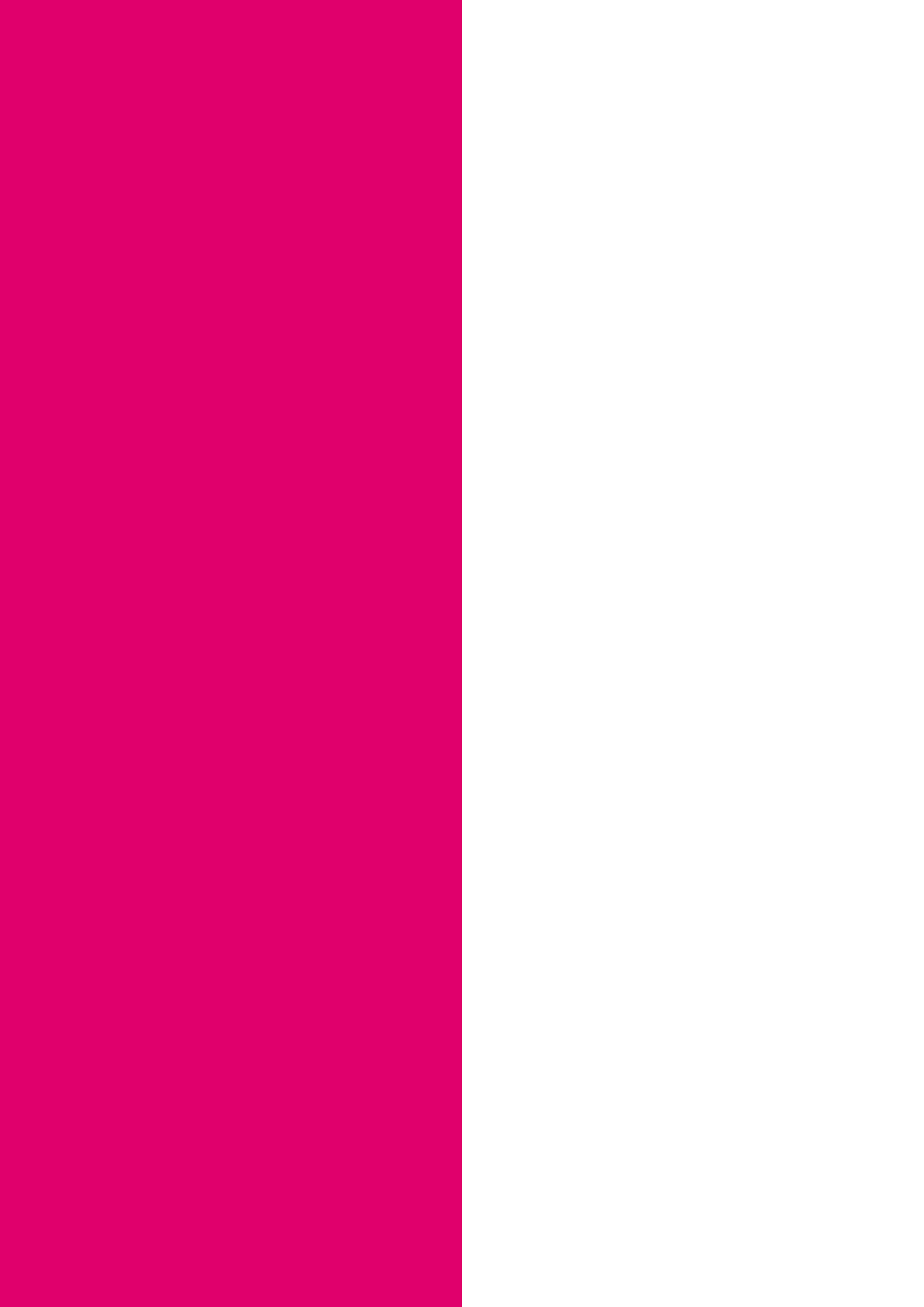




Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Periodieke rapportage kinderopvang- beleid 2015-2022

*De effecten van het kinderopvangbeleid op
de ontwikkeling van kinderen*



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Focus: ontwikkeling van kinderen	10
1.3 Aanpak	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Kinderopvangbeleid	13
2.1 Beleidstheorie	13
2.2 Toelichting doelen	15
2.3 Instrumenten	17
2.4 Uitvoering	20
2.5 Aanpalend beleid	21
2.6 Externe factoren	24
3 Onderzoeksvragen	29
3.1 Onderzoeksvragen per thema	29
3.2 Hoofdvraag	29
3.3 Deelvragen	30
3.4 Onderzoeksmethoden	31
4 Factoren die effecten van kinderopvang beïnvloeden	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Startleeftijd en intensiteit	33
4.3 Gezinsachtergrond en kindkenmerken	35
4.4 Kwaliteit	37
4.5 Invloedsfeer overheid	39
4.6 Samenvatting	40
5 Kwaliteit	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Proceskwaliteit	42
5.3 Structurele kwaliteit	46
5.4 Samenhang structurele kwaliteit en proceskwaliteit	49
5.5 Relatie kwaliteit en type organisatie	50
5.6 Perceptie	51
5.7 Effectiviteit van toezicht	54
5.8 Factoren die bijdragen aan kwaliteitsverbetering	57
5.9 Samenvatting	59

6 Betaalbaarheid en toegankelijkheid	61
6.1 Inleiding	61
6.2 Betaalbaarheid	62
6.3 Toegankelijkheid	66
6.4 Deelname	70
6.5 Perceptie	78
6.6 Invloed op kwaliteit en ontwikkelkansen	79
6.7 Effecten van beleid	80
6.8 Mogelijkheden voor verbetering van betaalbaarheid en toegankelijkheid	84
6.9 Samenvatting	84
7 Conclusie: hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid?	86
7.1 Doeltreffendheid	86
7.2 Doelmatigheid	88
8 Beleidsopties	90
8.1 Besparingsopties	90
8.2 Intensiveringsopties	92
8.3 Kennislacunes	96
Geraadpleegde bronnen	98
Bijlage I: Beleidstheorie kinderopvangbeleid	106
Bijlage II: Uitgaven aan kinderopvangbeleid 2015-2022	107
Bijlage III: Beschrijving van beleidsinstrumentarium en -ontwikkelingen	108
Bijlage IV: Uitvoering	121

Samenvatting

Deze periodieke rapportage gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het kinderopvangbeleid over de periode 2015-2022. Het onderzoek richt zich specifiek op één van de doelen van kinderopvang: het bevorderen van de ontwikkeling van het kind. Deze focus is gekozen omdat dit doel maatschappelijk en politiek de laatste jaren steeds belangrijker is geworden en de kennisbehoefte hierover het grootst is. De rapportage betreft een syntheseonderzoek waarbij gebruik is gemaakt van verschillende openbare bronnen, zoals monitoren, evaluaties en (literatuur)onderzoeken.

De hoofdvraag in deze rapportage luidt:

In welke mate is het kinderopvangbeleid doeltreffend en doelmatig in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en hoe zouden deze verder verhoogd kunnen worden?

Deze hoofdvraag splitst zich uit in de volgende deelvragen:

- Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen en op welke wijze?
- Welke rol speelt de kwaliteit van de kinderopvang bij de ontwikkeling van kinderen?
- Welke invloed hebben de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang op het gebruik van kinderopvang en op de ontwikkeling van kinderen?

Voor het syntheseonderzoek is een beleidstheorie opgesteld, waarbij de aanname is gedaan dat voor het bevorderen van de ontwikkeling van het kind in ieder geval sprake moet zijn van kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke kinderopvang. Deze drie aspecten samen wordt ook wel de ‘childcare triangle’ genoemd in de literatuur over effectief kinderopvangbeleid. De rapportage is langs deze elementen opgebouwd.

Factoren die de effectiviteit van kinderopvang beïnvloeden

De effectiviteit van de opvang wordt door een aantal factoren beïnvloed, waaronder de leeftijd waarop een kind naar de opvang gaat, het aantal dagen opvang per week, sociaal-economische achtergrond van kinderen, het geslacht en temperament en de kwaliteit van de opvang. Intensief gebruik van Nederlandse kinderopvang vanaf ongeveer 2 jaar heeft gemiddeld genomen een positief effect op de cognitieve ontwikkeling van kinderen, met name op de taal- en leesontwikkeling. Deze effecten zijn groter voor kinderen met sociaal-emotionele en sociaal-economische risico's. Tevens zijn deze effecten groter bij een hogere educatieve kwaliteit van de kinderopvang. Ook zijn er bewezen positieve sociaal-emotionele effecten van kinderopvanggebruik vanaf ongeveer 2 jaar. Intensief gebruik van kinderopvang vóór de 2-jarige leeftijd heeft mogelijk kleine negatieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling. Dit geldt met name voor kinderen met sociaal-emotionele risico's. De risico's op negatieve effecten zijn kleiner of verdwijnen bij een hoge kwaliteit van kinderopvang. In Nederland gaan de jongste kinderen in vergelijking met het buitenland gemiddeld weinig uren naar de kinderopvang. Gecombineerd met de gemiddeld hoge kwaliteit kinderopvang lijken de risico's in Nederland op negatieve effecten hierdoor beperkt.

Kwaliteit en veiligheid

Kwaliteit valt uiteen in structurele kwaliteit en proceskwaliteit. De structurele kwaliteit betreft de randvoorwaarden die proceskwaliteit mogelijk maken. Structurele kwaliteitskenmerken zijn veelal vastgelegd in de Wet kinderopvang en vanwege de sterke regulering zijn er weinig verschillen in structurele kwaliteitskenmerken tussen kinderopvanglocaties. Proceskwaliteit kan worden onderscheiden naar emotionele en educatieve kwaliteit. De emotionele kwaliteit omvat aspecten als respect voor autonomie, ontwikkelingsstimulering, de sfeer op de groep, de sensitiviteit van de medewerkers, aandacht voor het kindperspectief en de begeleiding van het gedrag van kinderen. De educatieve kwaliteit bestaat uit het faciliteren van exploratie en het ondersteunen van de taalontwikkeling, begripontwikkeling, redenering en kennis van de wereld van kinderen.

De kwaliteit van de kinderopvang over de afgelopen jaren kan als voldoende tot goed worden gekenmerkt. Steeds scoort de emotionele proceskwaliteit beter dan de educatieve proceskwaliteit. Zowel de emotionele proceskwaliteit als de educatieve proceskwaliteit is in alle opvangvormen stabiel gebleven en op onderdelen licht verbeterd, zoals bij de interactie van pedagogische medewerkers met de kinderen. Voor de dagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang is een lichte daling in de omgevingskwaliteit ten opzichte van de vorige periode te zien. De kwaliteit van de contacten met ouders en de kwaliteit van het activiteiten aanbod is verslechterd.

Het lijkt erop dat structurele kwaliteit in de periode 2015-2021 gelijk is gebleven, maar dat er sinds 2021 signalen zijn dat de kwaliteit onder druk staat als gevolg van de oplopende personeelstekorten in de kinderopvang. Tussen 2015 en 2017 was een stijgende lijn te zien in het naleven van de structurele kwaliteitseisen. De wettelijke eisen zijn in de jaren daarna opgeschroefd als gevolg van de implementatie van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). De inspectieresultaten lieten zien dat de kinderopvang moest wennen aan de nieuwe eisen; er was sprake van een stijging van tekortkomingen in 2018, daarna daalde het weer iets. Het ging toen relatief vaak om tekortkomingen in het veiligheids- en gezondheidsdomein. Bij de inspecties in 2021 zijn meer tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden beroepskracht-kindratio en kwalificaties. Dit duidt er op dat personele tekorten een nadelige invloed zijn gaan uitoefenen op de kwaliteit.

Harde uitspraken over de effectiviteit van toezicht en handhaving zijn niet mogelijk. Wel kan geconcludeerd worden dat er in het merendeel van de gevallen van een herstelaanbod en handhavingmaatregelen snel herstel volgt. Ook is het percentage recidive laag. Dit duidt er op dat handhaving in zijn algemeenheid effectief lijkt in het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Er zijn mogelijkheden om het toezicht nog effectiever te maken, zoals meer risicogericht toezicht.

Ouders die kinderopvang gebruiken denken positiever over de kwaliteit en veiligheid en de ontwikkelingsfunctie van de kinderopvang dan ouders die hier geen gebruik van maken. Moeders in kwetsbare posities vinden het lastig de zorg voor heel jonge kinderen over te dragen aan anderen. Voor minder jonge kinderen vinden zij kinderopvang goed voor de ontwikkeling en voorbereiding op school. Dat geldt in zijn algemeenheid: ouders van peuters zijn het meest overtuigd van de ontwikkelingsfunctie van kinderopvang.

Een hogere kwaliteit van kinderopvang kan bereikt worden door in te zetten op het professionaliseren van pedagogisch medewerkers en gastouders, zodat zij nog beter in staat zijn kinderen te begeleiden en te stimuleren in taal, (samen)spel en positief gedrag. Daarnaast zou ingezet kunnen worden op leeftijdsgericht aanbod, goede communicatie met ouders, oog voor het wennen van baby's en versterkte samenwerking met onderwijs en jeugdhulp. Van belang hierbij is dat bij elke opvangvorm andere professionaliseringsinterventies passen.

Betaalbaarheid en toegankelijkheid

Na een aanvankelijke toename van de betaalbaarheid, mede door een verhoging van de kinderopvangtoeslagpercentages, is in de afgelopen jaren de betaalbaarheid afgenomen doordat het verschil tussen de tarieven die kinderopvangorganisaties vragen en de maximum uurprijs (zowel voor dagopvang als BSO) groter wordt. Voor de gastouderopvang is betaalbaarheid wel toegenomen. De publieke uitgaven aan kinderopvang zitten in Nederland iets onder het gemiddelde in Europa, waarbij de lagere inkomens iets minder betalen en de midden tot hogere inkomens in Nederland iets meer betalen dan gemiddeld in Europa.

De wettelijke toegankelijkheid is in de laatste jaren toegenomen, doordat de groep mensen die aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag is uitgebreid, bijvoorbeeld met partners van personen met een WLZ¹-indicatie en gedetineerden. Tevens is de koppeling gewerkte uren verruimd. Hoewel het aantal kinderopvanglocaties sterk is toegenomen (19%), is de reële toegankelijkheid (beschikbare plekken) van de kinderopvang afgenomen. De vraag is groter dan het aanbod en door olopende personeelstekorten is de verwachting dat het aanbod achter blijft lopen. De administratieve toegankelijkheid (proces van aanvragen en wijzigingen kinderopvangtoeslag) is vergroot door verschillende verbetermaatregelen. Voorbeelden zijn persoonlijke begeleiding in het toeslagenproces, maandelijks gegevenslevering van kinderopvangorganisaties aan Dienst Toeslagen, eerder signaleren van mogelijke fouten in de opvanggegevens, en de invoering van de app om gegevens in te zien en te wijzigen.

Een belangrijk deel van de ouders vindt dat de kosten voor kinderopvang nauwelijks betaalbaar zijn, waarbij ouders zonder migratieachtergrond en ouders met een hoger opleidingsniveau de kinderopvang als goedkoper ervaren. De perceptie van betaalbaarheid kan een belemmering vormen voor het gebruik van kinderopvang. In relatie tot ontwikkelkansen voor kinderen kan dit nadelig zijn, met name voor kinderen in kwetsbare situaties. Hoogopgeleide ouders menen vaker dan laagopgeleide ouders dat er voldoende kinderopvangplaatsen beschikbaar zijn. Wanneer gevraagd wordt naar de aanvraagprocedure van de kinderopvangtoeslag geven hoger opgeleiden vaker dan lager opgeleiden aan de procedure ingewikkeld te vinden.

Manieren om kennis over en gebruik van kinderopvang, met name onder ouders in kwetsbare situaties, te stimuleren, zijn (centrale) voorlichting over kinderopvang en het inzetten van rolmodellen (andere ouders) om ervaringen te delen over de positieve kanten van kinderopvang.

Deelname kinderopvang

Tussen 2022-2025 is het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (631.000 naar 879.000) en het aantal uren kinderopvang per maand (dagopvang: van 80,2 naar 89,9 uur en BSO: van 36,6 naar 41,4 uur) gestegen. Het percentage ouders dat gebruik maakt van kinderopvangtoeslag is ook gestegen tussen 2015 (44%) en 2021 (57%). Deze stijging komt terug in alle inkomensgroepen. Hoewel gebruik van kinderopvang relatief het sterkst gestegen is onder de 20% laagste inkomens (van 25% in 2015 naar 37% in 2021) blijft deelname aan kinderopvang onder deze groep achter bij de hogere inkomens. In de groep met de 20% hoogste inkomens maakte 62% gebruik van kinderopvangtoeslag in 2021. Kinderen in de leeftijd van 2 en 3 jaar (peuters) maken het meest gebruik van kinderopvang. Naar schatting ging 86% van de 2,5 tot 4-jarigen in 2017 en 89% in 2021 naar een voorschoolse voorziening. Deelname aan de BSO is ook gestegen tussen 2015 (45%) en 2021 (48%). In alle jaren is de trend dat deelname aan de BSO bij het koplopen van de leeftijd afneemt, wat het sterkst is bij 10 en 11 jaar: in 2021 ging 18% van de 10-jarigen en nog maar 8% van de 11-jarigen naar de BSO.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

Op de vraag of het beleid effectief is geweest voor de ontwikkeling van kinderen luidt de conclusie dat dit vermoedelijk het geval is. Vanwege verschillende maatregelen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd - en de wetenschap dat kwaliteit wordt bepaald door een samenspel van factoren - is het niet mogelijk de effectiviteit van bepaalde maatregelen afzonderlijk te toetsen. Wel staat vast dat kwaliteit van kinderopvang dé bepalende factor is voor effecten op de ontwikkeling van het kind. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van de opvang, met de Wet IKK als belangrijke aanjager. De toename van de kwaliteit in het algemeen en de vooruitgang die is geboekt in het bereiken van kinderen, ook in de lagere inkomensgroepen, duidt op effectief beleid.

¹ Wet langdurige zorg

Investerings in kwaliteitsverbetering hebben vermoedelijk bijgedragen aan een betere kwaliteit van de kinderopvang en daarmee aan de ontwikkeling van kinderen. Het valt echter niet vast te stellen of dit doelmatiger - dus met minder middelen - had gekund. De daadwerkelijke uitgaven van de sector aan kwaliteitsverbetering, zoals vereist op grond van de Wet IKK, zijn niet te achterhalen. Evenmin is duidelijk of hetzelfde effect met minder financiële inzet haalbaar was geweest. Het is dan de vraag of met een goedkoper alternatief voor de Wet IKK (bijvoorbeeld door middel van professionalisering) kwaliteitsverbetering mogelijk zou zijn geweest.

Het beleid had doelmatiger kunnen zijn bij het bereik van kinderen met risico's op een achterstand. De evaluatie bevestigt dat kinderen uit kwetsbare situaties veel baat kunnen hebben bij goede kwaliteit kinderopvang. De middelen (kinderopvangtoeslag, peutertermiddelen, voorschoolse educatie) hadden nóg gerichter ingezet kunnen worden waardoor het bereik onder deze specifieke groep waarschijnlijk groter zou zijn geweest.

Beleidsopties

De geformuleerde beleidsopties, zowel besparings- als intensiveringsopties, om het beleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken, vloeien logischerwijze voort uit de analyse (zie tabel 1). Gegeven de focus van deze periodieke evaluatie is alleen gekeken naar opties die bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Daarbij is een 20% besparingsvariant een verplicht onderdeel van de periodieke evaluatie. De ramingen zijn afgezet tegen de situatie onder de herziening van het financieringsstelsel, dus de 96% inkomensafhankelijke kinderopvangvergoeding aan alle werkende ouders.

De periodieke rapportage wordt afgesloten met kennislacunes die uit de analyse zijn voortgekomen. In eerste instantie is het van belang inzicht te behouden in de (ontwikkeling van) proceskwaliteit van de opvang in Nederland. De Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang is, mede vanwege de gebruikte instrumenten, een goed middel om de kwaliteit te meten en ontwikkelingen te volgen. Tegelijkertijd is het goed te blijven verkennen op welke wijze het meten van proceskwaliteit verbeterd kan worden. Ook het blijven peilen van percepties van de doelgroepen van het kinderopvangbeleid is belangrijk om effectiviteit van beleid te onderzoeken. Met name de percepties van ouders rondom kwaliteit en ontwikkelingsfunctie van de kinderopvang leveren nuttige inzichten op voor beleidsontwikkeling.

Uit de evaluatie komt naar voren dat voor kwaliteitsverbetering veel winst te behalen valt op het vlak van professionalisering, bijvoorbeeld in groepen waar kinderen extra aandacht nodig hebben. In welke mate professionalisering gewenst is, wat daarvoor nodig is en welke rol de overheid daarin kan spelen, dient nog te worden verkend. Dit kan bijvoorbeeld door gesprekken met ouders, professionals uit de kinderopvang en andere experts met kennis van jeugdzorg, onderwijs en kinderopvang.

In 2022 is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van toezicht en handhaving. Uit dit onderzoek volgt dat handhaving in zijn algemeenheid effectief is in het bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving. Wel is er ruimte voor verbetering van toezicht en handhaving, zoals verhoging van het risicogericht toezicht en principle-based regulation, waarbij in de wettelijke kwaliteitseisen het doel waarop de kwaliteitseisen zich richt, centraal staat.

Tot slot: deze rapportage is opgesteld voordat het kabinet Rutte-IV ten einde kwam, op 7 juli 2023. Alle verwijzingen naar het 'huidige' coalitieakkoord gaan dus over de periode voordat het kabinet Rutte-IV demissionair werd.

