaan op het verplicht aanleveren van de gegevens over de afgenomen opvanguren door de kinderopvangorganisaties aan de Belastingdienst/Toeslagen. Met de inzet op toeslagendienstverleners (door kinderopvanginstellingen) en toeslagenservicepunten (door bijvoorbeeld gemeenten of sociaal raadslieden) en fiscaal intermediairs (belastingadviseurs) in samenwerking met de Belastingdienst, en met de mogelijkheid om op verzoek van ouders de kinderopvangtoeslag rechtstreeks te laten uitbetalen aan de kinderopvanginstelling, wordt bijgedragen aan het 'ontzorgen' van ouders. De SER stelt voor dat betrokken partijen actief van deze nieuwe mogelijkheden gebruik maken.

Tot slot acht de SER het noodzakelijk een nieuw financieringssysteem te onderzoeken waarbij verdere vereenvoudiging voor Belastingdienst, ouders en kinderopvangorganisaties voorop staat, en waarbij bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag rechtstreeks kan worden overgemaakt aan de kinderopvangorganisaties. Bij deze nieuwe wijze van financiering blijven ruimte voor ondernemerschap en differentiatie van het aanbod in stand en wordt de toegang voor alle groepen gefaciliteerd.

7. Afrondende beschouwing

Met dit advies heeft de SER een pakket aan maatregelen voor de komende kabinetsperiode voorgesteld die erop gericht zijn een stabiel en toekomstbestendig stelsel van voorzieningen voor alle kinderen te creëren. Een stelsel dat de arbeidsparticipatie van ouders stimuleert, dat gelijke kansen bevordert, waardoor alle kinderen van 0-13 jaar maximale ontwikkelingskansen krijgen en ook invulling wordt gegeven aan de rol die de bso speelt in de brede talentontwikkeling.

De urgentie om in de komende kabinetsperiode stappen te zetten is hoog. De Kinderopvangtoeslagaffaire heeft gezorgd voor veel leed en een forse deuk in het vertrouwen bij ouders. De coronacrisis zorgt naast een mondiale gezondheidscrisis ook voor een economische crisis en kan leiden tot instabiliteit in de sector door onzekerheid en vraaguitval. De kansengelijkheid is toegenomen en de deeltijdclimaat belemmert de groei van de arbeidsparticipatie.

Om deze problemen direct te kunnen aanpakken heeft de SER een viertal voorstellen geformuleerd die zich richten op de randvoorwaarden (toegankelijkheid, betaalbaarheid, kwaliteit en eenvoud), waaronder het stelsel van meerwaarde kan zijn voor de arbeidsparticipatie van ouders, ontwikkeling van kinderen, en het bevorderen van gelijke kansen. De SER-adviezen uit 2016 *Gelijk goed van Start* en *Een werkende combinatie* liggen aan deze voorstellen ten grondslag.

De SER realiseert zich dat met deze voorstellen kosten gepaard gaan, maar wil er ook op wijzen dat daar belangrijke structurele baten tegenover staan en dat de voorgestelde aanpak rekening houdt met de noodzakelijke capaciteit en kwaliteit in de sector. Met de bovengenoemde voorstellen zullen kindvoorzieningen een wezenlijke bijdrage kunnen gaan leveren aan de ontwikkeling van alle kinderen. Door deze verandering in maatschappelijke functie is volgens de raad een relatief hogere bijdrage van de overheid noodzakelijk.

Tot slot wil de raad er op wijzen dat naast de voorstellen voor verandering het streven ook erop gericht is een aantal belangrijke verworvenheden te behouden zoals de keuzevrijheid van ouders, de diversiteit van het aanbod en de innovatieve kracht van de sector.

Bijlage 1 Samenvatting SER advies *Gelijk goed van start*

Samenvatting aanbevelingen voor de middellange termijn

Actiepunten

Intensivering doelgerichte aanpak van achterstanden:

- Verbetering bereik van de doelgroep (o.a. door eenduidige definitie doelgroep)
- Verbetering specifieke kennis/kunde professional
- Intensivering programma's (minimaal 16 uur per week)
- Verbetering samenwerking met basisscholen en welzijnsvoorzieningen
- Evaluatie en monitoring effectiviteit en bereik van de intensivering

Aanbod voor alle kinderen/ verbeteren samenwerking en vereenvoudiging financieringsstromen

- Integraal samenhangend aanbod voor alle kinderen vanaf 2 jaar (voor 16 uur per week) binnen kindvoorzieningen van 0 tot 4 jaar
- Creëren integraal aanbod door verbeteren samenwerking o.a. met basisscholen
- Vereenvoudiging /stroomlijning financieringsstromen (met behoud van 2 financieringsstromen (doelgroep en kinderopvangtoeslag)

Verbetering van kwaliteit

- Monitoring effecten recente maatregelen
- Opstellen kwaliteitsdoelen voor ontwikkeling kind
- Opleiding, bijscholing en functieverbreding bezien vanuit perspectief van ontwikkelingsfunctie voorzieningen
- Goede mix mbo/hbo
- Bevorderen permanente educatie
- Verminderen regeldruk
- Bevorderen stabiliteit/continuïteit
- Afstemming van wetgeving en inspectie tussen kinderopvang en onderwijs en integrale aansturing vanuit beleid

Verbetering van toegankelijkheid

- Onderzoek naar oorzaken dalend gebruik gezinnen met verzamelinkomen minder dan 1,5 modaal en hogere inkomens en wenselijkheid van extra financiële ondersteuning
- Onderzoek naar specifieke positie alleenstaande ouders
- Onderzoek verschillen in gebruik formele kinderopvang lage en hoge inkomens
- Toekenning van meer gewicht aan verhoging van de toeslag voor eerste kind en bezien of de maximumuurprijzen waarover de toeslag wordt berekend nog in lijn is met de kostenontwikkeling in de sector
- Erkenning van het belang van termijn van 6 maanden recht op kinderopvangtoeslag na ontstane werkloosheid. Bij handhaving van deze termijn verschillende overwegingen in ogenschouw nemen en goed te elkaar afwegen

Stabiliteit en bestendigheid

- Waarborging van rust en stabiliteit voor zowel ouders als ondernemers in de sector
- Stabiele financiële kaders

Nadere doordienking verdeling kosten

- Op lange termijn herijking van financiële verantwoordelijkheidsverdeling
-

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep Kindvoorzieningen

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)

prof. dr. B. (Bas) ter Weel

prof. dr. S. (Saskia) Klosse

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland) L. (Lisa) Kuijs

E. (Emmeline) Bijlsma (Kinderopvang) F. (Felix) Rottenberg

Werknemersleden

drs. L. (Leon) de Jong (CNV)

J.P. (Jan-Pieter) Daems (CNV)

S.F. (Sacha) Heemskerk LLM (VCP)

A.C. (Amerik) Klapwijk, MSc

J. (Jessica) van Ruitenburg (FNV)

J. Judy Hoffer (FNV)

Adviserende leden

dr. Anne Roeters (SCP)

dr. ir. A. (Alice) de Boer (SCP)

Ministeriële vertegenwoordigers

Christien de Kort (SZW)

Arjen Coenradij (SZW)

S.V. (Sabine) Kraus (OCW)

G. (Gerben) Muskee (OCW)

Secretariaat

dr. I. (Ivy) Koopmans

drs. J. (Jeroen) Visser

E. (Ellen) Bonke (in de periode van sept 2020 t/m december 2020)



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Omslagfoto: ANP/Julius Schrank

© 2021, Sociaal-Economische Raad