Tabel 1: Opties om het kinderopvangbeleid t.a.v. de ontwikkeling van kinderen doelmatiger en doeltreffender te maken

	Omvang	Toelichting
Besparingsvarianten		
Geen recht op vergoeding kinderopvang (VKO) tot kind 1 jaar is	-800 mln	Ontmoedigen van deelname aan kinderopvang voor kinderen tot 2 jaar. Ontwikkelwinst van intensieve kinderopvang is aangetoond voor 2- en 3-jarigen.
Maximaal 2 dagen (21 uur) recht op VKO tot het kind 2 jaar is	-420 mln	Idem
Geen recht op VKO tot het kind 1 jaar is en maximaal 2 dagen (21 uur) recht op KOT tot het kind 2 jaar is	-1080 mln	Idem
Verlaging VKO midden- en hogere inkomens	20% (-2190 mln)	Kinderopvang betaalbaar houden voor lagere inkomens, waar ontwikkelwinst hoger is.
Verlaging VKO voor BSO: geen VKO vanaf 4 jaar geen VKO vanaf 10 jaar	-2190 mln -210 mln	Ontwikkelwinst van de BSO voor kinderen van werkende ouders is onvoldoende aangetoond en de deelname neemt af met oplopende leeftijd.
Intensiveringsvarianten		
Verplicht (gratis) aanbod van 3 dagen (of 21 uur) voor peuters van 3 jaar	150 mln	Ontwikkelkansen voor alle peuters
Gratis aanbod van 3 dagen (of 28 uur) voor peuters vanaf 2 jaar	200 mln	Ontwikkelkansen voor alle peuters: inzetten op hoger bereik
Betere voorlichting en toeleiding kwetsbare kinderen	PM	Inzetten op hoger bereik
Kwaliteitsimpulsen: verbetering gastouderschap en buitenschoolse opvang	PM	Gastouderschap: intensivering toezicht, verbetering begeleiding gastouderbureaus, professionalisering gastouders BSO: verrijking aanbod
Professionalisering	PM	Bijvoorbeeld: vergroten interactievaardigheden pedagogisch medewerkers, versterken kwaliteitszorg, partner in opvoeding en samenwerking omgeving

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze periodieke rapportage geeft uitvoering aan een onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het kinderopvangbeleid is een onderdeel dat onder het thema 'Arbeid, zorg en ontwikkeling van het kind' valt. Voorheen werd minimaal eens per zeven jaar een geheel beleidsartikel geëvalueerd. De nieuwe werkwijze van de SEA, gericht op thema's in plaats van beleidsartikelen, creëert de mogelijkheid dieper in te gaan op de effecten van specifieke beleidsdoelen. Tevens is het uitgangspunt dat er een dynamischer en doorlopend proces van evalueren en onderzoek plaatsvindt, waarbij er meer aandacht is voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Het achterliggende doel is een betere verantwoording door een versterkte verbinding tussen kennisbehoefte, onderzoek en beleid.

Deze periodieke evaluatie, dat een synthese onderzoek² betreft, onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van het kinderopvangbeleid, vanuit het perspectief van de ontwikkeling van het kind. Daarin is ook het burgerperspectief meegenomen; hoe ouders tegen de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid aankijken. Het perspectief van arbeidsparticipatie is buiten beschouwing gelaten (zie paragraaf 1.2). Deze periodieke evaluatie is in eigen beheer uitgevoerd om het continue leren van evalueren en om kennis uit onderzoek direct te benutten voor verdere beleidsontwikkeling (zie paragraaf 1.3). De periodieke evaluatie bestrijkt de periode 2015-2022 en voldoet aan de eisen die genoemd zijn in de Regeling periodieke evaluatie. In 2015 heeft de laatste beleidsdoorlichting over het kinderopvangbeleid plaatsgevonden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015).

1.2 Focus: ontwikkeling van kinderen

Het kinderopvangbeleid kent twee hoofddoelen: het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders en het bevorderen van de ontwikkeling van het kind. Deze evaluatie richt zich op het hoofddoel dat de laatste jaren maatschappelijk en politiek steeds belangrijker is geworden, en waarover de kennisbehoefte het grootst is, namelijk de ontwikkeling van het kind. Deze rapportage geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

In welke mate is het kinderopvangbeleid doeltreffend en doelmatig in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en hoe zouden deze verder verhoogd kunnen worden?

Kinderen ontwikkelen zich voortdurend, overal, door en met anderen: thuis, in de kinderopvang, op school, bij een vriendje thuis, tijdens een museumbezoek, op de sportvereniging, in de vakantie, bij opa en oma, op een cursus sociale vaardigheden, enzovoorts. Diverse beleidsvelden en stelsels trachten de ontwikkeling van kinderen positief te beïnvloeden, zoals opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, sport, cultuureducatie, armoedebeleid, onderwijs en kinderopvang. Deze periodieke evaluatie richt zich op de invloed van het kinderopvangbeleid op de ontwikkeling van kinderen. Dit betreft een 'knop' waaraan gedraaid kan worden om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. De functie van kinderopvang kan beter tot zijn recht komen als het in verbinding staat met andere 'knoppen' die ook een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen leveren. Er is daarom in deze evaluatie ook aandacht voor andere beleidsterreinen die het kinderopvangbeleid raken, zoals het onderwijs- en jeugdbeleid.

² De onderzoeksvragen worden beantwoord door een synthese te maken van al het beschikbare bewijsmateriaal en de kwaliteit van het bewijsmateriaal vervolgens te evalueren. Synthetiseren betekent hier het samenbrengen of bundelen van verschillende informatie om één samenhangend verhaal te vertellen.

De deelvragen die bij bovenstaande hoofdvraag geformuleerd zijn, komen in [hoofdstuk 3](#) aan de orde. Voor beantwoording van de hoofd- en deelvragen in deze periodieke evaluatie hebben we gebruik gemaakt van reeds bestaande kennis, zoals data, onderzoeken, evaluaties en monitoring van beleid. Ook is ten behoeve van deze evaluatie aanvullend onderzoek uitgevoerd.

In de volgende periodieke rapportage zal de nadruk worden gelegd op het doel arbeidsparticipatie (Kamerstukken II, 31 322, nr. 416, 2020; Kamerstukken II, 31 322, nr. 462, 2022).³ Gezien de planning van de in het coalitieakkoord aangekondigde wijziging van het financieringsstelsel is de verwachting dat het moment van de volgende periodieke rapportage samenvalt met de invoering van de stelselherziening (Kamerstukken II, 31 322, nr. 443, 2022). Het stimuleren van de arbeidsparticipatie is ook een van de doelen van de stelselherziening en de invoering daarvan kan worden gebruikt als startpunt voor het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de herziening, voorafgegaan door een nulmeting. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van opgedane kennis sinds de vorige beleidsdoorlichting op dit doel.

1.3 Aanpak

Deze periodieke evaluatie is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf uitgevoerd om het continue leren van evalueren en van kennis uit onderzoek direct te benutten voor verdere beleidsontwikkeling en -verbetering. Dit betekent dat een aantal collega's (met expertise in kennis en onderzoek) van de directie Kinderopvang is vrijgesteld om het synthese onderzoek op te zetten, uit te voeren en de rapportage te schrijven.

We maakten hierbij gebruik van gepubliceerde evaluaties en onderzoeken die relevant zijn voor de gekozen focus van deze evaluatie. Het gaat dan om onderzoeken die zowel in opdracht van het ministerie van SZW zijn uitgevoerd als om onderzoeken die door kennisinstellingen gedaan zijn. Ook maakten we gebruik van data die bij uitvoeringsorganisaties als Dienst Toeslagen en Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bekend zijn.

Om de objectiviteit en onafhankelijkheid te waarborgen zoals in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek is voorgeschreven, is er vanaf de opzetfase een onafhankelijke expert betrokken. Deze heeft ook een onafhankelijk oordeel gegeven over de bevindingen van de periodieke rapportage. Daarnaast is er diverse keren gesproken met deskundigen uit de wetenschap, het beleid en de uitvoeringspraktijk, waaronder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Belastingdienst – Dienst Toeslagen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid Nederland (GGD GHOR). Het ministerie van Financiën is ook gedurende de looptijd van deze periodieke rapportage vanuit haar stelselverantwoordelijkheid betrokken geweest.

1.4 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) wordt de beleidstheorie beschreven en toegelicht, inclusief de aannames en onderzoeken die hieraan ten grondslag liggen. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste instrumenten waarvan kan worden verwacht dat die een bijdrage leveren aan het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen. Ook komt kort aan bod hoe en door wie uitvoering wordt gegeven aan het kinderopvangbeleid. Daarnaast wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op aanpalend beleid van kinderopvang en externe factoren die mogelijk ook het kinderopvangbeleid beïnvloeden. [Hoofdstuk 3](#) beschrijft de onderzoeksvragen -hoofdvraag en deelvragen- van de evaluatie. [Hoofdstuk 4](#) bespreekt de factoren die de effectiviteit van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen beïnvloeden. In [hoofdstuk 5](#) worden de onderzoeksvragen met betrekking tot kwaliteit van de kinderopvang behandeld en in [hoofdstuk 6](#) de vragen die betrekking hebben op de relatie tussen de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de kinderopvang en de ontwikkelkansen van kinderen. [Hoofdstuk 7](#) bespreekt de conclusies over de

³ Om het hele begrotingsartikel om de zes jaar te evalueren, zal elke twee tot drie jaar een synthese-onderzoek worden uitgevoerd waarbij wordt ingegaan op een specifiek thema/beleidsdoel.

doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. [Hoofdstuk 8](#) gaat in op opties om doeltreffendheid en doelmatigheid nog verder te verhogen en sluit af met de kennislacunes die resteren.

Tot slot: deze rapportage is opgesteld voordat het kabinet Rutte-IV ten einde kwam, op 7 juli 2023. Alle verwijzingen naar het 'huidige' coalitie akkoord gaan dus over de periode voordat het kabinet Rutte-IV demissionair werd.

2 Kinderopvangbeleid

In dit hoofdstuk wordt de beleidstheorie⁴ van het huidige kinderopvangbeleid toegelicht aan de hand van een beschrijving van ingezette beleids- en uitvoeringsinstrumenten. Tot slot wordt aandacht besteed aan de invloed van aanpalende beleidsterreinen en externe factoren die effect (kunnen) hebben op het kinderopvangbeleid.

2.1 Beleidstheorie

De beleidstheorie kinderopvang, uiteengezet in onderstaande figuur (en vergroot weergegeven in [Bijlage I](#)), vormt het vertrekpunt voor de opzet van deze periodieke rapportage (Kamerstukken II, 31 322, nr. 416, 2020). Een beleidstheorie is het geheel aan aannames en doelen dat ten grondslag ligt aan het beleid. Het geeft weer welke instrumenten worden ingezet met welk doel en biedt hiermee het kader waarin doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid getoetst worden.

De hoofddoelen ('outcome') van het kinderopvang beleid zijn:

1) het bevorderen van de arbeidsparticipatie van werkende ouders en 2) een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen. Deze doelen zijn ook benoemd in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van SZW. Om het eerste doel te bereiken, worden ouders door het beleid in staat gesteld om arbeid en zorg te kunnen combineren. Dit sluit aan bij het strategisch raamwerk van SZW en raakt met name het subdoel 'mensen kunnen de verschillende onderdelen van hun leven goed combineren'.

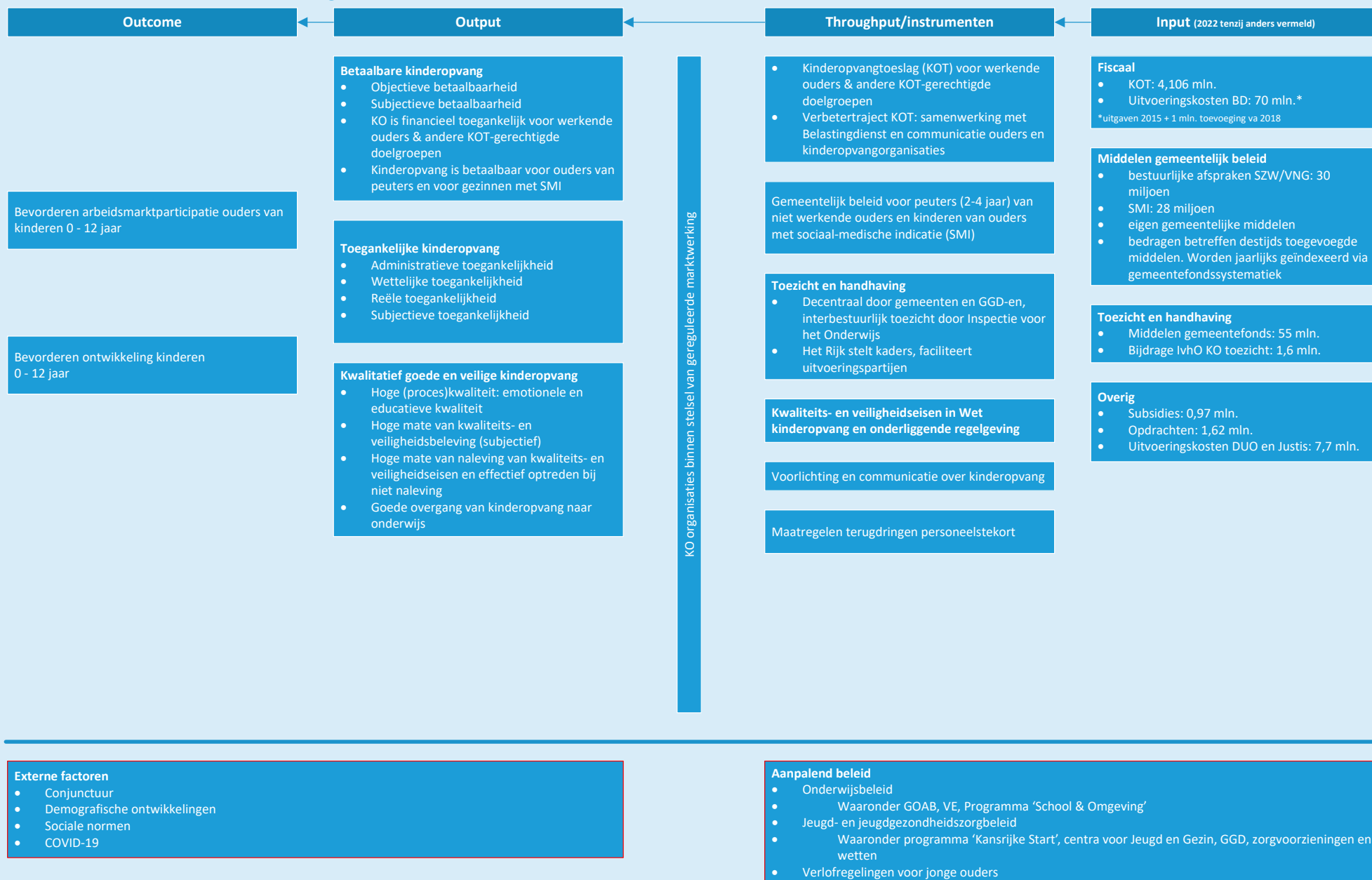
Zoals in de figuur is opgenomen worden deze hoofddoelen volgens de beleidstheorie gerealiseerd door betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede en veilige kinderopvang ('output').

Per outputdoel zijn de onderliggende subdoelen of prestaties beschreven. De instrumenten ('throughput') die worden ingezet om de outputdoelen te bereiken zijn: kinderopvangtoeslag, gemeentelijk beleid (gericht op kinderen uit doelgroepen, zoals peuters met risico op achterstand, peuters zonder recht op kinderopvangtoeslag en gezinnen met een sociaal-medische indicatie), wettelijke kwaliteits- en veiligheidseisen, toezicht en handhaving en voorlichting en communicatie en maatregelen om personeelstekorten terug te dringen in de kinderopvang.

De middelen ('input') die hiervoor beschikbaar zijn gesteld, betreffen de financiële middelen en menskracht. In [Bijlage II](#) is een overzicht van de uitgaven aan kinderopvangbeleid opgenomen.

⁴ Een beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang.

Basismodel Beleidstheorie: KO Huidige stelsel



2.2 Toelichting doelen

Voor het doel dat kinderopvang bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind, zijn de onderdelen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid belangrijke voorwaarden. Deze drie aspecten samen wordt ook wel de 'childcare triangle' genoemd in de literatuur over effectief kinderopvangbeleid (Nieuwenhuis et al., 2022; Gambaro et al., 2014).

Uit internationale literatuur en Nederlands onderzoek is bekend dat kwaliteit een cruciale rol speelt om positieve effecten met kinderopvang te bereiken (Van Huizen & Plantenga, 2018; Jilink & Fukkink, 2017; Sluiter et al., 2021). Vandaar dat er in deze analyse veel aandacht uitgaat naar factoren en effecten van kwaliteit.

Om kinderen ook de mogelijkheid te bieden zich via kinderopvang te ontwikkelen, zal deze betaalbaar en toegankelijk moeten zijn. Diverse studies laten zien dat als kinderopvang toegankelijker en betaalbaarder wordt gemaakt, moeders (meer) gaan werken en kinderen de ontwikkelkansen krijgen op de kinderopvang (Nieuwenhuis et al., 2022). Vandaar dat deze onderdelen in de beleidstheorie als outputdoelen benoemd zijn. In deze evaluatie wordt de beleidstheorie getoetst en wordt verdiepend ingegaan op de mate waarin de outputdoelen zijn gerealiseerd en bijdragen aan het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen. Zoals nog zal worden toegelicht is het daarbij niet eenvoudig om de zelfstandige invloed van kwaliteit van kinderopvang op ontwikkeling vast te stellen, gegeven de vele factoren die hierbij van invloed zijn. Hieronder gaan we nader in op de verschillende outputdoelen.

Kwalitatief goede en veilige kinderopvang

Kwaliteit valt uiteen in structurele kwaliteit en proceskwaliteit. Bij proceskwaliteit gaat het om de leer- en ontwikkelvaardigheden die kinderen in de kinderopvang opdoen. Het is de basis van welbevinden en betrokkenheid van het kind. De pedagogisch medewerker vervult hierin een sleutelrol. Het betreft de leefomgeving van het kind op de groep en betreft kenmerken als inrichting van de ruimte, de materialen, het aanbod, het dagprogramma en de interactievaardigheid van medewerkers (Nederlands Jeugdinstituut, 2023; Fukkink et al., 2017). De structurele kwaliteit betreft de randvoorwaarden die proceskwaliteit mogelijk maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het pedagogisch beleidsplan, het personeelsbeleid, de groepsomvang- en samenstelling, de eisen aan binnen- en buitenruimte en veiligheidsvoorschriften (Nederlands Jeugdinstituut, 2023). Structurele kwaliteitskenmerken zijn veelal vastgelegd in de Wet kinderopvang en vanwege de sterke regulering zijn er weinig verschillen in structurele kwaliteitskenmerken tussen kinderopvanglocaties in Nederland (Nederlands Jeugdinstituut, 2023).

Proceskwaliteit kan worden onderscheiden naar emotionele en educatieve kwaliteit. De emotionele kwaliteit omvat aspecten als respect voor autonomie, ontwikkelingsstimulering, de sfeer op de groep, de sensitiviteit van de medewerkers, aandacht voor het kindperspectief en de begeleiding van het gedrag van kinderen. De educatieve kwaliteit bestaat uit het faciliteren van exploratie en het ondersteunen van de taalontwikkeling, begripsontwikkeling, redenering en kennis van de wereld van kinderen (Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, 2018, pp. 30-31).

Op basis van de beleidstheorie wordt op kwaliteit getoetst naar aanleiding van de elementen proceskwaliteit, structurele kwaliteit zoals een fysiek veilige opvang, maar ook de mate van naleving en effectief optreden bij niet-naleving, de kwaliteits- en veiligheidsbeleving van ouders, en de overgang kinderopvang. Hieronder wordt kort toegelicht welke vragen daarbij gesteld zijn. In de betreffende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de bronnen en uitkomsten van onderzoek betreffende deze elementen.

In wet- en regelgeving zijn minimum eisen ten aanzien van kwaliteit en veiligheid vastgelegd waar kinderopvangorganisaties aan moeten voldoen. In deze beleidsevaluatie wordt geprobeerd te achterhalen welk effect deze eisen hebben gehad op de ontwikkeling van kinderen, waarbij bedacht moet worden dat de eisen in de wet ruimte laten voor kinderopvangorganisaties om eigen keuzes te maken in organisatievorm en pedagogisch beleid. Daarvoor is gekeken naar gegevens over de kwaliteit van de

Nederlandse kinderopvang, wijzigingen in wet- en regelgeving ten aanzien van kwaliteit en factoren die effecten van kinderopvang beïnvloeden.

Toezicht op en handhaving van gestelde kwaliteits- en veiligheidseisen in wet- en regelgeving moeten de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland waarborgen. Daarom is gekeken naar de mate van naleving van kwaliteits- en veiligheidseisen en hoe effectief het externe toezicht en de handhaving in de kinderopvang is.

Bij een positief beeld van ouders over de kwaliteit en veiligheid van kinderopvang en over de ontwikkelingsfunctie van professionele opvang zullen ouders ook daadwerkelijk hun kinderen naar de opvang brengen. Er is daarom gekeken naar de ontwikkeling van de perceptie van ouders van de kinderopvang en hoe die perceptie verbeterd kan worden.

De verschillende stelsels van voorschoolse voorzieningen en onderwijsvoorzieningen zorgen ervoor dat een kind bij (meestal) vier jaar een overgang meemaakt van de opvang of thuissituatie naar school. Het is de vraag welke invloed dit heeft op het welbevinden en de ontwikkeling van het kind en hoe een overgang soepel kan verlopen.

Betaalbare kinderopvang

Onder betaalbaarheid wordt hier de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang verstaan: is de kinderopvang met andere woorden niet zo duur dat deze niet meer toegankelijk is voor sommige groepen? Niet alleen de objectieve betaalbaarheid is van belang. Als ouders de beleving hebben dat de kinderopvang duur is, is dat ook van invloed op de effectieve vraag.

Onderzocht is welke ontwikkelingen (ook in internationaal perspectief) er zijn in betaalbaarheid -zoals ontwikkeling maximum uurprijzen en uurtarieven- waarbij ook onderscheid is gemaakt naar verschillende inkomensgroepen. Verder wordt ook ingegaan op de perceptie van ouders van betaalbaarheid en het gebruik van kinderopvang van ouders in een kwetsbare positie. Voorts is gekeken naar gebruik van kinderopvang door specifieke groepen: ouders met een sociaal-medische indicatie, kinderen met een extra zorgbehoefte en peuters waarvan de ouders geen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag.

Toegankelijke kinderopvang

Bij het outputdoel toegankelijkheid zijn drie soorten toegankelijkheid te onderscheiden. Ten eerste de wettelijke toegankelijkheid waarbij het gaat om het toegangsrecht tot kinderopvangtoeslag. Welke groepen kunnen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag of op andere manieren gebruik maken van kinderopvang? Hoe heeft de deelname aan kinderopvang onder verschillende groepen zich ontwikkeld? Ten tweede de reële toegankelijkheid waarbij het gaat om het beschikbare aanbod van plaatsen. Zo is er gekeken naar data over locaties van kinderopvangorganisaties en gastouders, beschikbare kindplaatsen. Maar ook naar de vacaturegraad in de kinderopvang en prognoses over personeelstekorten. En ten derde de administratieve toegankelijkheid waarbij het gaat over de mate waarin het ouders administratief mogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van de kinderopvang, zoals bij het aanvragen en wijzigen van de kinderopvangtoeslag. Hoe kunnen barrières worden weggenomen? Vanuit het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag zijn veel initiatieven gestart om de aanvraag van kinderopvangtoeslag te vergemakkelijken en daarbij ouders te ondersteunen bij die aanvraag en het aanpassen van gegevens daarvoor. Nagegaan is hoe de subjectieve toegankelijkheid (hoe ouders dit ervaren) én objectieve administratieve toegankelijkheid is veranderd in de onderzoeksperiode.

Met behulp van de beschikbare kennis over deze onderdelen van kinderopvang toetsen we de aannames die in de beleidstheorie besloten liggen.

2.3 Instrumenten

In deze paragraaf worden de belangrijkste instrumenten en beleidsontwikkelingen beschreven die naar verwachting (volgens de beleidstheorie) een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [Bijlage III](#).

Kwaliteit en veiligheid

De beleidstheorie gaat ervan uit dat kwalitatief goede en veilige kinderopvang bijdraagt aan het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast moeten ouders zelf er ook van overtuigd zijn dat kinderopvang een positieve bijdrage levert, zodat zij hun kinderen naar de opvang brengen. Om kwalitatief goede en veilige kinderopvang te realiseren, zet SZW diverse instrumenten in.

Er zijn wettelijke kwaliteits- en veiligheidseisen. Deze zijn te vinden in de *Wet kinderopvang (Wko)*, het *Besluit kwaliteit kinderopvang* en de *regeling Wet kinderopvang*. De wet die er uitspringt is invoering van de *Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (wet IKK)*. Met deze wet die grotendeels op 1 januari 2018 in werking is getreden, werd kwaliteitsverbetering beoogd door de ontwikkeling van het kind meer centraal te stellen. Er werden nieuwe eisen gesteld rondom de concretisering van de pedagogische doelen, het volgen van de ontwikkeling van het kind, mentorschap, de EHBO-eis, het vaste-gezichtencriterium, opleidingseisen in de CAO en de inzet van beroepskrachten in opleiding. Enkele wijzigingen zijn in 2019 ingegaan: de aanpassing van de beroepskracht-kindratio van baby's (van 1 op 4 naar 1 op 3) en in de buitenschoolse opvang (van 1 op 10 naar 1 op 12) en de invoering van de functie van pedagogisch beleidsmedewerker. Vanaf 1 januari 2025 gaat ook het minimum taalniveau (3F) voor de pedagogisch medewerker gelden en een verplichte babyscholing voor medewerkers die met baby's gaan werken.

In 2018 trad ook de *Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk* in werking. Hiermee werd de ontwikkeling van het versterken van de pedagogische kwaliteit doorgezet en de integratie richting één kwaliteitskader voltooid. Daarnaast zorgde de wet ervoor dat werkende ouders met kinderen op de peuterspeelzaal recht hebben op kinderopvangtoeslag waarmee de financiële toegankelijkheid van alle voorschoolse voorzieningen gelijk getrokken wordt voor werkende ouders.

Om veilige kinderopvang te waarborgen is op 1 maart 2013 continue screening gestart. Het betrof alle bestuurders, vaste medewerkers die in de kinderopvang werken, gastouders en huisgenoten van voorzieningen voor gastouderopvang (VGO's). Met de invoering van het Personenregister kinderopvang op 1 maart 2018 is deze groep uitgebreid: iedere persoon die binnen de kinderopvang VOG-plichtig is, moet staan ingeschreven in het personenregister en gekoppeld zijn aan de kinderopvangorganisatie. Bij continue screening wordt door de Justitiële Informatiedienst (Justid) dagelijks gekeken of mensen die werken in de kinderopvang of bij peuterspeelzalen nieuwe strafrechtelijke gegevens op hun naam hebben staan. Blijkt dat iemand door een nieuw strafbaar feit een bedreiging vormt voor de kinderen, dan krijgt DUO een signaal. Vervolgens informeert DUO de GGD. De GGD meldt het signaal bij de gemeente en neemt contact op met de kinderopvangorganisatie. In het Personenregister kinderopvang staan alle werknemers, vrijwilligers, zelfstandigen, uitzendkrachten, stagiaires in de kinderopvang en personen die structureel aanwezig zijn op een opvanglocatie geregistreerd.

Per 1 januari 2016 is de *Wet Kinderopvang* aangepast door de positie van ouders in de kinderopvang en peuterspeelzalen te versterken. Met deze wet kregen ouders enkele instrumenten aangereikt om te waarborgen dat zij meer worden gehoord. Oudercommissies kregen tevens adviesrecht op pedagogische kwaliteit. Het klachtrecht werd inhoudelijk aangepast om de positie van ouders te versterken. Met de gewijzigde wet kunnen ouders en oudercommissies een klacht indienen bij en een geschil voorleggen aan de Geschillencommissie kinderopvang, waar alle organisaties verplicht zijn aangesloten.

Toezicht en handhaving

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bevordering van de naleving van de kwaliteitsregels door houders van kinderopvangorganisaties (hierna: houders). In opdracht van gemeenten voeren GGD'en toezicht op de locaties uit. De inspectiebezoeken vinden jaarlijks plaats op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus. Minimaal 50% van de ingeschreven voorzieningen voor

gastouderopvang per gemeente dient jaarlijks te worden bezocht. Dit is een wettelijke vereiste per 2023; de vorige norm was nog minimaal 5%. Gemeenten kunnen al dan niet naar aanleiding van advies van de GGD'en besluiten tot het nemen van handhavingsmaatregelen. De Inspectie van het Onderwijs voert het tweedelijns toezicht uit op gemeenten. Zij controleren als interbestuurlijk toezichthouder of gemeente hun taken van toezicht en handhaving uitvoeren. Het Rijk stelt middelen beschikbaar aan gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs voor de uitvoering van hun toezichtstaken op de kinderopvang.

Op het gebied van toezicht en handhaving zijn vanaf 2015 onder meer de volgende landelijke werkwijzen ingevoerd:

- Sinds 2017 werken GGD'en met de werkwijze 'Streng aan de Poort'. Dit houdt in dat de locatie bij het onderzoek voor registratie intensiever wordt onderzocht dan voorheen. Hierdoor kunnen alleen potentiële houders die over voldoende kennis en kunde beschikken, starten met opvang.
- Sinds 2019 werken alle GGD'en met het instrument herstelaanbod. Herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder van een kinderopvangvoorziening om binnen de tijd van het opstellen van het conceptinspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen.
- Sinds 2022 zijn er extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld om het toezicht bij gastouders te intensiveren. Er wordt uitgegaan van een minimale bezoekfrequentie van een locatie van eens in de drie jaar en een jaarlijkse bezoekenorm van 50% (sinds 2023; daarvoor was dit 5%) van het aantal locaties voor gastouderopvang. De norm voor het aantal uur per inspectie is verder verhoogd van 3 naar 4,5 uur per bezoek. Hierdoor kan dieper ingegaan worden op de kwaliteit en veiligheid van de locatie. De inspectie kan ook vaker onaangekondigd plaatsvinden wat een reëler beeld oplevert van de kwaliteit.
- Gemeenten en toezichthouders hebben vanaf 1 januari 2022 de mogelijkheid om kinderopvanglocaties flexibel te inspecteren. Dit betekent dat ze per keer, afhankelijk van het risicoprofiel en de situatie van de houder en locatie, de focus op bepaalde onderdelen kunnen leggen. Ze hoeven minder verplichte inspectiepunten te doorlopen en is er meer ruimte voor uitgebreider of diepgaander onderzoek. Dit biedt meer ruimte voor (risicogericht) maatwerk.

Subsidieregeling voor trainingen van taal- en interactievaardigheden

Van eind 2014 tot medio 2018 heeft SZW subsidie beschikbaar gesteld voor trainingen van taal- en interactievaardigheden voor pedagogisch medewerkers, gastouders en leidinggevenden in de kinderopvang. Doel van de subsidieregeling was om de beheersing van deze vaardigheden door pedagogisch medewerkers en de gastouders op een hoger peil te brengen en zo bij te dragen aan de kwaliteit van de opvang.

Betaalbaarheid

De beleidstheorie gaat ervan uit dat kinderopvang betaalbaar moet zijn in objectieve en subjectieve zin: ouders moeten dat ook zo ervaren. SZW zet verschillende instrumenten in om kinderopvang betaalbaar te houden.

Kinderopvangtoeslag

SZW beïnvloedt de betaalbaarheid door het verstrekken van kinderopvangtoeslag (KOT). De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang. De tegemoetkoming varieerde in 2022 van 96% toeslag van de maximale uurprijs (die jaarlijks wordt vastgesteld) voor de laagste inkomens tot 33,3% toeslag van de maximale uurprijs voor de hoogste inkomens. In 2015 lag de toeslag nog tussen de 90,3% en 18%. Het aantal uur dat er recht is op KOT was tot en met 2022 afhankelijk van het arbeidscontract van de minst werkende ouder. Vanaf 2023 maakt het niet meer uit hoeveel uur gewerkt wordt.

Peutermiddelen

Het Rijk en de VNG hebben bestuurlijke afspraken met elkaar gemaakt met als doel dat alle peuters in Nederland gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Hiervoor stelt het Rijk vanaf 2016 jaarlijks € 30 miljoen beschikbaar aan gemeenten. Met deze middelen kunnen gemeenten gesubsidieerde peuteropvang aanbieden voor ouders die geen aanspraak kunnen maken op KOT en die ook niet tot de zogenaamde doelgroepeuters (van het onderwijsachterstandenbeleid van het ministerie van OCW,

zie verder paragraaf [2.5](#)) behoren. Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen.

Sociaal-medische indicatie (SMI)

Er zijn ook ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, maar die vanwege sociale of medische problematiek (deels) niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen waardoor kinderopvang nodig is. Hiervoor stelt het Rijk € 28 miljoen per jaar beschikbaar aan gemeenten, zodat zij ouders via SMI een tegemoetkoming kunnen geven in de kosten van kinderopvang. Gemeenten hebben vrijheid bij het vormgeven van SMI-beleid. Het wordt vaak ingevuld als tijdelijke regeling.

Voorschoolse educatie (VE)

Verder komen kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand (doelgroeppeuters) in aanmerking voor voorschoolse educatie (VE). De kinderopvang biedt deze kinderen een programma aan dat de ontwikkeling op het gebied van taal, voorbereidend rekenen, motoriek en op sociaal-emotioneel vlak spelenderwijs aanmoedigt. Doel is om kinderen een goede start op de basisschool te bieden. Dit aanpalend beleid valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW en wordt besproken in paragraaf [2.5](#).

Toegankelijkheid

Hoe toegankelijker de kinderopvang, hoe meer kinderen hiervan gebruik kunnen maken en hoe meer de kinderopvang kan bijdragen aan de ontwikkeling van (met name kwetsbare) kinderen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen wettelijke, administratieve en reële toegankelijkheid.

Wettelijke toegankelijkheid

Het Rijk stelt voorwaarden om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag (KOT). Om in aanmerking te komen voor KOT, moeten beide ouders/toeslagpartners werken, studeren of bezig zijn met een traject naar werk/integratie. In de afgelopen periode zijn er verschillende aanpassingen geweest en is het recht op KOT tijdelijk of structureel verruimd:

- Tussen 2015-2017 was de tijdelijke verlenging van de werkloosheidsstermijn in de KOT van drie naar zes maanden van kracht. Vanaf 2018 is de werkloosheidsstermijn weer op drie maanden gesteld.
- In 2018 ging de wet Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in, die ervoor zorgde dat werkende ouders met kinderen op een (voormalige) peuterspeelzaal ook recht kregen op KOT.
- De werkloosheidsstermijn van de kinderopvangtoeslag voor zwangere vrouwen is per 1 januari 2021 verlengd.
- Per 1 januari 2021 hebben huishoudens waarin de ene partner werkt en de andere partner een permanente Wet langdurige zorg (Wlz)-indicatie heeft ook recht op kinderopvangtoeslag. Hetzelfde geldt voor partners die gedetineerd zijn.
- Per 1 januari 2023 is het recht op KOT verder uitgebreid voor partners met een tijdelijke Wlz-indicatie.
- Per 1 januari 2022 is de koppeling gewerkte uren (KGU) voor de buitenschoolse opvang (BSO) verruimd. Ouders hebben voor de BSO nu recht op kinderopvangtoeslag voor maximaal 140% van het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.
- Per 1 januari 2023 is de koppeling gewerkte uren voor alle opvangsoorten losgelaten.

Administratieve toegankelijkheid

Een hoge mate van ervaren ontoegankelijkheid kan gepaard gaan met niet-gebruik, fouten door ouders en veel en hoge terugvorderingen. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat door een afwijking in de door de ouder aangeleverde en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Om de processen rondom aanvraag en wijziging van de KOT te verbeteren is het Verbetertraject kinderopvangtoeslag ingesteld en zijn onder meer de volgende maatregelen genomen:

- Vanaf 2012 is het mogelijk dat er een convenant tussen Dienst Toeslagen en een kinderopvangorganisatie wordt gesloten. Dit maakt het mogelijk dat ouders hun kinderopvangtoeslag direct kunnen laten storten op de rekening van de kinderopvangorganisatie.
- In 2020 is de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen van kracht gegaan. Hiermee is onder andere proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag expliciet in de Wet kinderopvang geregeld. Dit geeft ouders recht op kinderopvangtoeslag naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie.
- In 2020 is ook gestart met de persoonlijke begeleiding van burgers met een hoge kans op (hoge)

terugvorderingen.

- Ook werd in 2020 de kinderopvangtoeslag app gelanceerd, waarmee ouders makkelijker de aanvraaggegevens kunnen inzien en wijzigen.
- In 2021 is gestart met eerder signaleren, waarbij ouders op basis van actuele opvanggegevens eerder worden geattendeerd op mogelijke afwijkingen die kunnen leiden tot (hoge) terugvorderingen.
- Per 1 januari 2022 geldt de wettelijke verplichting tot maandelijkse levering van opvanggegevens door kinderopvangorganisaties aan Dienst Toeslagen.

Reële toegankelijkheid

SZW heeft beperkte mogelijkheden om het aanbod van aanbieders en kindplaatsen te beïnvloeden, gegeven het huidige stelsel van private aanbieders. Door minder (strengere) eisen te stellen aan houders, kan indirect het aantal kindplaatsen beïnvloed worden. Zo is bijvoorbeeld besloten tot uitstel op de taaleis en babyscholing (wet IKK: in plaats van ingang per 1 januari 2023 is dit 1 januari 2025 geworden). Verder mag vanaf 1 januari 2022 50% (in plaats van 33%) van het aantal in te zetten beroepskrachten ingevuld worden door beroepskrachten in opleiding. Deze twee aanpassingen moeten helpen de druk door personele tekorten te verlichten.

2.4 Uitvoering

Diverse partijen voeren onderdelen van het kinderopvangbeleid uit. In deze paragraaf wordt toegelicht om welke uitvoeringspartijen het gaat, wat hun rol is en welke middelen zij tot hun beschikking hebben om hun taak uit te voeren. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in [Bijlage IV](#).

Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen is onderdeel van het ministerie van Financiën en voert in opdracht van het ministerie van SZW de kinderopvangtoeslag uit met betrekking tot het toekennen, uitbetalen en terugvorderen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoogte van de kinderopvangtoeslag en de voorwaarden waaronder deze worden toegekend. In het kader van het *Verbetertraject kinderopvangtoeslag* werken Dienst Toeslagen en het ministerie SZW sinds 2018 samen om de dienstverlening aan ouders te verbeteren en de problematiek van de hoge terugvorderingen aan te pakken.

Dienst Uitvoeringorganisatie Onderwijs (DUO)

De afdeling Registers Kinderopvang (RKO) van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), beheert in opdracht van het ministerie van SZW drie registers: het landelijk register kinderopvang (LRK), het personenregister kinderopvang (PRK) en het register buitenlandse kinderopvang (RBK). DUO ontvangt voor haar werkzaamheden afhankelijk van het aantal specifieke, tijdelijke opdrachten circa € 8 miljoen op jaarbasis.

Gemeenten

Het Rijk stelt jaarlijks € 30 miljoen beschikbaar aan gemeenten om een gesubsidieerd aanbod aan kinderopvang te doen aan peuters van niet-werkende ouders en die ook geen indicatie hebben voor voorschoolse educatie (VE). Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen.

In het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstanden Beleid (GOAB) en Vroeg en Voorschoolse Educatie (VVE) dienen gemeenten jaarlijks overleg te voeren en afspraken te maken met scholen en kinderopvangorganisaties over onder meer het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures. Dit wordt ook wel de Lokale Educatieve Agenda (LEA) genoemd. Gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Hierdoor kunnen gemeenten ook specifiek beleid ontwikkelen dat de samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg bevordert en dat vormen van kinderopvang met een zorgcomponent georganiseerd en gefinancierd wordt.

Het Rijk stelt verder jaarlijks € 28 miljoen beschikbaar aan gemeenten om gezinnen met sociale of medische problemen een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderopvang. Deze SMI middelen zijn niet geoormerkt wat betekent dat gemeenten geen verantwoording over de besteding hoeven te geven en er ook geen inzicht is in de gerealiseerde uitgaven. Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het vormgeven van SMI; Ze bepalen zelf de doelgroep, de duur en de vergoeding.

Gemeenten zijn ook eerstelijns toezichthouder en verantwoordelijk voor het toezicht op de kinderopvang. Tot hun taken behoren het verwerken van de aanvraag en registratie van instellingen voor kinderopvang, het (laten) uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving van de naleving van de kwaliteitseisen door houders in de kinderopvang. Gemeenten besteden het uitvoeren van inspectieonderzoeken uit aan de regionale GGD, die de kwaliteit van de opvang op locatie toetst. De GGD stelt op basis van constatering een openbaar rapport op met een advies aan de gemeente of handhaving noodzakelijk is. Gemeenten bepalen of zij overgaan tot handhaving en welk handhavinginstrument zij in dat geval inzetten. Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun toezichtstaken, waaronder de bekostiging van GGD'en, via het Gemeentefonds circa € 55 miljoen op jaarbasis.

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs is als interbestuurlijk toezichthouder verantwoordelijk voor het toezicht op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken ten aanzien van het toezicht op kinderopvang uitvoeren. Als gemeenten op toezicht en handhaving hun taken niet goed uitvoeren maakt de inspectie individuele verbeterafspraken. De inspectie ontvangt jaarlijks € 1,2 miljoen voor de uitvoering van haar taak als tweedelijns toezichthouder kinderopvang.

2.5

Aanpalend beleid

Kinderopvangbeleid wordt ook beïnvloed door aanpalend beleid. Dit is in de eerste plaats het onderwijsbeleid en daarnaast ook het jeugd- en gezondheidszorgbeleid. Tot slot zijn ook de verlofregelingen voor jonge ouders van belang, omdat het huis zorgen voor jonge kinderen een substituut en complementair kan zijn voor kinderopvang. Verlofregelingen maken dat financieel mogelijk.

Onderwijsbeleid

Gemeentelijk Achterstanden Beleid (GOAB)

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft als doel om kinderen te signaleren die een risico op onderwijsachterstanden in de Nederlandse taal lopen, en deze achterstanden te bestrijden. Het gaat om leerlingen op school die slechter presteren door minder gunstige economische, sociale of culturele omgevingskenmerken. Vroegschoolse educatie vindt plaats op de basisschool. Voorschoolse educatie vindt plaats op een kinderdagverblijf.

Voorschoolse educatie (VE)

Kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand komen vanaf 2,5 jaar in aanmerking voor voorschoolse educatie (VE). Het VE-beleid valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. De kinderopvang biedt deze kinderen een programma aan dat de ontwikkeling op het gebied van taal, voorbereidend rekenen, motoriek en op sociaal-emotioneel vlak spelenderwijs aanmoedigt. Doel is om kinderen een goede start op de basisschool te bieden. De rijksoverheid heeft kaders opgesteld welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie en geven gemeenten financiële middelen voor het aanbieden hiervan. De gemeenten bepalen zelf welke kinderen voorschoolse educatie kunnen volgen (meestal door indicatiestelling bij de consultatiebureaus).

Met ingang van 2020 heeft het vorige kabinet investeringen gedaan in verruiming van het aanbod van voorschoolse educatie: structureel € 170 miljoen extra, zodat gemeenten in totaal structureel € 468 miljoen beschikbaar hebben voor het bestrijden van onderwijsachterstanden (inclusief voerschoolse educatie). Met deze financiële uitbreiding kwam de verplichting aan gemeenten om zestien uur per week voorschoolse educatie aan te bieden (dit was voorheen tien uur per week).

Daarnaast geldt vanaf 2022 een urennorm voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers in de voorschoolse educatie om de kwaliteit te verhogen (Evening, z.d.).

Programma School & Omgeving

Het programma 'School & Omgeving' is in schooljaar 2022-2023 begonnen en heeft tot doel het bevorderen van kansengelijkheid. Het idee is dat er een breed palet aan activiteiten wordt aangeboden in gebieden met de meeste kwetsbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs, zodat deze jongeren zich optimaal kunnen ontwikkelen. Het gaat om extra activiteiten die maken dat kinderen hun horizon kunnen verbreden. Scholen zijn verplicht om samen te werken met de gemeente en minimaal één andere lokale partij binnen een coalitie, zoals bijvoorbeeld de kinderopvang; dit vergroot de kans dat er meer verbinding ontstaat tussen school, thuis en de omgeving (Kamerstukken II, 31858733, 2022).

In het schooljaar 2022-2023 zijn 127 coalities van scholen, gemeenten en andere lokale partijen zoals sport- en cultuurorganisaties, buitenschoolse opvang, welzijnswerk en bedrijven uit de regio van start gegaan. Daar waren 44 coalities bij die al veel ervaring hebben met het aanbieden van een verrijkte schooldag, de zogenaamde voorlopers. Met de voorlopers zijn afspraken gemaakt om actief te leren met elkaar; er wordt zowel praktijk- als wetenschappelijke kennis opgebouwd en uitgewisseld en toegewerkt naar een duurzaam en structureel aanbod. Alle 127 coalities ontvangen subsidie om een verrijkt aanbod op te starten, uit te breiden of door te ontwikkelen (Kamerstukken II, ref. 38987618, 2023).

De scholen in de huidige coalities kunnen opnieuw subsidie aanvragen voor de komende twee schooljaren. Bovenop de ruim 56 miljoen die voor het schooljaar 2022-2023 al beschikbaar was gesteld, wordt een extra budget geïnvesteerd de komende jaren oplopend tot € 377 miljoen waardoor er vanaf 2027 € 433 miljoen structureel beschikbaar komt. De komende schooljaren wordt nog gericht geïnvesteerd in leerlingen die dit het hardste nodig hebben. Scholen met de grootste uitdagingen krijgen meer middelen en extra ondersteuning. Het gaat daarbij om vijf procent van alle leerlingen in Nederland op scholen waar de nood het hoogst is.⁵ Er wordt gestreefd naar een aanbod van tien extra uur per week bovenop de onderwijstijd (Kamerstukken II, ref. 38987618, 2023).

Jeugd- en gezondheidszorgbeleid

De ontwikkeling van kinderen vindt in eerste instantie thuis plaats, bij de opvoeders/ouders en andere direct betrokkenen. De jeugdgezondheidszorg (onderdeel van de GGD) volgt de ontwikkeling van kinderen tot 18 jaar en in sommige gemeenten tot 23 jaar. Voor vragen over opgroeien en opvoeden kunnen ouders bovendien terecht bij de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Vanaf de geboorte is het consultatiebureau ook in beeld. Vaak is deze gevestigd bij de GGD, CJG of is onderdeel van het wijkteam. Er wordt samengewerkt tussen kinderopvangorganisaties en andere instellingen in het jeugddomein. En er zijn programma's om de kansen voor kinderen om zich in hun omgeving te ontwikkelen positief te beïnvloeden, zoals Kansrijke Start (VWS).

Zorgvoorzieningen en wetten

Er zijn in Nederland verschillende voorzieningen voor kinderen met een extra zorg- en ondersteuningsbehoefte. Sommige kinderen hebben behoefte aan extra ondersteuning vanwege een (risico) op onderwijsachterstanden. Andere kinderen vanwege gedragsproblematiek of vanwege medische oorzaken. Soms gaat het ook om een combinatie. Er is een grote diversiteit aan oplossingen en verschillen in accent – zorg of kinderopvang – en dus verschilt ook de financiering en regelgeving. Er zijn kinderdagverblijven

⁵ 5% van alle leerlingen op scholen met de hoogste relatieve scores op de CBS-indicator voor onderwijsachterstanden en voor het speciaal onderwijs de CUMI-scores.

en buitenschoolse opvang die onder de wet Kinderopvang vallen en er zijn voorzieningen die onder de zorgwetten (Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet) en Jeugdwet vallen.

Een medisch kinderdagverblijf (MKD) biedt dagopvang, soms ook wel dagbehandeling jonge kind (DJK) genoemd. Een MKD is bedoeld voor kinderen die sterk achterlopen met hun ontwikkeling. Bijvoorbeeld door psychische, lichamelijke of sociale problemen, ADHD, autisme, eetproblemen of slaapproblemen. Ze bieden verpleging en verzorging en dit wordt vergoed onder Jeugdwet (verzorging), of Zvw (verpleging) of de WLZ.

Een kinderdagcentrum (KDC) is opvang voor kinderen van 2 tot 18 jaar met een (ernstige) verstandelijke of meervoudige beperking. In een KDC krijgt een kind dagbehandeling, dagbesteding en persoonlijke begeleiding. Dit wordt vergoed onder Jeugdwet of WLZ.

Een verpleegkundig kinderdagverblijf is een gespecialiseerde opvang voor (ernstig) zieke kinderen die medisch verpleegkundige zorg en toezicht nodig hebben in de leeftijd van 0-4 jaar. Een verpleegkundig kinderdagverblijf is er voor ernstig zieke kinderen van 0-18 jaar die intensief medisch verpleegkundige zorg nodig hebben. Deze voorzieningen worden betaald vanuit de Zvw.

Daarnaast is er gespecialiseerde kinderopvang, vaak plusopvang genoemd op een regulier kinderdagverblijf of een buitenschoolse opvang voor kinderen van 0 tot en met 12. Met plusopvang wordt in dit geval kinderopvang (kinderdagverblijf, peuteropvang, voorschoolse educatie, buitenschoolse opvang) bedoeld die valt onder de wet Kinderopvang en die (ook) extra zorg en ondersteuning aanbiedt aan kinderen bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke of fysieke beperking, ontwikkelachterstand of gedragsproblemen. Om de extra zorg- en/of ondersteuningscomponent (de plus) die nodig is om deze opvangvorm mogelijk te maken, kunnen middelen ingezet worden vanuit de Jeugdwet.

Programma Kansrijke Start

Het actieprogramma 'Kansrijke Start' is in 2018 begonnen met als doel om meer kinderen een goede start te geven. Een goede start wordt bereikt door kwetsbare situaties vroeg te signaleren en daarvoor hulp te bieden. Een betere samenwerking tussen professionals uit de geboortezorg, jeugdgezondheidszorg en gemeenten is daarvoor belangrijk. Dat gebeurt in 'lokale coalities'. Er zijn verschillende initiatieven opgezet om ouders vóór, tijdens, en tot twee jaar na de zwangerschap te begeleiden. In 60% van gemeenten wordt ook gesproken met kinderopvang (RIVM, 2022, p. 10).

Verlofregelingen voor jonge ouders

Er zijn diverse verlofregelingen in Nederland waar ouders gebruik van kunnen maken om arbeid en zorg te combineren.

Wie zwanger is en werkt of een uitkering krijgt, heeft recht op zes weken zwangerschapsverlof en een zwangerschapsuitkering. En na de bevalling op minimaal tien weken bevallingsverlof en een bevallingsuitkering (Rijksoverheid, z.d.-b).

In de afgelopen jaren is het verlof rondom ouderschap drie keer uitgebreid. Sinds 1 januari 2019 krijgen partners van vrouwen die een kind hebben gekregen al een week vrij na de geboorte in plaats van twee dagen. Sinds 1 juli 2020 krijgen partners daar nog eens vijf weken verlof bij. De vijf weken kunnen verspreid over het eerste halfjaar van het kind worden opgenomen, maar ook in één keer. UWV betaalt een uitkering ter hoogte van 70% van het dagloon (Rijksoverheid, 2020). Sinds 2 augustus 2022 hebben beide ouders recht op negen weken ouderschapsverlof via een uitkering van UWV. De uitkering is 70% van hun dagloon (tot 70% van het [maximum dagloon](#)). Voorwaarde is dat zij deze negen weken opnemen in het eerste levensjaar van het kind. Daarmee krijgen ouders meer tijd om te wennen aan de nieuwe gezinssituatie en om samen bewust keuzes te maken over de verdeling van werken en zorgen.

Het ouderschapsverlof is bedoeld om ouders te laten wennen aan de nieuwe gezinssituatie en bewust keuzes te kunnen laten maken rondom de combinatie werk en privé. Het ouderschapsverlof werkt vaak in wisselwerking met kinderopvang: als ouders verlof opnemen ten behoeve van zorg voor het kind, hoeven zij geen of minder kinderopvang af te nemen. Beiden ouders mits in loondienst hebben 26 weken recht op onbetaald ouderschapsverlof tot het kind 8 jaar is (Rijksoverheid, z.d.-c).

Tot slot kan ook (kortdurend) zorgverlof ingezet worden om voor zieke kinderen te zorgen. Er kan maximaal voor twee weken per jaar (naar ratio van aantal uren werk per week) kortdurend zorgverlof worden aangevraagd en 70% van het loon wordt vergoed (Rijksoverheid, z.d.-d).

2.6 Externe factoren

Er zijn verschillende autonome ontwikkelingen die invloed hebben op de kinderopvang en het kinderopvangbeleid. Een belangrijke factor is de conjunctuur. In zijn algemeenheid is de kinderopvangsector vanwege de koppeling met arbeidsparticipatie en de vrije markt waar het zich in bevindt, gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. Zo stijgt de vraag naar kinderopvang wanneer meer werk beschikbaar is en meer ouders zich op de arbeidsmarkt begeven. En in tijden van personeelskrapte zijn de effecten ook direct voelbaar in de sector.

Een andere autonome factor was de COVID-19-crisis. Deze had, door noodgedwongen sluitingen een grote impact op de kinderopvangsector, ouders en kinderen. Verder heeft het aantal kinderen in Nederland invloed op de vraag naar kinderopvang. Tot slot hangt het gebruik van kinderopvang niet alleen af van de economische conjunctuur, arbeidsparticipatie en bevolkingsontwikkeling, maar ook van heersende normen ten aanzien van (meer) werken, zorgen voor kinderen en gebruik van kinderopvang. Hieronder worden deze autonome ontwikkelingen kort nader besproken.

Conjunctuur, arbeidsparticipatie en vraag naar kinderopvang

De kinderopvang is een conjunctuurgevoelige sector. Sinds 2015 is er een gunstig verloop van de Nederlandse conjunctuur, wat heeft geleid tot een toenemende vraag. Dit sloeg om in 2020 met de COVID-19-pandemie. De overheid heeft met ondersteunende maatregelen de werkgelegenheidseffecten van de COVID-19-pandemie beperkt, waardoor vermoedelijk de vraag naar kinderopvang en het aanbod sinds 2020 niet zijn afgenomen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022). Kijkend naar de leeftijdsgroepen die mogelijk jonge kinderen hebben, zien we de volgende ontwikkeling in arbeidsparticipatie onder moeders en vaders met jonge kinderen. De arbeidsparticipatie van (alleenstaande) moeders met jonge kinderen en alleenstaande vaders is flink gestegen.

Tabel 2.1: Netto arbeidsparticipatie vaders en moeders met jonge kinderen (in %)

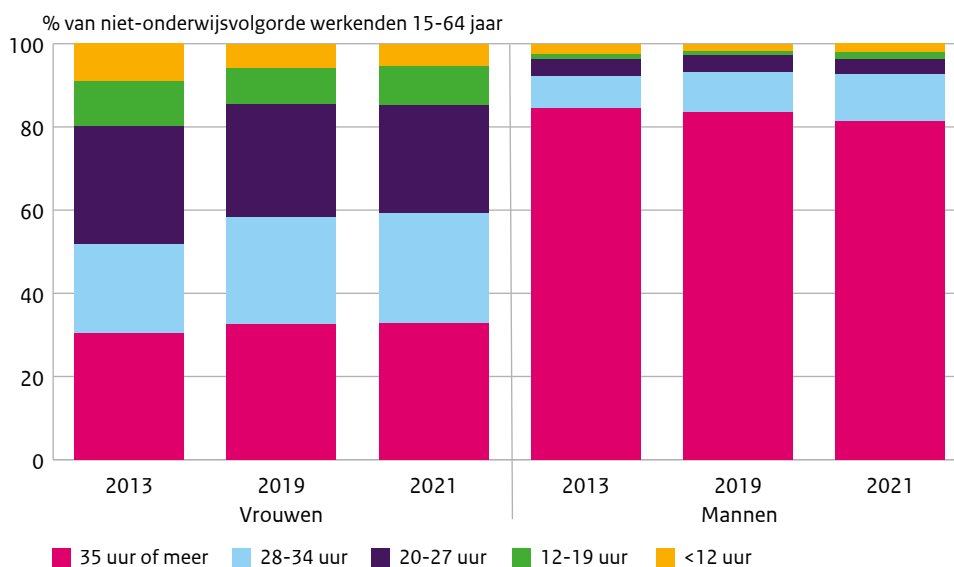
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Moeders met jonge kinderen (0-11)	75,9%	76,5%	77,2%	77,8%	79,4%	80,1%	79,7%
Alleenstaande moeders	59,5%	62,2%	63,1%	65,9%	66,2%	68,5%	71,5%
Vaders met jonge kinderen (0-11)	93,3%	93,3%	93,5%	94,0%	94,2%	93,9%	94,4%
Alleenstaande vaders	76,3%	76,3%	73,8%	76,6%	80,4%	79,8%	83,5%

^a Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019, p. 2) ^b Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023, p. 2)

De arbeidsparticipatie van mannen uit dezelfde leeftijdscategorieën is veel minder hard gestegen (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.-a). Europees gezien is de arbeidsparticipatie van Nederlandse mannen en vrouwen groot: beide stonden op de derde plek in de EU. Bij zowel vrouwen als mannen is de arbeidsdeelname vanaf 2014, na de vorige economische crisis, toegenomen. Bij vrouwen was de stijging vrijwel ieder jaar sterker dan bij mannen, waardoor het verschil in arbeidsdeelname slonk. Wel vlakke de

groei bij vrouwen in de coronajaren 2020 en 2021 af. Bij mannen was er toen nauwelijks sprake van groei. Bedroeg de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen in 2013 nog bijna 27 uur per week, in 2021 was dat opgelopen tot 29 uur. Bij mannen schommelde de gemiddelde arbeidsduur rond 39 uur. Bijna twee op de tien werkende mannen hadden in 2021 een deeltijdwerkweek, tegen bijna zeven van de tien werkende vrouwen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022b, p. 48). Vrouwen en mannen in Nederland blijven daarmee in Europa degenen die het meeste in deeltijd werken (p. 134).

Figuur 2.1: Werkelijke arbeidsuur mannen en vrouwen: 2013, 2019 en 2021



Opmerking. Overgenomen uit *Emancipatiemonitor 2022* (p. 48) door Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022. Copyright 2022, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Personele krapte

Net zoals in veel andere sectoren heeft ook de kinderopvangsector te kampen met personeelstekorten. Deze hangen samen met de conjunctuur. Het aanbod heeft de toegenomen vraag naar kinderopvang van de afgelopen jaren niet kunnen opvangen. Factoren als uitval door een hoge werkdruk, concurrentie met andere sectoren zoals het onderwijs en aangescherpte kwaliteitseisen leggen nog meer druk op het personeelstekort.

COVID-19

Tijdens de COVID-19-pandemie moesten kinderopvanglocaties drie periodes sluiten: van 16 maart 2020 tot 7 juni 2020 en van 16 december 2020 tot 7 februari (dagopvang) en 18 april 2021 (buitenschoolse opvang). Van 21 december 2021 tot 8 januari 2021 was de buitenschoolse opvang nog een keer gesloten. Gevolg van de sluitingen was dat kinderen langere tijd thuis zaten en veel ouders de zorg voor de kinderen thuis moesten zien te combineren met werk. Naast sluitingen kreeg de sector te maken met maatregelen om de verspreiding van COVID-19 te beperken, zoals quarantaineregels.

De vraag is welk effect de COVID-19-crisis heeft gehad op de ontwikkeling van kinderen. Uit onderzoek onder zeshonderd ouders blijkt dat met name jonge kinderen en kinderen met ouders die zelf stress ervaren (bijvoorbeeld door angst voor COVID-19 en verlatingsangst) na heropening stress ervaren. Ongeveer zeven op de tien ouders ervaren stress tijdens de sluiting en ongeveer één derde van de ouders en kinderen ervaren negatieve emoties na de heropening. Stressniveaus waren ook hoger bij kinderen uit eenoudergezinnen en als ze geen of weinig stress thuis ervaren (De Vet et al., 2021). De langere termijneffecten zijn nog niet bekend.

Tijdelijke maatregelen kinderopvang COVID-19-crisis

In 2020 is vanwege de COVID-19-crisis tijdelijk nieuw beleid geïntroduceerd. Ouders met cruciale beroepen en/of met kwetsbare kinderen konden gedurende de drie sluitingen gebruikmaken van noodopvang. Gemeenten zijn tijdens de eerste sluiting financieel gecompenseerd voor de extra kosten die zij hebben gemaakt voor de noodopvang. Ouders is gevraagd om de kinderopvangfacturen door te blijven betalen. Voor ouders die de kinderopvang door bleven betalen gedurende de sluitingsperiodes zijn tegemoetkomingsregelingen in het leven geroepen. Het betreft ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen, ouders die een gemeentelijke subsidiëring kregen en ouders die gebruik maken van kinderopvang zonder overheidsvergoeding. Zie voor verdere details: [Bijlage III](#).

Bevolkingsontwikkeling

De vraag naar kinderopvang in absolute zin wordt ook bepaald door het aantal kinderen dat in Nederland woonachtig is. Onderstaande tabel laat zien dat het aantal kinderen van 0 tot 4 jaar en van 4 tot 12 jaar in de afgelopen jaren licht is gedaald. De prognose is dat het aantal jonge kinderen vanaf 2022 begint te stijgen en vijf jaar later wordt dit ook zichtbaar in het aantal 4-12 jarigen.

Tabel 2.2: Aantal kinderen 2015-2022 en prognose 2027 en 2032 (in mln)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2027	2032
0-4 jarigen	0,7	0,7	0,69	0,69	0,69	0,69	0,68	0,69	0,76	0,81
4-12 jarigen	1,51	1,50	1,49	1,48	1,47	1,47	1,46	1,45	1,43	1,53

Opmerking. Overgenomen uit Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2022 door Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022 (<https://longreads.cbs.nl/jeugdmonitor-2022/jongeren-in-nederland/>).

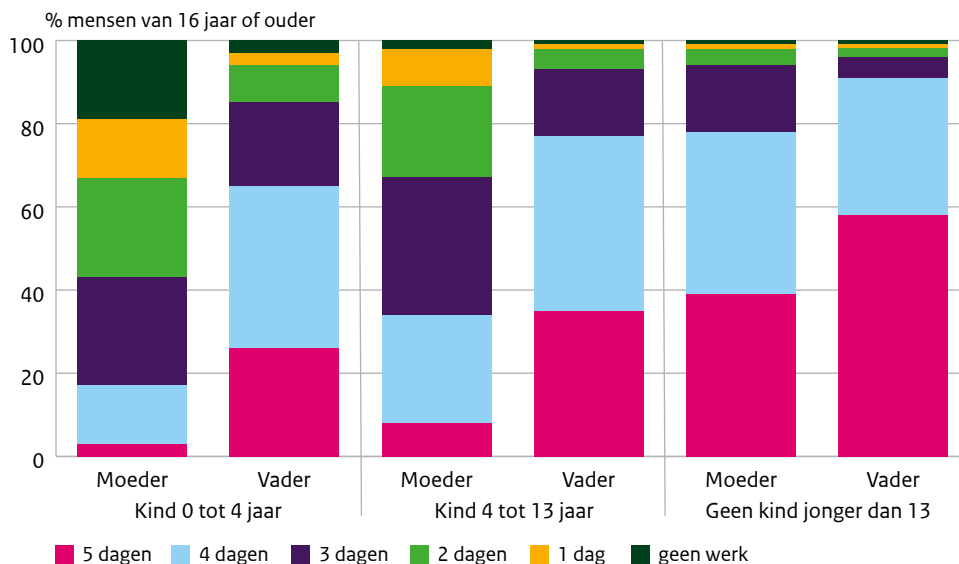
Sociaal-culturele normen

Percepties van werk en de zorg voor kinderen

Volgens de laatste Emancipatiemonitor willen twee op de drie moeders met kinderen onder de 18 jaar die in deeltijd werken onder voorwaarden meer uren werken. Ze willen dit vooral als het inkomen van het huishouden niet meer toereikend is, of als het ze het werk beter kunnen aanpassen aan hun privéleven (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023d, p. 76).

Een meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt twee of drie dagen per week werken genoeg voor moeders die een kind hebben tussen 0 en 4 jaar, terwijl een werkweek van drie of vier dagen als ideaal wordt gezien voor moeders met kinderen in de basisschoolleeftijd. De meeste mensen vinden dat vaders vier of vijf dagen per week zouden moeten werken, waarbij de vierdaagse werkweek vaker dan de vijfdaagse als ideaal wordt gezien voor vaders met kinderen tot 4 jaar (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023d).

Figuur 2.2: Ideaal geachte arbeidsuur voor moeders en vaders in 2022

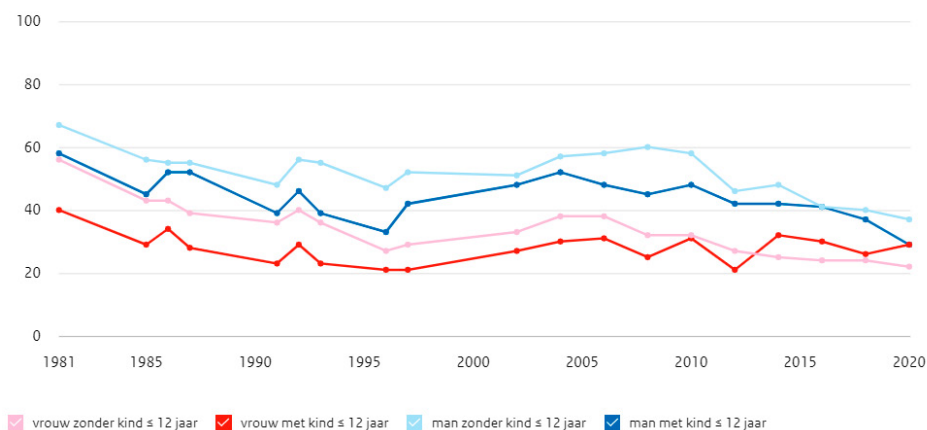


Opmerking. Overgenomen uit Emancipatiemonitor 2022 (p. 100) door Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022. Copyright 2022, Centraal Bureau voor de Statistiek.

Vaders en moeders denken bijna hetzelfde over hoe betaald werk en de zorg voor kinderen verdeeld zou moeten zijn. Zo zou 40% van de ouders de zorg in gelijke mate samen willen doen. Slechts 10% lukt het die wens in de praktijk te brengen.

Steeds minder Nederlanders zijn ervan overtuigd dat een vrouw geschikter is om kleine kinderen op te voeden dan een man, al vindt nog altijd 35% van de mannen en 16% van de vrouwen dat een vrouw geschikter is om kleine kinderen op te voeden dan een man (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022a).

Figuur 2.3: Aandeel m/v dat vindt dat een vrouw geschikter is om voor kinderen te zorgen



Opmerking. Overgenomen uit Emancipatiemonitor 2020 (p. 84) door Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau, 2020.

Percepties van kinderopvang

Het SCP heeft sinds 2013 ouders gevraagd naar hun percepties van kinderopvang – of men al dan niet van mening is dat het goed is voor baby's, peuters, kleuters en schoolgaande kinderen om een paar dagen per week naar de kinderopvang te gaan. Tussen 2013 en 2017 leken er nauwelijks verschuivingen in de zienswijze van ouders (Roeters & Bucx, 2018).

In 2022 zijn zowel vrouwen als mannen echter wel positiever over kinderopvang dan in 2018. De meeste vrouwen en mannen denken dat het voor een peuter goed is om een paar dagen per week naar de kinderopvang te gaan. Voor baby's zijn veel minder mensen daarvan overtuigd. Minder mensen zijn negatief over een paar dagen buitenschoolse opvang, al is ook daar lang niet iedereen overtuigd van de meerwaarde. Een toenemende positieve perceptie van kinderopvang kan bijdragen aan de vraag hiernaar.

Tabel 2.3: Aandeel '(helemaal) eens' met de stelling: 'Het is goed voor kinderen als ze een aantal (twee of drie) dagen naar de kinderopvang gaan' (bevolking 16 jaar en ouder)

	vrouwen			mannen		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022
baby 0 jaar	28	31	36	24	29	35
baby 1 jaar	40	43	49	35	40	47
peuter	70	75	75	65	69	72
schoolkind	46	49	50	55	53	55

Opmerking. Overgenomen uit *Emancipatiemonitor 2022* (p. 112) door Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022. Copyright 2022, Centraal Bureau voor de Statistiek.

3 Onderzoeksvragen

3.1 Onderzoeksvragen per thema

Zoals in de beleidstheorie toegelicht is, zijn kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de kinderopvang belangrijke voorwaarden voor de mate waarin kinderopvang bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. De onderzoeksvragen zijn daarom rond deze thema's geformuleerd en zo wordt gekeken in hoeverre het beleid invulling heeft gegeven aan deze voorwaarden en hoe ze verder bevorderd kunnen worden.

3.2 Hoofdvraag

Deze evaluatie richt zich op het hoofddoel dat de laatste jaren maatschappelijk en politiek steeds belangrijker is geworden, en waarover de kennisbehoefte het grootst is, namelijk de ontwikkeling van het kind. In de voorliggende periodieke rapportage staat de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid centraal. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

In welke mate is het kinderopvangbeleid doeltreffend en doelmatig in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en hoe zouden deze verder verhoogd kunnen worden?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst antwoord hebben op de vraag wat het effect van kinderopvang is op de ontwikkeling van kinderen in Nederland. Vervolgens is de vraag wat de rol van het kinderopvangbeleid hierin is geweest. Ten aanzien van de eerste vraag gaat het om de vraag in hoeverre kinderopvang een eigenstandig effect heeft. Beantwoording van deze vraag vereist een voldoende grote groep niet-gebruikers. In Nederland is die er echter niet, omdat een groot deel van de Nederlandse kinderen (voor een deel) naar de opvang gaat (of is gegaan). Longitudinaal onderzoek is ook een manier om effecten op langere termijn te meten. Wanneer kinderen echter gedurende langere tijd worden gevolgd, zullen steeds meer andere factoren een rol spelen (andere beleidswijzigingen, veranderende gezinsomstandigheden, uitval van onderzoek), wat het weer moeilijker maakt het eigenstandige effect van kinderopvang te meten.

Kinderopvang is in alle gevallen slechts één van de factoren die van invloed is op de ontwikkeling van een kind. Kinderen groeien op in een gezin, worden soms ook deels opgevangen door familie, vrienden of een informele oppas, gaan meestal op 4-jarige leeftijd naar school en gaan vaak na schooltijd of buitenschoolse opvang, nog naar sport of muziekles. Het rechtstreekse verband tussen kinderopvangbeleid en de ontwikkeling van kinderen is door deze omstandigheden moeilijk aan te tonen.

De vraag over het effect van kinderopvang op de ontwikkeling van het kind lijkt daarom in zijn geheel lastig te beantwoorden. Om toch zo dicht mogelijk bij het antwoord te komen, zullen we kijken naar effecten op onderdelen waarover data beschikbaar zijn. Zo kan bijvoorbeeld onderzocht worden welk effect de startleeftijd en de intensiteit van de opvang hebben op de ontwikkeling van kinderen. Daarbij wordt ook kennis uit internationale studies over effecten van kinderopvang in ogenschouw genomen. De focus in het synthese onderzoek zal dus liggen op de bijdrage die beleid heeft geleverd aan de bevordering van de ontwikkeling van kinderen door de kinderopvang.

Deze doelstelling kan niet los worden gezien van de andere hoofddoelstelling van het kinderopvangbeleid, het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Als het kinderopvangbeleid zich exclusief zou richten op eerstgenoemd doel kan dat ten koste gaan van het doel arbeidsparticipatie. Indien beschikbaar budget alleen zou worden ingezet ter bevordering van de ontwikkeling van kinderen, zou de nadruk komen te

liggen op bepaalde groepen kinderen. Gegeven de beschikbare personele en financiële middelen zou dat leiden tot een lagere betaalbaarheid en toegankelijkheid voor andere ouders, met als gevolg een lagere deelname en arbeidsparticipatie. In de keuze van het beleidsinstrumentarium is zodoende een weging nodig tussen het belang van beide hoofddoelen. Er is echter ook een positieve relatie. Als de kinderopvang door een betere kwaliteit meer bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen en dit ook zo door ouders wordt ervaren, is het aannemelijk dat ouders ook vaker gebruik zullen maken van de formele (d.w.z. kinderopvang of gastouderopvang die is geregistreerd in het Landelijke Register Kinderopvang en waarvoor de wet Kinderopvang van toepassing is), wat weer stimuleert tot meer arbeidsparticipatie van ouders die nu niet werken.

3.3 Deelvragen

Afgeleid van de beleidstheorie en de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd die in de volgende hoofdstukken (4, 5 en 6) worden beantwoord:

- 1. Welke factoren (en hoe) beïnvloeden (deze) de effectiviteit van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?**
 - a. Welk effect heeft de startleeftijd, de intensiteit, en het gezamenlijk effect van startleeftijd en intensiteit van de kinderopvang op de ontwikkeling van het kind?
 - b. Zijn bovengenoemde effecten verschillend voor kinderen uit kansarme en kansrijke gezinnen; voor meisjes en jongens; voor kinderen met een verschillend temperament?
 - c. Welke rol speelt de kwaliteit op bovengenoemde effecten?
 - d. Welke van deze factoren liggen binnen de invloedssfeer van de overheid en is overheidsingrijpen gerechtvaardigd?
- 2. Welke rol speelt de kwaliteit, zowel de structurele als de proceskwaliteit, van de kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?**
 - a. Hoe heeft de kwaliteit van de kinderopvang zich ontwikkeld?
 - b. Wat is de relatie tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit?
 - c. Wat is de relatie tussen kwaliteit en type organisatie?
 - d. Hoe heeft de perceptie van ouders over de kwaliteit, veiligheid en functie van kinderopvang zich ontwikkeld?
 - e. Hoe kan de perceptie van ouders over kinderopvang op een positieve manier beïnvloed worden, zodat meer kinderen deelnemen aan kwalitatief goede kinderopvang en ontwikkelkansen krijgen?
 - f. Hoe effectief zijn toezicht en handhaving bij het bevorderen van kwalitatief goede kinderopvang?
 - g. Welke factoren zijn van belang voor verbetering van de kwaliteit?
- 3. Welke invloed hebben de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?**
 - a. Hoe heeft de betaalbaarheid van de kinderopvang zich ontwikkeld?
 - b. Hoe heeft de reële toegankelijkheid van de kinderopvang zich ontwikkeld?
 - c. Hoe heeft de deelname aan kinderopvang zich ontwikkeld?
 - d. Hoe heeft de perceptie van ouders over de betaalbaarheid en toegankelijkheid zich ontwikkeld?
 - e. Welke mogelijkheden heeft de overheid om de perceptie op een positieve manier te beïnvloeden, zodat meer ouders hun kinderen laten deelnemen aan kinderopvang en zij ontwikkelkansen krijgen?
 - f. Welke invloed hebben betaalbaarheid en toegankelijkheid op de kwaliteit en daarmee de ontwikkelkansen van kinderen?
 - g. In hoeverre hebben beleidsmaatregelen invloed gehad op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang?
 - h. Hoe kan de betaalbaarheid en de toegankelijkheid worden verbeterd, zodat meer kinderen een kans krijgen zich te ontwikkelen?

3.4 Onderzoeksmethoden

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden is gebruikt gemaakt van diverse monitoren, evaluaties en onderzoeken aangevuld met literatuuronderzoek. Relevante bevindingen zijn hieruit gedestilleerd en samengevat - het syntheseonderzoek - en verwerkt in dit rapport. In het onderdeel [Geraadpleegde Bronnen](#) is opgenomen welke literatuur is geraadpleegd en met welke organisaties en experts is gesproken.

4 Factoren die effecten van kinderopvang beïnvloeden

4.1 Inleiding

Waar zich de vroege effectstudies richtten op de verschillen tussen kinderen die wel en niet naar de opvang waren geweest, was in latere studies aandacht voor de rol van de kwaliteit van opvang. In eerste instantie gericht op de structurele kwaliteit (de 'ijzeren driehoek'), later werd ook de proceskwaliteit meegenomen. Weer later kwam er in effectonderzoek oog voor het samenspel tussen de kinderopvang en de thuissituatie en andere kenmerken van een kind. Zo kwam er aandacht voor nieuwe variabelen als de startleeftijd waarop een kind naar de kinderopvang gaat, het aantal uren opvang en het temperament van een kind. Dit type onderzoek heeft laten zien dat combinaties van kenmerken in de opvoeding, zowel in de kinderopvang als in de gezinssituatie, effect hebben op de ontwikkeling van een kind (Jilink & Fukkink, 2017, pp. 1-2).

De huidige beleidstheorie kinderopvangbeleid gaat ervanuit dat kinderopvang een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen. Deze assumptie is gebaseerd op bevindingen uit internationaal onderzoek. Er is nog beperkt wetenschappelijk inzicht in de effecten van de Nederlandse kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen en welke factoren (zoals de kwaliteit van de kinderopvang, de startleeftijd, de intensiteit, de sociaaleconomische achtergrond van kinderen en kindkenmerken zoals geslacht en temperament) hierbij een rol spelen en op welke wijze de overheid met beleid hierop zou kunnen inspelen. Dit hoofdstuk tracht inzicht te geven in de factoren die de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen beïnvloeden. Een variatie aan bronnen is gebruikt; het betreft een synthese van bestaande en nieuwe onderzoeken aangevuld met literatuuronderzoek.

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is:

Welke factoren (en hoe) beïnvloeden (deze) de effectiviteit van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?

Deze vraag wordt in de volgende paragrafen beantwoord met behulp van de volgende vragen:

- Welk effect heeft de startleeftijd, de intensiteit, en het gezamenlijk effect van startleeftijd en intensiteit van de kinderopvang op de ontwikkeling van het kind? (4.2)
- Zijn bovengenoemde effecten verschillend voor kinderen uit kansarme en kansrijke gezinnen; voor meisjes en jongens; voor kinderen met een verschillend temperament? (4.3)
- Welke rol speelt de kwaliteit op bovengenoemde effecten? (4.4)
- Welke van deze factoren liggen binnen de invloedssfeer van de overheid en is overheidsingrijpen gerechtvaardigd? (4.5)

De laatste paragraaf (4.6) voorziet in een samenvatting waarin ook teruggekomen wordt op de deelvraag.

4.2 Startleeftijd en intensiteit

Welk effect heeft de startleeftijd, de intensiteit, en het gezamenlijk effect van startleeftijd en intensiteit van de kinderopvang op de ontwikkeling van het kind?

Er is internationaal veel bewijs dat deelname vanaf een leeftijd van 3 jaar aan voorschoolse voorzieningen positief kan bijdragen aan de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op de lange termijn, met de sterkste positieve effecten bij kinderen in achterstandssituaties (Barnett, 2010; Cascio & Schanzenbach, 2013; Melhuish et al., 2015). Voor gebruik van voorschoolse voorzieningen voor opvang en educatie onder de 3 jaar, is er minder onderzoek beschikbaar en is het bewijs aanmerkelijk minder eenduidig.

Leseman en van Huizen (2022) hebben de langetermijneffecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen recent onderzocht. In hun studie hebben ze zowel internationale studies betrokken als nadere analyses uitgevoerd op pre-COOL data. Pre-COOL is een cohortonderzoek 'jonge kind' dat in 2009 is gestart en aansluit op het cohortonderzoek onderwijsloopbanen (COOL). Het doel van dit longitudinale onderzoek is zicht te krijgen op de effecten van verschillende vormen van kinderopvang en van voor- en vroegschoolse educatie.⁶

Op basis van internationale studies, komen ze tot de conclusie dat *heel vroege intensieve* kinderopvang vanaf enkele maanden na de geboorte tot aan 1,5 à 2 jaar, mogelijk een risico vormt zowel in cognitief als sociaal-emotioneel opzicht. Deze leeftijdsgrens hebben zij gebaseerd op Deens, Duits en Noors onderzoek. Volgens hen is het lastig om iets te kunnen zeggen over de precieze mechanismen achter de negatieve effecten. In de meeste studies is de startleeftijd de belangrijkste factor geweest die is onderzocht. Uit de studies is wel af te leiden dat het gebruik van vroege kinderopvang (Canada, Denemarken, Frankrijk, Italië, Noorwegen) relatief intensief is geweest vergeleken met het beperktere gebruik in Nederland.

Noorwegen

Verschillende recente onderzoeken in Noorwegen tonen positieve effecten van vroeg (vanaf 1-jarige leeftijd) beginnende kinderopvang in de algehele populatie op de cognitieve ontwikkeling (schoolprestaties, opleidingsniveau) van kinderen op middellange en lange termijn met ook sterkere effecten voor kinderen in achterstandssituaties (Drange & Havnes, 2019; Havnes & Mogstad, 2015; Zachrisson et al., 2023). Effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling zijn hierin niet onderzocht.

Frankrijk

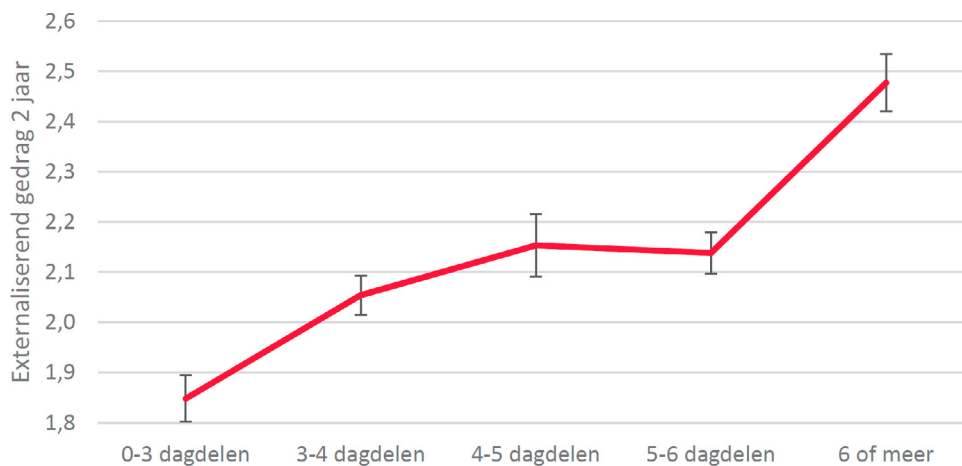
In een recent grootschalig onderzoek in Frankrijk, onderzochten Berger, Panico, & Solaz (2021) het effect van vroege intensieve kinderopvang (kinderdagverblijf, gemiddeld 36 uur per week) van 0 tot 2 jaar. Dit onderzoek liet zien dat, bij controle voor selectie-effecten, vroege kinderopvang in een kinderdagverblijf vergeleken met gastouderopvang en opvang thuis een relatief sterk positief effect heeft op de taalontwikkeling, een klein positief effect op de motorische ontwikkeling maar ook relatieve sterke negatieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling in het cohort als geheel (Berger et al., 2021). Er was echter sprake van heterogeniteit van effecten. Voor kinderen uit eenoudergezinnen en uit gezinnen van laagopgeleide ouders waren de positieve effecten op taal en motorische ontwikkeling het sterkst en waren er geen negatieve effecten op sociaal-emotioneel gedrag, terwijl voor kinderen uit tweoudergezinnen met hoogopgeleide ouders de negatieve effecten op sociaal-emotioneel gedrag relatief sterk waren.

⁶ Pre-COOL wordt uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en de Universiteit van Utrecht: [Home | pre-COOL \(kohnstammstituut.nl\)](#)

Voor de nadere analyses op de Nederlandse pre-COOL data zijn bij de eerste meting in 2009 van 3000 kinderen de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling gemeten op 2-jarige leeftijd. De laatste meting is gedaan op 12-jarige leeftijd. Daarmee biedt pre-COOL inzicht in de lange termijn effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen. Leseman en Van Huizen (2022) onderzochten de effecten van de startleeftijd en de intensiteit van kinderopvang in Nederland op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Zij vonden geen significante positieve of negatieve effecten van de startleeftijd. Wel vonden ze dat voor kinderen met sociaal-emotionele risicokenmerken (relatief lage impulscontrole, hoge mate van externaliserend⁷ of internaliserend⁸ gedrag, kinderen met sociaal-economische risico's vanwege hun achtergrond), een *latere* startleeftijd tot betere uitkomsten op 12-jarige leeftijd leidt (hogere scores voor begrijpend lezen en werkhouding, lagere scores voor externaliserend gedrag).

Zij vonden geen significante effecten van de intensiteit in de periode 0-2 jaar op de cognitieve vaardigheden lezen en rekenen of op de werkhouding. Daarnaast vonden ze een klein negatief effect. Er is meer externaliserend gedrag op 12-jarige leeftijd bij hogere intensiteit van kinderopvanggebruik in de periode 0-2 jaar, met name onder kinderen met sociaal-emotionele risicokenmerken. Overigens is het effect van vroege intensieve opvang op het externaliserend gedrag op 2-jarige leeftijd niet-lineair en lijkt vooral sterk bij meer dan drie dagen gebruik van kinderopvang (zie figuur 4.1). Tevens verdwijnt dit effect bij hoge proceskwaliteit.

Figuur 4.1: Relatie tussen intensiteit van kinderopvanggebruik in de periode van 0 tot 2 jaar en het externaliserend gedrag op 2,3-jarige leeftijd (met standaardfouten), gerapporteerd door pedagogisch medewerkers.



Opmerking. Relatie tussen intensiteit van kinderopvanggebruik in de periode van 0 tot 2 jaar en het externaliserend gedrag op 2,3-jarige leeftijd (met standaardfouten), gerapporteerd door pedagogisch medewerkers. Overgenomen uit *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen* (p. 25) door P. Leseman en T. Van Huizen, 2022.

Intensiever gebruik van kinderopvang in de periode 2-4 jaar is *niet* geassocieerd met meer externaliserend gedrag op 12-jarige leeftijd. In combinatie met hoge proceskwaliteit draagt een hoge intensiteit van kinderopvang in de periode 2-4 jaar juist bij aan vermindering van het externaliserend gedrag in de schoolgaande leeftijd. Daarnaast vonden zij een klein positief effect van de intensiteit van kinderopvang in de periode van 2-4 jaar op begrijpend lezen op 12-jarige leeftijd. Kinderen met sociaalemotionele risico's hebben voor wat betreft de taal-leesontwikkeling baat bij intensievere kinderopvang in de periode 2-4 jaar.

⁷ Externaliserend gedrag: druk, ongeconcentreerd, agressief

⁸ Internaliserend gedrag: angstig, verlegen, teruggetrokken

4.3 Gezinsachtergrond en kindkenmerken

Zijn bovengenoemde effecten verschillend voor kinderen uit kansarme en kansrijke gezinnen; voor meisjes en jongens; voor kinderen met een verschillend temperament?

Voorschoolse voorzieningen

Gezinsachtergrond

Er is brede internationale, wetenschappelijke consensus dat doelgroepgerichte voorschoolse educatieve programma's voor kinderen in achterstandssituaties positieve effecten ressembleren op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze interventies hebben ook sociale en economische effecten op de lange termijn (Barnett, 2010; Elango et al., 2016; Heckman et al., 2010; McCoy et al., 2017; Yoshikawa et al., 2013). Ook vroege kinderopvang heeft in het algemeen positieve effecten op zowel de cognitieve als sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen in achterstandssituaties met laagopgeleide ouders of met een migratieachtergrond. Voor kinderen uit gezinnen met een gemiddelde tot hoge sociaaleconomische status zijn er geen of hooguit kleine positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling en soms negatieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling. De potentiële effecten van kinderopvang zouden moeten worden afgezet tegen het alternatief, de opvang, verzorging en stimulering in het gezin door de ouders (Kottelenberg & Lehrer, 2017; Raudenbush & Eschmann, 2015). Hoe hoger de kwaliteit van de opvang en stimulering thuis, hoe kleiner de positieve effecten van kinderopvang bij een bepaald niveau van kwaliteit. En omgekeerd, hoe hoger de kwaliteit van de opvang thuis, hoe hoger de kwaliteit van de kinderopvang moet zijn om geen negatieve effecten te hebben op de ontwikkeling van kinderen.

Leseman en Van Huizen (2022) concluderen dat kinderopvang vanaf 1,5 jaar overwegend positieve effecten heeft op de cognitieve ontwikkeling van kinderen, met name taal. Deze effecten zijn sterker voor kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties of met een migratieachtergrond (en andere thuistaal). Kinderopvang (en voorschoolse educatie) vanaf deze leeftijd draagt betekenisvol bij aan het verkleinen van de kloof tussen kinderen naar sociaal-economische of migratieachtergrond.

De dosis kinderopvang – startleeftijd en intensiteit – is in Nederland wel sterk afhankelijk van de gezinsachtergrond. Het gebruik van kinderopvang en peuteropvang (merendeels voorscholen met een VE-programma) laat sterke sociale selectie-effecten zien (Leseman & Veen, 2022). Kinderen van hoger opgeleide ouders beginnen vroeger aan hele-dag kinderopvang en brengen daar meer uren door tot aan de basisschoolleeftijd dan kinderen van lager opgeleide ouders en kinderen met een migratieachtergrond. Deze groep maakt vaker gebruik van peuteropvang en worden actief toegeleid naar voorschoolse educatie. Deze vormen van opvang begint rond 2 of 2,5 jarige leeftijd en bieden een programma van twee (peuteropvang) tot vier dagdelen (peuteropvang met voorschoolse educatie). Het verschil in uiteindelijke dosis kinderopvang die kinderen ontvangen voor de vierde verjaardag naar gezinsachtergrond is groot. Daarbij is wel goed om op te merken dat de gemiddelde kwaliteit van peuteropvang en voorschoolse educatie hoger is dan van de reguliere kinderopvang en dat kwaliteit van zowel kinderopvang als peuteropvang hoger is als het aandeel kinderen met een lage sociaal-economische status of migratieachtergrond groter is (Leseman en van Huizen, 2022).

Kindkenmerken: geslacht en temperament

In diverse internationale studies is onderzocht of de effecten van het gebruik van kinderopvang en de kwaliteit verschillen naar kenmerken van het kind. Geslacht is één van die kenmerken, met vaak wat ongunstigere resultaten voor jongens, maar ook verschillen in temperament en zelfcontrole hebben invloed (Datta Gupta & Simonsen, 2010; Kottelenberg & Lehrer, 2017). Verschillende onderzoeken suggereren dat kinderen met een reactief temperament (lage impulscontrole en zelfregulatie) gevoeliger zijn voor variatie in de intensiteit en kwaliteit van de opvang dan andere kinderen (Pluess & Belsky, 2010). Dit betekent dat bij een lage kwaliteit er relatief sterke negatieve effecten zijn op de sociaal-emotionele ontwikkeling (sociale competentie, externaliserend en internaliserend gedrag), terwijl bij een hoge kwaliteit er juist positieve effecten zijn en kinderen met een reactief temperament zich goed kunnen ontwikkelen.

Uit onderzoek is bekend dat temperamentkenmerken van kinderen invloed hebben op hun sociaal-emotionele ontwikkeling in de thuisituatie én in de kinderopvang. Ook is onderzocht welke kenmerken van het kind en van de kinderopvang met name bepalend zijn voor het gedrag van een kind op de opvang (Fukkink, 2022, p. 2).⁹ Zo zal het ene kind moeite hebben de situatie van wisselende kinderen en medewerkers om zich heen, en het andere kind opbloeien bij de contacten met anderen (p. 15). Kinderen reageren dus, vanuit hun karakterkenmerken, op verschillende manieren op kinderopvang. Gezien deze verschillen is het van belang dat kindkenmerken bekend zijn en medewerkers kunnen inspelen op het temperament van het kind (p. 17).

Het onderzoek van Fukkink (2022) naar de effecten van kinderopvang liet ook zien dat kinderen in verschillende mate profiteren van kinderdagopvang. Temperament en hoge sensitiviteit van kinderen bleken belangrijke voorspellers voor de sociaal-emotionele ontwikkeling voor kinderen. Kinderen ervaren een lagere mate van welbevinden in de kinderopvang als ze verlegen zijn, moeilijk zijn te troosten en snel gefrustreerd raken. Verlegenheid bleek de meest robuuste voorspeller die vaak boven kwam drijven in de analyses. Kinderen die meer open staan voor contact, makkelijker te troosten zijn en niet snel gefrustreerd raken, functioneren beter in kinderdagverblijven. Een vierde voorspeller van zowel het welbevinden als de sociaal-emotionele ontwikkeling was de pedagogische kwaliteit van de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen (Fukkink, 2022). Fukkink concludeert dat er oog moet zijn voor jonge kinderen die zich van nature minder makkelijk bewegen in de kinderopvanggroep en onderstreept de sleutelrol van pedagogische medewerkers. Positieve interacties met deze kinderen dragen bij aan het welbevinden en de ontwikkeling. De relatie tussen de pedagogisch medewerker en het kind is daarmee belangrijk voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en het functioneren van het kind op de opvang, zowel in centrumopvang als in gastouderopvang (Sluiter et al., 2023).

Ook het onderzoek van Broekhuizen et al. (2015) met pre-COOL data onderstreept dat de effecten van het gebruik en de kwaliteit van kinderopvang verschillen tussen kinderen. Het interactie-effect van de kwaliteit van de kinderopvang, het zelfregulerend vermogen en het geslacht werd onderzocht. Jongens en kinderen met lage zelfregulatie werden als sociaal minder competent beoordeeld bij lage emotionele proceskwaliteit, maar juist competentier bij hoge emotionele proceskwaliteit. In een tweede onderzoek werd het interactie-effect van de intensiteit en kwaliteit van de opvang op de ontwikkeling van het externaliserend (drukke, agressieve, assertieve) gedrag onderzocht. Hoge emotionele proceskwaliteit leidde tot vermindering van dit gedrag ongeacht het aantal uren gebruik per week. Opvallend was dat dit positieve effect nog sterker was bij intensiever gebruik van kinderopvang.

Leseman en Van Huizen (2022) vonden ook verschillen naar sociaal-emotionele kindkenmerken, waarbij zowel een vroege beginleeftijd als hoge intensiteit van vroege kinderopvang bestaande sociaal-emotionele risico's (externaliserend gedrag) lijken te versterken, terwijl er geen cognitieve voordelen zijn. De intensiteit van kinderopvanggebruik vanaf 2-jarige leeftijd werkt eerder positief uit voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen met risico's en ten dele ook voor de cognitieve ontwikkeling.

Buitenschoolse opvang

Internationaal onderzoek naar de effecten van buitenschoolse opvang is, ondanks de spectaculaire groei die 'after school care' heeft laten zien, (nog) schaars. Een van de redenen is dat er een grote heterogeniteit in de doelstellingen en inhoud van de programma's bestaat. Deze context bemoeilijkt een gerichte evaluatie van effecten (Fukkink et al., 2017, pp. 126-129). Kinderen in de schoolgaande leeftijd ontwikkelen zich voor een groot deel tijdens de onderwijstijd en daarnaast vindt ontwikkeling plaats thuis en na school, zoals bij vrijetijdsactiviteiten. Het is daarom niet eenvoudig om het ontwikkelings-effect van de deelname aan de buitenschoolse opvang, te isoleren van andere vormen van vrije tijdsbesteding, onderwijs, thuisstimulering.

⁹ Verlegenheid, verdriet, frustratie, onvermogen om open te staan voor nieuwe dingen en het kalmeringsvermogen lijken relevante kindkenmerken voor het welbevinden dan wel probleemgedrag in de kinderopvang.

Uitgevoerde studies wijzen op positieve effecten van de buitenschoolse opvang op de ontwikkelkansen van achterstandskinderen (en jongens). De effecten zijn zichtbaar voor zowel cognitieve uitkomsten, schoolprestaties en verminderd schooluitval, als voor sociaal-emotionele uitkomsten en risicogedrag (Slot & Leseman, 2019). Hoewel achterstandskinderen minder vaak participeren in naschoolse activiteiten, blijken positieve effecten vaak wel groter in vergelijking met kinderen uit middenklasse gezinnen (Heath et al., 2018).

Duitsland

Duitsland heeft een hoog ambitieniveau en streeft ernaar om alle kinderen hele-dag arrangementen, zogenaamde Ganztagschulen te bieden. Ongeveer 65% van de basisscholen in Duitsland bood in 2015/2016 een hele-dag arrangement, maar de variatie tussen de verschillende deelstaten is groot, evenals de variatie in de invulling van dit aanbod (Berkemeyer, 2016). Een grootschalig landelijk onderzoek onder 371 Ganztagschulen liet zien dat het activiteitenaanbod breed is en vooral bedoeld om het schoolse aanbod te complementeren. Er was in de praktijk echter nog weinig afstemming over het aanbod en het creëren van een doorgaande lijn. Zo'n 70% van de kinderen participeerde in verrijgingsactiviteiten, zoals sport, kunst en cultuur, ruim 30% van de kinderen maakte gebruik van huiswerkondersteuning en bijna 30% van de kinderen maakte gebruik bij wijze van naschoolse opvang (omdat ouders werken). Ouders, van vooral lagere sociaal-economische achtergrond, rapporteerden dat het aanbod een belangrijke ondersteuning was voor het schoolse leren en in de omgang met gedragsproblemen. De studie rapporteerde ook positieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling (zowel minder probleemgedrag als meer sociaal gedrag), schoolprestaties en het gevoel van verbondenheid met de school. De uitkomsten waren wel afhankelijk van de duur van deelname (minimaal twee jaar) en de intensiteit van deelname (minimaal drie keer per week, wat gold voor bijna 40% van de kinderen (Fischer & Klieme, 2013).

4.4 Kwaliteit

Welke rol speelt de kwaliteit op bovengenoemde effecten?

Voorschoolse voorzieningen

De kwaliteit van opvang doet er veel toe. In een meta-analyse van dertig onderzoeken naar de effecten van universele programma's van kinderopvang onderzochten Van Huizen en Plantenga (2018) de relatie tussen de structurele kwaliteit (opleidingsniveau pedagogisch medewerker en beroepskracht-kind ratio) en de effecten op de ontwikkeling van kinderen (Van Huizen & Plantenga, 2018). Zij concludeerden dat onderzoek naar kinderopvangstelsels met gemiddeld hogere kwaliteit veel vaker positieve effecten laten zien op de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling dan onderzoek naar kinderopvang in stelsels van lagere kwaliteit. Volgens de onderzoekers verklaart dit mogelijk verschil in kwaliteit ook het gegeven dat onderzoek naar Europese kinderopvang (Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, VK) in het algemeen positievere effecten laat zien dan onderzoek naar kinderopvang in Noord-Amerika.

Canada

In de provincie Quebec in Canada werd vanaf 1997 stapsgewijs universele kinderopvang voor kinderen van 0-4 jaar ingevoerd, wat in korte tijd leidde tot een sterke groei van het gebruik van kinderopvang en van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De invoering vereiste in korte tijd een enorme expansie van de sector. Baker (2008, 2019) vond op basis van analyses naar verschillende leeftijdscohorten rond de invoering dat deelname vanaf jonge leeftijd negatieve effecten had op de sociaal-emotionele ontwikkeling (meer angstigheid, externaliserend-agressief gedrag, hyperactiviteit) en op de subjectieve gezondheid, en geassocieerd was met verhoogde criminaliteit op lange termijn (Baker et al., 2008; Baker et al., 2019). Japel et al. (2005) concludeerden echter op basis van een grootschalig observatieonderzoek dat toen de eerste cohorten kinderen instroomden

er sprake was van een lage educatieve kwaliteit en van lage algemene kwaliteit (in met name niet-gereguleerde gastgezinnen en for-profit kinderopvangcentra). In een nadere analyse (Kottelenberg & Lehrer, 2017) bleek dat de effecten van vroege kinderopvang in Quebec verschilden naar achtergrondkenmerken. Er waren positieve effecten in alle ontwikkelingsdomeinen voor kinderen uit lage SES¹⁰ en eenoudergezinnen. Maar in de totale onderzoeksgroep werden deze positieve effecten overvleugeld door de negatieve effecten voor kinderen uit hoge SES tweoudergezinnen.

In Nederland zijn in de afgelopen jaren verschillende studies gedaan naar de effecten van kinderopvang op het welbevinden en ontwikkeling van het kind. Hoewel wisselende resultaten naar voren komen over effecten van het bezoek van kinderopvang is er één constante: pedagogische kwaliteit is een voorspeller van de ontwikkeling van het kind (Jilink & Fukkink, 2017, p. 16). Daarbij komt uit onderzoek dat de kinderopvangkwaliteit en het welbevinden van een kind op de opvang met name wordt bepaald door de kwaliteit van de interacties tussen de pedagogisch medewerker en het kind (Fukkink, 2022, p. 3).

Sluiter, Fukkink & Fekkes (2021) voerden een meta-analyse naar de invloed van de pedagogische kwaliteit van kinderdag- en peuteropvang op de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Hun conclusies zijn gebaseerd op 31 publicaties gebaseerd op 16 longitudinale onderzoeken uit onder meer Australië, Canada, Frankrijk, Groot-Brittannië, Noorwegen, Zweden en ook Nederland. Er blijkt een positieve relatie tussen de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Deze effecten zijn aanwezig in de kleuterperiode tot en met de adolescentie. Het resultaat werd gevonden wanneer ouders hun oordeel gaven over de ontwikkeling van hun kind, en ook professionals zoals leerkrachten en pedagogisch medewerkers (anders dan bij observaties). Het gevonden verband was overigens nog iets sterker voor kinderen die naar de gastouderopvang waren gegaan: hier lijkt kwaliteit extra belangrijk.

Ulferts, Wolf en Anders (2019) onderzochten de relatie tussen de pedagogische kwaliteit en de cognitieve ontwikkeling van kinderen op basis van verschillende Europese studies. Zij vonden eveneens een positieve relatie.

Leseman en Van Huizen (2022) concluderen dat kwaliteit een modererende factor is. Bij een hoge kwaliteit zijn de positieve uitkomsten sterker en de negatieve zwakker of afwezig (Van Huizen & Plantenga, 2018). Deense, Duitse en Noorse studies met overwegend positieve ontwikkelings-effecten in het cognitieve en sociaal-emotionele domein betreffen stelsels van goede kwaliteit (Leseman & Van Huizen, 2022). De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang doet hier volgens hen niet voor onder en is eerder hoger dan lager (Slot et al., 2019).

Het type opvang is ook van belang voor het effect van kinderopvang. De gemiddelde kwaliteit van peuteropvang en voorschoolse educatie is hoger dan van reguliere kinderopvang en de kwaliteit van zowel kinderopvang als peuteropvang is hoger als het aandeel kinderen met een lage SES of migratieachtergrond groter is (Leseman & Van Huizen, 2022).

Fekkes, Fukkink & Sluiter (2021) keken naar het interactie-effect van het temperament en sensitiviteit van kinderen en het type opvang – kinderdagverblijf en gastouderopvang – op de sociaal-emotionele ontwikkeling en de ontwikkeling van executieve functies. Er zijn kleine verschillen; gastouderopvang lijkt voor hoogsensitieve kinderen en kinderen met een reactief temperament iets gunstiger; ook vanwege het kleinere aantal kinderen en lager beroepskracht-kind ratio. Zij onderstrepen hoe belangrijk de relatie is tussen het kind en de pedagogisch medewerker/gastouder voor het welzijn en de ontwikkeling van kinderen.

¹⁰ Lage SES staat voor een 'lage sociaal economische status'. Dit begrip refereert aan mensen met een lage opleiding (basisonderwijs, lo, vmbo, avo, mavo) en/of mensen met een laag inkomen.

Buitenschoolse opvang

Zoals we eerder aangaven, zijn er nog niet heel veel (internationale) studies over de effecten van buitenschoolse opvang. Onderzoeken die er zijn wijzen op positieve effecten, voor met name achterstandskinderen en jongens. De kwaliteit is een heel belangrijke voorwaarde: goed personeel, actief betrekken van kinderen, goed programma, aandacht voor persoonlijke en sociale vaardigheden en samenwerking met scholen en doorlopende leerlijnen (Slot & Leseman, 2019).

Verenigde Staten

Er is veel evidentie uit de VS dat naschools aanbod in community schools bijdraagt aan het vergroten van ontwikkelingskansen van zogenaamde achterstandskinderen. De effecten zijn zichtbaar voor zowel cognitieve uitkomsten, schoolprestaties en verminderd schooluitval, als voor sociaal-emotionele uitkomsten (zoals probleemgedrag, zelfvertrouwen of gevoel van verbondenheid met school) en risicogedrag (zoals delinquentie, alcohol- en middelengebruik) (Durlak et al., 2010; Lauer et al., 2006; Heath et al., 2018). Hoewel Heath et al. (2018) aantonen dat achterstandskinderen (op basis van laag opleidingsniveau, etniciteit en migratiestatus) minder vaak participeerden in naschoolse activiteiten, de positieve effecten bleken vaak wel groter in vergelijking met kinderen uit middenklasse gezinnen. Durlak et al. (2010) identificeerden vier aspecten die een modererende rol speelden: 1) goede opbouw/volgorde in het programma, 2) actieve rol van de kinderen, 3) aandacht voor minstens één aspect van persoonlijke/sociale vaardigheden, en 4) het formuleren van specifieke en expliciete doelen met betrekking tot persoonlijke/sociale vaardigheden. Programma's die voldeden aan die vier aspecten lieten aanzienlijk sterkere effecten zien op zowel sociaal-emotionele als cognitieve en schoolgerelateerde uitkomsten.

4.5 Invloedsfeer overheid

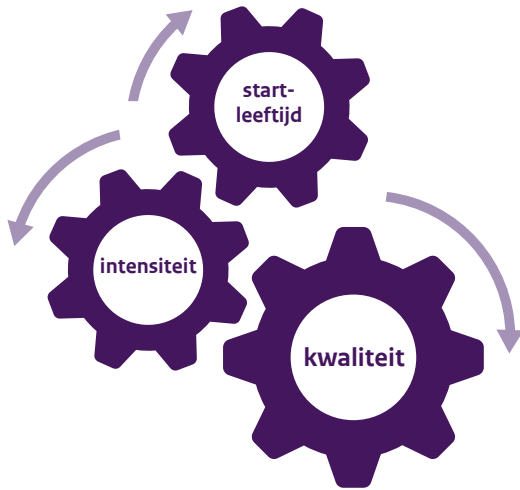
Welke van deze factoren liggen binnen de invloedsfeer van de overheid en is overheidsingrijpen gerechtvaardigd?

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de effecten van het gebruik van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen gemodereerd worden door de kwaliteit van opvang. Alleen bij hoge kwaliteit zijn er positieve effecten te verwachten. Voor kinderen met een reactief temperament, een hoge sensitiviteit en voor kinderen uit hoge SES twee oudergezinnen is de geboden kwaliteit van de formele kinderopvang vergeleken met de kwaliteit van de opvang door ouders thuis, nog belangrijker om positieve ontwikkelingeffecten te realiseren. Kinderen uit maatschappelijke achterstandsgroepen (lage SES, migratieachtergrond, eenoudergezinnen) hebben meer profijt van kinderopvang dan andere kinderen.

Als de overheid de kinderopvang als instrument zou willen inzetten om de ontwikkeling van kinderen te blijven bevorderen, dan zal de kwaliteit van de kinderopvang op een hoog niveau moeten zijn. Onderzoek heeft laten zien dat kwaliteit in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit van interacties tussen de pedagogisch medewerker en het kind. Daarbij speelt het temperament van het kind ook een rol voor het welbevinden van het kind op de opvang. Het is dus vooral belangrijk om op proceskwaliteit te sturen.

Daarnaast hebben we gezien dat de effecten van kinderopvang verschillend uitwerken, afhankelijk van de gezinsachtergrond en kenmerken van het kind. Ook kan op basis van onderzoek gezegd worden dat kinderopvang vanaf 2 jaar positieve effecten heeft op de ontwikkeling van het kind, en dan met name voor kinderen in een achterstandssituatie. Wanneer de overheid deze groepen beter en meer wil bereiken, zodat meer van deze kinderen door deel te nemen aan kinderopvang 'ontwikkeltijd' krijgen, kan ze besluiten aan de knoppen 'startleeftijd' en 'intensiteit' te draaien.

Daarbij is er een rol voor de overheid om het bereik te stimuleren onder de kinderen die nog niet naar de kinderopvang gaan maar wel een risico op achterstand hebben.



4.6 Samenvatting

- Factoren die de effectiviteit van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen beïnvloeden zijn de leeftijd waarop het kind start, het aantal dagen dat het kind naar de kinderopvang gaat, het temperament van het kind en de sociaal-economische achtergrond van het gezin waarin het kind opgroeit. De kwaliteit van de opvang is een belangrijke modererende factor.
- Intensief gebruik van Nederlandse kinderopvang vanaf ongeveer 2 jaar heeft een positief effect op de cognitieve ontwikkeling van kinderen en met name op de taal- en leesontwikkeling. Deze bevinding past bij ruime literatuur op basis van internationaal onderzoek.
- Positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling zijn sterker voor kinderen met bepaalde sociaal-emotionele risico's (lage impulscontrole, hoge mate van externaliserend of internaliserend gedrag) en sociaal-economische risico's (kinderen uit kwetsbare gezinnen).
- Een hogere educatieve kwaliteit van kinderopvang versterkt de positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling.
- Er zijn ook positieve sociaal-emotionele effecten van kinderopvanggebruik vanaf ongeveer 2 jaar, zeker in combinatie met hogere proceskwaliteit, namelijk een betere werkhouding en minder externaliserend gedrag.
- Vroeg intensief gebruik van kinderopvang vóór 2-jarige leeftijd heeft geen positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling, maar mogelijk wel (kleine) negatieve op de sociaal-emotionele ontwikkeling, vooral bij kinderen met bestaande sociaal-emotionele risico's. Deze uitkomsten van Nederlands onderzoek passen bij bevindingen in internationale studies.
- De risico's op een negatief effect van kinderopvang op de sociaal-emotionele ontwikkeling lijken er minder toe te doen in Nederland, omdat er sprake is van minder intensief gebruik van kinderopvang (gemiddelde twee dagen per week) vergeleken met het buitenland (vaak vijf dagen).
- Bovendien doet kwaliteit er veel toe en is de Nederlandse kinderopvang van goede kwaliteit, ook in vergelijking met het buitenland. Negatieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling zijn kleiner of afwezig bij hoge kwaliteit van de kinderopvang en de positieve effecten op de cognitieve ontwikkeling zijn sterker bij hoge kwaliteit.
- Naar de ontwikkelings-effecten van buitenschoolse opvang is minder onderzoek gedaan. Studies wijzen op positieve effecten, op cognitief en sociaal-emotioneel gebied, met name voor achterstandskinderen en jongens. Kwaliteit is daarbij wel een belangrijke factor.

5 Kwaliteit

5.1 Inleiding

In de Wet kinderopvang worden minimumeisen gesteld aan de kwaliteit van de opvang. De wet stelt dat de opvang moet zorgen voor 'verantwoorde kinderopvang'. In het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang is nadere invulling gegeven aan dit begrip. In de Regeling Wet kinderopvang zijn daarnaast ook verdere eisen, zoals de opleidingseis voor beroepskrachten en de inzet van beroepskrachten in opleiding, uitgewerkt (Regeling Wet kinderopvang, 2023; Besluit kwaliteit kinderopvang, 2021; Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang, 2020).

In de beleidstheorie (zie [Bijlage I](#)) is 'kwalitatief goede en veilige kinderopvang' een van de outputdoelen die bijdraagt aan het hoofddoel (outcome) 'bevorderen ontwikkeling van kinderen'. Onder 'kwalitatief goede en veilige kinderopvang' wordt in de beleidstheorie verstaan kinderopvang met: hoge kwaliteit, veilige opvang, een hoge mate van kwaliteits- en veiligheidsbeleving, een hoge mate van naleving (en effectief optreden bij niet naleving) en een goede overgang van voorschoolse kinderopvang naar het onderwijs.

Bij kwaliteit gaat het om structurele kwaliteit en proceskwaliteit. Bij structurele kwaliteit gaat het om kenmerken, veelal vastgelegd in wettelijke voorschriften, zoals groepsgrootte, beroepskracht-kindratio (BKR) en de fysieke omgeving. Bij proceskwaliteit gaat het om de leer- en ontwikkelvaardigheden die kinderen in de kinderopvang opdoen in hun interacties met de sociale en materiële omgeving. De structurele kwaliteit wordt gezien als randvoorwaarde voor proceskwaliteit van kinderopvang.

In dit hoofdstuk trachten we de volgende deelvraag te beantwoorden:

Welke rol speelt de kwaliteit, zowel de structurele als de proceskwaliteit, van de kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?

Om hier goed antwoord op te geven, gaan we eerst de volgende vragen beantwoorden:

- Hoe heeft de kwaliteit van de kinderopvang zich ontwikkeld? ([5.2](#) & [5.3](#))
- Wat is de relatie tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit? ([5.4](#))
- Wat is de relatie tussen kwaliteit en type organisatie? ([5.5](#))
- Hoe heeft de perceptie van ouders over de kwaliteit, veiligheid en functie van kinderopvang zich ontwikkeld? ([5.6](#))
- Hoe kan de perceptie van ouders over kinderopvang op een positieve manier beïnvloed worden, zodat meer kinderen deelnemen aan kwalitatief goede kinderopvang en ontwikkelkansen krijgen? ([5.6](#))
- Hoe effectief zijn toezicht en handhaving bij het bevorderen van kwalitatief goede kinderopvang? ([5.7](#))
- Welke factoren zijn van belang voor verbetering van de kwaliteit? ([5.8](#))

De laatste paragraaf ([5.9](#)) voorziet in een samenvatting waarin we ook terugkomen op de deelvraag.

5.2 Proceskwaliteit

Hoe heeft de (proces) kwaliteit van de kinderopvang zich ontwikkeld?

Hoe wordt proceskwaliteit gemeten

De kwaliteit van de kinderopvang wordt gemonitord met de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK, www.monitorlkk.nl), waarbij jaarlijks de kwaliteit in de vier typen kinderopvang in Nederland wordt gemeten: kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Dat gebeurt door middel van de methode van rolling sample: de jaarlijkse relatief kleine, maar representatieve, steekproeven worden over de jaren heen samengevoegd zodat een steekproef van voldoende omvang ontstaat om betrouwbare uitspraken te doen. In het LKK-rapport van 2019 zijn de metingen van 2017 tot en met 2019 gecombineerd. De gecombineerde metingen van 2017-2019 bestaan uit observaties en interviews in 93 groepen voor kinderdagopvang, 99 groepen voor peuteropvang, 96 groepen voor buitenschoolse opvang en 137 gastoudergezinnen. In totaal gaat het dan om 425 onderzoekseenheden. De steekproef bij de gastouders kan overigens niet als representatief gezien worden vanwege moeilijkheden bij de werving (Slot et al., 2019, p. 12).

In 2020 en een deel van 2021 was het door COVID-19 niet mogelijk op locatie metingen te doen vanwege de tijdelijke sluiting van de kinderopvang. De LKK-metingen van 2021 en 2022 zijn bij elkaar genomen. Er zijn 234 kinderopvanglocaties bezocht, waarvan 54 kinderdagopvanglocaties, 59 peuteropvanglocaties, 60 buitenschoolse opvanglocaties en 61 gastouders. De metingen van 2021-2022 zijn ook afgezet tegen de metingen van 2017-2019 (Romijn et al., 2023, p. 9).

Omdat de steekproeven per jaar steeds relatief klein zijn, kan tussen deze afzonderlijke jaren niet een ontwikkeling afgelezen worden. Wel hebben de onderzoekers in het LKK-rapport 2019 een analyse gemaakt van kwaliteitsmetingen die vanaf 1995 - de eerste meting- gedaan zijn. Voor de peuteropvang en buitenschoolse opvang gaat het om een kortere periode van acht jaar, omdat de kwaliteit van deze opvangsoorten eerder niet systematisch is onderzocht. In het LKK-rapport 2023 zijn de resultaten over de periode 2021-2022 ook afgezet ten opzichte van de periode 2017-2019.

Algemene bevindingen

Uit de metingen van 2021-2022 komt naar voren dat de gemiddelde emotionele proceskwaliteit in alle opvangtypen goed is en uit de gecombineerde metingen van de jaren 2017, 2018 en 2019 kan geconcludeerd worden dat die voldoende tot goed is. Volgens de benchmarks van het meetinstrument komt dan overeen met bijna een 6 respectievelijk tussen de 5 en 6 op een schaal van 7. In internationaal perspectief behoort de Nederlandse kinderopvang tot de beste van Europa (Slot et al., 2019, p. 43). De gemiddelde educatieve kwaliteit is in beide meetperioden in alle kinderopvangtypen lager dan de emotionele kwaliteit. Het patroon van hogere emotionele proceskwaliteit en lagere educatieve proceskwaliteit is ook terug te zien in internationale bevindingen.

In 1995 was de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang goed, vooral op het gebied van de inrichting van ruimtes, meubilering en de algehele interactiekwaliteit. Een meting in 2001 laat een kwaliteitsdaling zien, vooral met betrekking tot het taalaanbod, materialen en het activiteitenaanbod. De sterke expansie van het aantal kindplaatsen in deze periode wordt als mogelijke verklaring voor de kwaliteitsdaling genoemd. Vanaf 2008 is er op meerdere fronten weer een stijging te zien: zowel op de kwaliteit van de inrichting en ruimtes als op de interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen. Daarbij is ook te zien dat de algehele kwaliteit stijgt: er zijn op verschillende aspecten zoals ruimte, activiteiten en interacties, meer voldoende en minder onvoldoende.¹¹ De kwaliteit van de kinderopvang bevindt zich in de periode 2017-2019 boven het hoge niveau van 1995.

¹¹ Onvoldoende is minder dan 3,5 op een schaal van 7

Over het algemeen kan gezegd worden dat ten opzichte van de periode 2017-2019 de emotionele en educatieve proceskwaliteit in 2021-2022 stabiel is gebleven en op aspecten licht verbeterd is voor alle opvangsoorten. Er zijn bovendien geen grote verschillen tussen de opvangvormen en ook de variatie binnen de opvangvormen is beperkt. Volgens de onderzoekers is de gemiddelde kwaliteitsverbetering waarschijnlijk te verklaren is door positieve effecten van de intensivering van de kwaliteitseisen (als toename van HBO-geschoolden, coaching, invoering pedagogisch beleidsmedewerker, BKR baby's) op de interactievaardigheden van de professionals.

Voor de dagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang is voor omgevingskwaliteit een lichte daling ten opzichte van de vorige periode te zien. De daling van de omgevingskwaliteit wordt met name veroorzaakt door de verslechtering van de kwaliteit van de omgang met ouders en het programma van activiteiten. Daling van kwaliteit op deze aspecten is volgens de onderzoekers te verklaren door teruggang van (persoonlijke) contacten met ouders door de beperkende COVID-19-maatregelen en de toegenomen personeelskrapte waardoor er minder tijd is voor het voorbereiden van (gerichte) activiteiten (Romijn et al., 2023, pp. 14-15).

In de meting van 2021-2022 is voor het eerst gebruik gemaakt van een nieuwe observatieschaal, namelijk die groepsocialisatie. Daarbij gaat het om de mate waarin pedagogisch medewerkers samenwerking tussen kinderen in de groep stimuleren en sensitief zijn voor de kwaliteit van groepsprocessen. In alle opvangvormen is ruimte voor verbetering op het gebied van groepsocialisatie. Bij de dagopvang zijn verschillen te zien tussen baby's en peuters en verschillende soorten activiteiten. Zo is de groepsocialisatie gemiddeld hoger bij de peuters en tijdens buitenspel en educatieve activiteiten. 'Omgaan met diversiteit' is eveneens nieuw in de LKK-meting en wordt onder andere gemeten door te kijken naar zichtbare representatie van diversiteit in inrichting, materialen en activiteiten. In alle opvangtypen komt naar voren dat positief aandacht geven aan diversiteit geen hoge prioriteit heeft.

Kinderdagopvang

In 1995 stond Nederland aan de top met betrekking tot de kwaliteit van de kinderdagopvang. Na een lange en diepe dip, is de kwaliteit in de Nederlandse kinderdagopvang weer gestegen sinds 2012 en de metingen van de LKK 2017-2019 laten zien dat Nederland weer terug is op het hoge niveau, wat bestendigd is in 2021-2022. De internationale analyse laat zien dat Nederland hoog scoort in vergelijking met de Verenigde Staten en omliggende Europese landen, waaronder ook Scandinavische landen zoals Noorwegen en Denemarken.

De grootste kwaliteitsstijging doet zich in de periode 2017-2019 voor in de emotionele kwaliteit, zoals de positieve sfeer op de groep, de sensitiviteit van de medewerker, de mate waarin deze kindvolgend te werk gaat en kinderen kan ondersteunen in het reguleren van hun gedrag. Voor de periode 2021-2022 is ten opzichte van 2017-2019 een verdere stijging te zien bij de baby-opvang, zowel in horizontale als in verticale groepen (en dan bij het relationele klimaat tijdens de eet- en drinkmomenten). Voor de peuteropvang is de kwaliteit hetzelfde gebleven als de vorige periode (Slot et al., 2023b, p. 65).

De stijgende educatieve kwaliteit in 2019 is vooral terug te zien in een relatief rijk taalaanbod met veel verbale interacties. De aandacht voor de cognitieve ontwikkeling kan beduidend beter. Dit heeft betrekking op zowel de kwaliteit van de materialen en het aanbod van activiteiten als de wijze waarop medewerkers interacties gebruiken om kinderen aan te moedigen en ondersteunen in hun brede ontwikkeling. In 2022 is de educatieve proceskwaliteit zowel voor baby's als voor peuters aanmerkelijk verbeterd vergeleken met de periode 2017-2019. Voor baby's betreft dat vooral het aspect taalondersteuning, voor peuters de feedback van pedagogisch medewerkers en taalontwikkeling. In beide perioden komt naar voren dat pedagogisch medewerkers sensitief zijn naar kinderen toe, autonomie bevorderen en adequate structuur bieden. In het begeleiden van kind-kind interacties wordt lager gescoord, net zoals bij de educatieve subschalen praten en uitleggen en ontwikkelingsstimulering. Ook is een daling te zien op de kwaliteitsaspecten kwaliteit van interacties bij halen en brengen en de kwaliteit van het dagprogramma (Romijn et al., 2023, p. 66).

Peuteropvang

De metingen van LKK 2017-2019 laten zien dat ook de kwaliteit van de Nederlandse peuteropvang is gestegen sinds 2012-2013 en dit heeft zich doorgezet naar 2021-2022. Voor beide perioden geldt dat pedagogische medewerkers in hoge mate sensitief naar kinderen toe zijn, de autonomie van kinderen bevorderen en een adequate structuur bieden voor grenzen.

Meer specifiek waren de verbeteringen in 2017-2019 vooral te zien bij de aspecten van inrichting van de groep, de kwaliteit van de materialen en het activiteiten aanbod en de interacties die pedagogisch medewerkers hebben met kinderen die gericht zijn op emotionele veiligheid en welbevinden van kinderen. In 2021-2022 springt met name de positieve sfeer op de groep en de sensitiviteit eruit. De educatieve kwaliteit bij de peuteropvang is, evenals bij de andere opvangvormen, lager dan de emotionele proceskwaliteit maar wel verbeterd ten opzichte van de periode 2017-2019. Toen bleven de aspecten kwaliteit van de materialen en het activiteiten aanbod wat achter. Nu komt naar voren dat op de onderdelen 'stimuleren van de cognitieve ontwikkeling' en 'stimuleren van de taalontwikkeling' in 2021-2022 significant hoger wordt gescoord (Romijn et al., 2023, p. 80). Hoewel de omgevingskwaliteit hoog is, is er wel een daling te zien vergeleken met de periode 2017-2019. Dat zit in de ruimte en meubilering, de kwaliteit van de interacties met de ouders bij het halen en brengen en de kwaliteit van de interacties met de kinderen.

Buitenschoolse opvang

In 2011 is voor het eerst een kwaliteitsmeting gedaan in de buitenschoolse opvang. Deze eerste meting schetste een beeld van voldoende kwaliteit. De kwaliteit zoals gemeten in 2017-2019 laat een overwegend stabiel beeld zien in vergelijking met 2011 (Slot et al., 2020, pp. 81-82). In 2021-2022 is de kwaliteit van de buitenschoolse opvang stabiel gebleven ten opzichte van 2017-2019 en verbeterd op het aspect positieve sfeer. Ook het bieden van adequate structuur en het stellen van grenzen is op goed niveau gebleven. Het begeleiden van interacties en het stimuleren van begripsontwikkeling en redeneren scoort laag.

In de periode 2017-2019 was een dalende kwaliteit zichtbaar op de aspecten respecteren van de autonomie van kinderen en de wijze waarop medewerkers kinderen stimuleren in hun ontwikkeling. Net als in 2011 laten de gegevens over 2017-2019 zien dat het aanbod van activiteiten vrij mager is en dat interacties tussen kinderen weinig gestimuleerd worden. De mogelijkheden voor interessante en uitdagende vrijetijdsinvulling in groepsverband en brede competentieontwikkeling, die zich bij de buitenschoolse opvang voordoet, lijkt daarmee volgens de onderzoekers niet volledig benut. Er is ook niet voor alle ontwikkelingsgebieden evenveel aandacht. Zo wordt meer aandacht besteed aan spel binnen en buiten, maar is er minder nadruk op creatieve en musische activiteiten en activiteiten gericht op taal, wetenschap of burgerschapsvorming (Slot et al., 2020, p. 82).

In 2021-2022 is nog steeds te zien dat creatieve en musische activiteiten en activiteiten op het gebied van wetenschap en technologie beperkt voorkomen. Ook is in zijn algemeenheid het activiteiten aanbod in 2021-2022 significant en substantieel verminderd ten opzichte van 2017-2019 (Romijn et al., 2023, p. 96). Net zoals bij de dagopvang en de peuteropvang is er bij de buitenschoolse opvang een daling in de omgevingskwaliteit ten opzichte van de jaren 2017-2019, wat met name te wijten is aan een beperkt activiteitenprogramma en minder oudercontacten.

Onderzoek door Fukkink en Boogaard (2020) komt op basis van een nationaal representatieve steekproef tot de conclusie dat de kwaliteit van de buitenschoolse opvang 'in het algemeen bevredigend' is. Er werden in het onderzoek ook zwakheden geïdentificeerd, zoals de vaak beperkte voorraad materialen voor taal en denken en expressie in de vorm van muziek, dans, drama en theater. Ook ontbreekt het aan voorzieningen voor buiten spelen. Ook het niveau van interactievaardigheden nodig voor op ontwikkeling gerichte conversatie en faciliteren van interactie tussen kinderen in de groep, is laag. Eveneens wordt geconcludeerd dat er een relatief groot aantal centra is waar kinderen weinig mogelijkheden hebben om met leeftijdgenoten te spelen. Ten slotte wordt in dit onderzoek de Nederlandse buitenschoolse opvang gekenschetst als een 'aparte wereld' met weinig verbinding met het basisonderwijs en andere instituties.

Gastouderopvang

Noch de metingen in de periode 2017-2019 noch die van 2021-2022 waren representatief voor gastouders. De resultaten moeten daarom met voorzichtigheid benaderd worden.

De emotionele proceskwaliteit werd in de periode 2017-2019 gemiddeld als voldoende tot goed gekwalificeerd en in de periode 2021-2022 was de kwaliteit verbeterd. Hoewel uit de LKK-meting 2019 naar voren komt dat de kwaliteit gemiddeld genomen vergelijkbaar is met de andere opvangsoorten, blijkt de variatie wel groter te zijn in de gastouderopvang. Dit duidt erop dat er grotere verschillen zijn tussen gastouders met betrekking tot de kwaliteit die zij kinderen kunnen bieden (Slot et al., 2020, p. 100). Wat opvalt in de meting van 2021-2022 is dat uitschieters naar beneden niet meer voorkomen (Romijn et al., 2023, p. 209).

In 2017-2019 kwam naar voren dat gastouders gemiddeld een positieve en veilige sfeer weten te creëren waarin er sensitief gereageerd wordt op de behoeften van kinderen. Ook zijn ze goed in staat om kinderen te helpen zelfregulatie te ontwikkelen door hen te begeleiden in het vertonen van het gewenste gedrag bij de gastouder thuis. In de meting van 2021-2022 dragen met name het relationele klimaat, het plezier en de positieve interacties tussen de kinderen onderling bij aan de positieve score op de emotionele proceskwaliteit.

De educatieve kwaliteit is tussen de beide meetperioden licht verbeterd, maar net zoals bij de andere opvangvormen lager dan de emotionele kwaliteit. Wat betreft de educatieve kwaliteit laten gastouders in de periode 2017-2019 zien dat zij relatief de meeste aandacht hebben voor het bevorderen van exploratiegedrag en de brede ontwikkeling van kinderen, gevolgd door het stimuleren van de taalontwikkeling. Dat laatste aspect is ook te zien in de meting van 2021-2022. In 2019 was er ruimte voor verrijking van het activiteiten aanbod, zodat er voor alle ontwikkelingsgebieden aandacht is. In 2021-2022 is te zien dat het activiteiten aanbod, in tegenstelling tot de andere opvangvormen, licht toegenomen is.

Er is getracht meer zicht te krijgen op de uitschieters in kwaliteit. Onderzoekers van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) hebben verdiepende analyses uitgevoerd op data uit de jaren 2017-2019. Het blijkt dat ruim 21% van de gastouders lage of zeer lage pedagogische kwaliteit biedt; er is wel sprake van een sociaal-emotioneel veilige omgeving, maar er is weinig interactie met kinderen en het activiteiten aanbod is weinig gevarieerd, waardoor kinderen beperkt of nauwelijks worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Daarnaast is er een grote middengroep (42%) waarbij gastouders positief en sensitief reageren in interacties met kinderen en waar enige aandacht is voor ontwikkelingsstimulering. Tot slot is er een groep van ruim 37% die én sensitief is in hun reactie én kinderen een rijk activiteiten aanbod biedt. Deze gastouders werken ook vaak met een kindvolgsysteem en volgen verschillende cursussen om zich verder te professionaliseren (Slot et al., 2023a).

Recent onderzoek door Sluiter et al. (2023) vergelijkt de proceskwaliteit van centrumopvang met die van gastouderopvang. Het betreft een onderzoek onder 228 kinderen waarvan er 74 gebruik maken van gastouderopvang. De onderzoekers concluderen dat de emotionele en gedragsmatige steun, alsmede de nabijheid van de verzorgers hoger is op de opvanglocaties van gastouders. De kwaliteit van fysieke voorzieningen is hoger op de centrumopvang (dagopvang en BSO). Bij gastoudervoorzieningen hebben kinderen een hoger welzijnsniveau en vertonen ze minder probleemgedrag.

Trendanalyses in de kinderopvang LKK-metingen 2017-2022

In dit rapport, behorend bij de LKK-meting van 2021-2022, wordt dieper ingegaan op aspecten op organisatiekenmerken (zoals grootte van locaties, teamsamenstellingen), werkbeleving van medewerkers (werkdruk, ziekteverzuim, personeelstekorten) en de invloed van COVID-19 op de praktijk van de kinderopvang (Slot et al., 2023b). De informatie is gebaseerd op vragenlijsten aan bijna 400 leidinggevend en 650 pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en kan helpen bij het verklaren van de uitkomsten van de LKK-metingen.

Er komt een tendens van schaalvergroting naar voren en te zien is dat er in de kinderdagopvang en peuteropvang sprake is van groei (meer groepen en/of kinderen en medewerkers op een locatie) en bij de buitenschoolse opvang van krimp. In de peuteropvang en buitenschoolse opvang is het aandeel vaste krachten gestegen en in de kinderdagopvang onveranderd gebleven door een algehele toename van het aantal medewerkers in dit type opvang. In alle typen opvang wordt een toenemende werkdruk ervaren als gevolg van meer ziekteverzuim en moeilijkheden om dit op te vangen vanwege personeelstekorten.

Bepaalde vormen van oudercontacten zijn in de periode 2021-2022 sterk afgenomen, zoals het informeren van ouders over beleid, sociale activiteiten en informatiebijeenkomsten over ontwikkeling en opvoeding (Slot et al., 2023b, pp. 7-8).

De personeelsproblematiek zou de verklaring kunnen zijn van de achteruitgang van het activiteitenaanbod in de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang. In de peuteropvang en de gastouderopvang is het activiteitenaanbod stabiel gebleven en de werktevredenheid van gastouders is gemiddeld genomen hoger. Mogelijk hebben deze uitkomsten te maken met de ruimte die gastouders hebben hun eigen werkweek in te richten en het plannen van activiteiten. Ook in de peuteropvang werd er toenemende werkdruk ervaren maar heeft de invoering van de 16 uur VE maatregel mogelijk een compenserende werking gehad (Slot et al., 2023b, p. 14).

De invloed van COVID-19 op kinderen wordt ook gemerkt in de kinderopvang. Nog altijd zijn bepaalde aanpassingen of maatregelen die tijdens de pandemie golden van kracht, bijvoorbeeld op het gebied van hygiëne en voeding. Ook merken pedagogisch medewerkers aan de kinderen de gevolgen van de pandemie. Zo rapporteren zij bijvoorbeeld dat kinderen meer moeite hebben met wennen en de sociale omgang met andere kinderen. Opvallend is ook een toename van het aandeel kinderen in de opvang dat een zorgbehoefte nodig heeft. Mogelijk spelen de wachtlijsten, beleidsmatige aanpassingen in de jeugdzorg en de opgelopen achterstanden in de coronaperiode hierin een rol (Romijn et al., 2023, p. 15).

5.3 Structurele kwaliteit

Hoe heeft de (structurele) kwaliteit van de kinderopvang zich ontwikkeld?

Hoe wordt de structurele kwaliteit gemeten

Hoewel de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang vooral de proceskwaliteit meet, worden ook elementen van de structurele kwaliteit meegenomen. Echter, omdat de GGD jaarlijks alle locaties waar kinderopvang plaatsvindt inspecteert op het naleven van de kwaliteits- en veiligheidseisen, wordt deze bron gebruikt om een oordeel te vellen over de structurele kwaliteit. Daarnaast inspecteert de GGD ook aspecten van proceskwaliteit en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de bevordering van de algemene kwaliteit. In deze paragraaf wordt de focus gelegd op de structurele aspecten van kwaliteit.

In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bevorderen van de naleving van de kwaliteitsregels door de sector. In opdracht van gemeenten inspecteren GGD-en jaarlijks alle locaties waar kinderopvang plaatsvindt. Een uitzondering zijn locaties van gastouderopvang. Volgens de huidige norm (vanaf 2023 wettelijk ingegaan) dient hiervan de helft per jaar bezocht te worden. Op basis van inspectiebezoeken geven GGD-en een oordeel over hun bevindingen in een inspectierapport. Zij kunnen hierbij gemeenten adviseren een handhavingmaatregel op te leggen. Bij kleinere, snel te herstellen tekortkomingen kunnen GGD-en een herstelaanbod doen. Houders dienen dan in de regel binnen een periode van vier weken een tekortkoming te herstellen.

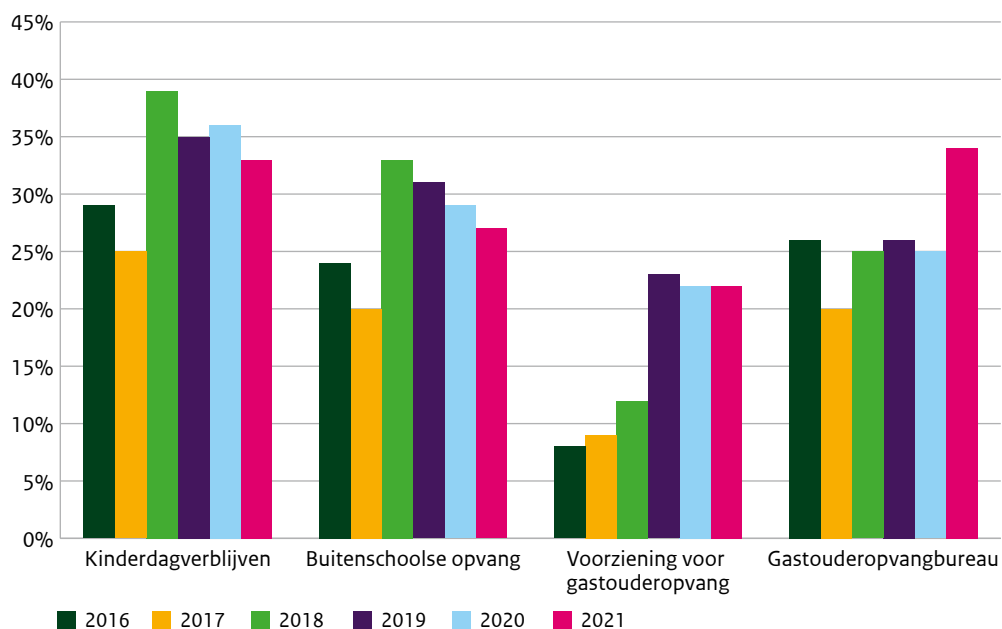
De GGD-toezichthouder controleert onder meer op de pedagogische praktijk, de beroepskracht-kindratio (BKR), de groepsgrootte, beroepskwalificaties, coaching, verklaringen omtrent gedrag (VOG) en op veiligheid en gezondheid. Sinds begin 2022 is het aantal standaard inspectie-items verminderd, wat de toezichthouder in staat stelt meer risicogericht en verdiepend toezicht te houden.

De Inspectie van het Onderwijs brengt als interbestuurlijk toezichthouder in opdracht van het Ministerie van SZW jaarlijks in beeld hoe het staat met de uitvoering van de wettelijke taken van toezicht en handhaving kinderopvang door gemeenten en GGD'en. Zij geeft in haar jaarlijkse *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang* ook inzicht in hoeverre de kwaliteitseisen van kinderopvang worden nageleefd door het aantal tekortkomingen in kwaliteitseisen te volgen.

Bevindingen

In de jaren 2014-2017 was steeds een afname te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. In 2018 zette deze trend niet door en steeg het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij alle typen kinderopvang en bij gastouderbureaus. Met name bij kinderdagverblijven (KDV) en buitenschoolse opvang (BSO) was een flinke stijging te zien in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen (zie figuur 5.1 hieronder).

Figuur 5.1: Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2015-2021



Opmerking. Gegevens afkomstig uit de landelijke rapporten van de Inspectie van het Onderwijs

2018

Omdat een aanzienlijk deel van de geconstateerde tekortkomingen betrekking had op nieuwe en gewijzigde voorwaarden die in 2018 in het kader van de Wet IKK zijn ingevoerd¹², concludeert de Inspectie van het Onderwijs dat de stijging van het aantal tekortkomingen voor een groot deel te maken heeft met deze nieuwe wetgeving voor kinderopvang (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 31). De percentages tekortkomingen gerelateerd aan IKK-voorwaarden waren voor kinderdagverblijven en BSO's het hoogst op:

- Het ontbreken van een concrete beschrijving in het pedagogisch plan over hoe de ontwikkeling van het kind gevolgd en gestimuleerd wordt, hoe de mentor van het kind aan de ouders bekend gemaakt wordt en hoe informatie met ouders gedeeld wordt.
- Het ontbreken van een beschrijving hoe de organisatie zorgdraagt voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid en/of een plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid over grote risico's en de maatregelen daartegen.
- Het ontbreken van een beschrijving in het pedagogisch beleidsplan wanneer wel en niet van de BKR wordt afgeweken (Inspectie van het Onderwijs, 2019, pp. 37-38).

¹² Bij kinderdagverblijven gaat het om bijna de helft (47%) en bij BSO's om meer dan de helft (52%) van alle geconstateerde tekortkomingen.

Omdat in het eerste kwartaal van 2018 de meeste tekortkomingen werden geconstateerd en gedurende het jaar het aantal tekortkomingen afnam, leken veel kinderopvangorganisaties al snel in staat aan de gewijzigde kwaliteitseisen te voldoen.

2019

De cijfers over 2019 laten zien dat de tekortkomingen bij zowel kinderdagverblijven als BSO weer afnemen. Bij gastouderbureaus blijft het percentage nagenoeg gelijk aan 2018. Maar bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we een grote stijging van het aantal steekproefonderzoeken met tekortkomingen. Maar ook al is er in 2019 sprake van een afname bij kinderdagverblijven en BSO, het aantal tekortkomingen ligt bij alle typen opvang nog steeds een stuk hoger dan in 2017. In 2017 werd bij 9-25% van de onderzoeken 1 of meerdere tekortkomingen geconstateerd, in 2019 gaat het om 23-35%. Deze toename kan volgens de Inspectie van het Onderwijs deels nog steeds verklaard worden door de genoemde veranderingen in de Wet kinderopvang (Inspectie van het Onderwijs, 2021, p. 37).

De tekortkomingen in de periode 2016-2019 kwamen relatief veel in het domein van veiligheid & gezondheid voor. Het gaat dan vooral over het achterwege blijven van een plan van aanpak of tekortkomingen in het betreffende beleid.¹³

2020

Door de coronamaatregelen, waardoor inspecties op locatie niet mogelijk waren, zijn er in 2020 in afwijking van de 100% bezoekenorm minder inspectieonderzoeken uitgevoerd (57-75% afhankelijk van het opvangtype tegen 96-99% in voorgaande jaren). Hierdoor was er geen goede vergelijking te maken met voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2021, p. 55). Bij 22-36% van de bezochte locaties zijn tekortkomingen geconstateerd.

De meeste tekortkomingen zijn geconstateerd op de voorwaarden aan de pedagogisch beleidsmedewerker. Verder werden relatief veel tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat er een veiligheids- en gezondheidsbeleid moet zijn dat uitgevoerd wordt, (p. 61). Dit is in lijn met de tekortkomingen in voorgaande jaren.

2021

Ook in 2021 was het effect van COVID-19 nog merkbaar in het toezicht van de kinderopvang, en is 82-87% van de voorzieningen geïnspecteerd. Bij 22-34% werden één of meer tekortkomingen geconstateerd. Er was hierbij geen verschil tussen kinderdagverblijven met en zonder voorschoolse educatie. De meeste tekortkomingen gingen bij kindercentra over registratie in het Personenregister Kinderopvang en bij gastouderopvang over de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (Inspectie van het Onderwijs, 2023, p. 27). De meeste tekortkomingen in 2021 bij kindercentra gingen over de registratie in het Personenregister Kinderopvang en de BKR. Bij gastouderbureaus werden relatief veel tekortkomingen geconstateerd bij de naleving van de eisen voor het bezoeken van de voorzieningen voor gastouders. Tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouders gingen voornamelijk over de afwezigheid van rookmelders en gebreken bij de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid. De IvHO sprak over de merkbare gevolgen van het personeelstekort in de sector (p. 11). Zo werden bijvoorbeeld veel tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden BKR en kwalificaties van beroepskrachten bij voorschoolse educatie.

2022

Hoewel het Landelijk rapport over 2022 nog niet is verschenen, blijkt uit inspecties dat de kwaliteit verder onder druk staat door het ontbreken van vast personeel, zo concludeert GGD GHOR Nederland. In het najaar van 2023 verschijnt het Landelijk rapport over 2022.

¹³ Los van de acht verplicht te toetsen voorwaarden: daaronder is de meest voorkomende tekortkoming het nalaten van koppeling met het Personenregister Kinderopvang

Conclusie

Voorzichtig concluderen we op basis van inspectiedata dat de structurele kwaliteit in de periode 2015-2021 gelijk is gebleven, maar dat er sinds 2021 signalen zijn dat de naleving van de kwaliteitseisen onder druk staat als gevolg van de oplopende personeelstekorten in de kinderopvang.

Tussen 2015 en 2017 was een stijgende lijn te zien in het naleven van de structurele kwaliteitseisen. De wettelijke eisen zijn in de jaren daarna opgeschroefd als gevolg van de implementatie van de wet IKK (zie paragraaf 2.4). Er werden nieuwe eisen gesteld rondom concretisering van de pedagogische doelen, volgen van de ontwikkeling van het kind, mentorschap, EHBO-eis, vastgezichtencriterium, opleidingseisen in de CAO en de inzet van beroepskrachten in opleiding. Enkele wijzigingen zijn in 2019 ingegaan, zoals de aanpassing van de BKR voor baby's (van 1 op 4 naar 1 op 3) en, de buitenschoolse opvang (versoepeld) en de invoering van de pedagogische beleidsmedewerker. De inspectierapporten lieten zien dat de kinderopvang moest wennen aan de nieuwe eisen; er was sprake van een stijging van tekortkomingen in 2018. In 2019 daalde het percentage tekortkomingen onder kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wel weer iets, evenwel niet tot het niveau voor 2018; gastouderopvang liet nog een verdere stijging zien. In de coronajaren 2020 en 2021 hebben minder inspecties plaatsgevonden, waardoor vergelijkbaar lastig is; de percentages tekortkomingen lagen ongeveer op eenzelfde niveau als in 2019. Bij de inspecties in 2021 zijn meer tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden beroepskracht-kindratio en kwalificaties. Dit duidt erop dat personele tekorten een nadelige invloed zijn gaan uitoefenen op de kwaliteit. Over 2022 heeft de Inspectie van het Onderwijs nog geen rapport gepubliceerd. GGD GHOR Nederland heeft ook de indruk, op basis van signalen van toezichthouders in 2022, dat de personeelstekorten effect hebben op de mate waarin locaties voldoen aan de kwaliteitseisen.

5.4 Samenhang structurele kwaliteit en proceskwaliteit

Wat is de relatie tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit?

Met verschillende observatie-instrumenten worden de structurele kwaliteit en de proceskwaliteit gemeten. Zo wordt gekeken naar de inrichting van de omgeving, de aanwezigheid van spel- en educatieve materialen en het activiteitenaanbod.¹⁴ Andere instrumenten worden gebruikt om de sociale interacties van individuele kinderen met medewerkers en met andere kinderen en hun betrokkenheid bij spel en activiteiten te meten.¹⁵ Ook de interactievaardigheden van pedagogische medewerkers worden beoordeeld.¹⁶ Proceskwaliteit wordt in de literatuur gezien als de grootste voorspeller voor de ontwikkeling van kinderen (Fukkink et al., 2017, p. 90).

Internationale en nationale onderzoeken naar de bepalende factoren (structurele kenmerken) voor proceskwaliteit laten geen eenduidige resultaten zien. Dat kan te maken hebben met de omstandigheid dat structurele kenmerken vaak streng gereguleerd zijn (zoals groepsgrootte, BKR-opleidingseis, beroepskracht-kindratio (BKR)) en er daardoor weinig effect gemeten kan worden. Een andere verklaring waarom in onderzoek de relatie tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit inconsistenties bevat kan gelegen zijn in de complexe interactie tussen structurele, situationele en persoonlijke kenmerken van de professional en de proceskwaliteit. Zo kan een ongunstige BKR wellicht gecompenseerd worden door sterke professionele vaardigheden van een pedagogisch medewerker (Slot et al., 2015, p. 16).

In een studie naar de relatie tussen structurele -en proceskwaliteit in kinderopvangvoorzieningen in vijf landen komt naar voren dat voor de Nederlandse situatie geldt dat meer werkervaring van de pedagogisch medewerker en professionele ontwikkeling (bijscholing) samenhangt met een hogere proceskwaliteit. Deze factoren kunnen ook compenserend werken voor andere, negatieve, factoren als een ongunstige BKR (Slot et al., 2015, p. 34). Grotere groepen hingen in Nederland daarentegen samen met een lagere kwaliteit. Ook op basis van gegevens uit andere landen in dit onderzoek kon geconcludeerd worden dat een aantal factoren samenhangen met proceskwaliteit: opleiding,

¹⁴ Zoals de 'Infant/Toddler Environment Rating Scale' en de 'Early Childhood Environment Rating'

¹⁵ 'Classroom Assistent Scoring System'

¹⁶ NCKO-interactieschalen van het Nederlands Consortium Kinderopvang

ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers, werkervaring en -in mindere mate- groeps grootte en BKR (pp. 8-9).

In een latere internationale literatuurstudie is de relatie onderzocht tussen structurele kwaliteitskenmerken en de proceskwaliteit in kinderopvangvoorzieningen op verschillende niveaus (stelsel, organisatie, groep en personeel), dus welke structurele kenmerken bijdragen aan een betere proceskwaliteit. Ook bij deze studie wordt een voorbehoud gemaakt worden voor de gemengde uitkomsten, door het gebrek aan variatie in de structurele kwaliteit en de (beperkende) focus in veel onderzoeken op de kwaliteitskenmerken van de zogenaamde 'ijzeren driehoek' (BKR, groeps grootte, opleiding), terwijl aangenomen moet worden dat andere kenmerken eveneens een belangrijke rol spelen (Slot, 2018, pp. 8-9).

In een andere studie waarbij gebruik werd gemaakt van gegevens van peuters uit Polen en Nederland kwam naar voren dat goede structurele voorwaarden en een evenwichtig curriculum met een breed aanbod aan activiteiten zorgden voor een verband met de hoogste proceskwaliteit. Gevarieerde activiteiten en een hoog niveau van ontwikkeling stimulerende interacties waar een positieve sfeer heerst, ondersteunt de ontwikkeling van peuters (Wysłowska & Slot, 2020).

Op stelselniveau komt naar voren dat een monitoring- en evaluatie systeem bijdraagt aan de verbetering van de proceskwaliteit. Op organisatorisch niveau lijkt het organisatieklimaat en leiderschap invloed te hebben op de proceskwaliteit, omdat op organisatorisch niveau de werkomstandigheden (zoals werkdruk en salaris) bepaald worden. Op groepsniveau zijn positieve verbanden gevonden tussen het opleidingsniveau en de professionalisering van de medewerker en proceskwaliteit. Eveneens liet de studie zien dat kleinere groepen en BKR een gunstige invloed hebben op de proceskwaliteit (Slot, 2018, p. 50).

Het lijkt erop dat wat belangrijk is om tot een goede proceskwaliteit te komen afhankelijk is van de leeftijd van het kind. Het LKK-rapport over de periode 2017-2019 toonde aan dat sommige van de structurele kenmerken die belangrijk zijn voor de proceskwaliteit in de dagopvang, voor de buitenschoolse opvang anders uitpakken. Voor de dagopvang geldt bijvoorbeeld dat een kleinere groep samengaat met een hogere proceskwaliteit, terwijl dit in de buitenschoolse opvang precies andersom is. Tevens geldt in de buitenschoolse opvang dat het voeren van opendeurenbeleid (en dus een minder stabiele groep) positief bijdraagt aan de kwaliteit. Ook blijkt de relatie tussen kwaliteit en het opleidingsniveau van de medewerkers niet eenduidig. Mogelijk speelt niet alleen het niveau maar ook de aard van de opleiding een rol. Zo werken er in de buitenschoolse opvang ook medewerkers met een sportopleiding of cultureel werk als achtergrond. Dit kan erop duiden dat enkele van de structurele kwaliteitskenmerken waar de afgelopen tien jaar op ingezet is (opleidingsniveau, groeps grootte en stabiliteit) juist minder goed passen bij deze vorm van opvang. Andere aspecten, zoals het verhogen van de minimum taaleis naar niveau 3F en aandacht voor continue professionalisering blijken, net als in de dagopvang, wel een positieve relatie te hebben met kwaliteit.

5.5 Relatie kwaliteit en type organisatie

Wat is de relatie tussen kwaliteit en type organisatie?

De relatie tussen organisatiekenmerken en de geboden kwaliteit komt, onder andere, in een verkenning in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang uit 2021 aan de orde (Leseman et al., 2021). Hier is invulling aan gegeven door de resultaten van drie recente Nederlandse onderzoeken naar de relatie tussen organisatiekenmerken en verschillende aspecten van de kwaliteit van de kinderopvang te bestuderen. De onderzoeken zijn gebaseerd op data die in 2012 zijn verzameld in het kader van het landelijke pre-COOL onderzoek (www.pre-cool.nl) en op data die in de periode 2017-2019 zijn verzameld in het kader van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (www.monitorlkk.nl). Daarbij is gekeken naar hoe combinaties van (organisatie)kenmerken samenhangen met de kwaliteit van de geboden opvang. Uit de drie onderzoeken komt het -consistente- beeld naar voren dat organisaties met een maatschappelijke missie, lokale betrokkenheid, aandacht voor professionalisering en actieve betrokkenheid van medewerkers een hogere kwaliteit bieden, meer cultureel-inclusief te werk gaan

en een groter bereik onder kinderen in achterstandssituaties hebben dan andere organisaties (Van der Werf, 2020). De onderzoeken laten daarmee zien dat indeling naar profit, non-profit of rechtsvorm niet bepalend zijn voor de aangeboden kwaliteit, maar dat het veel meer gaat om bovengenoemde kenmerken. Ook een op winst gerichte organisatie kan bijvoorbeeld een maatschappelijke missie centraal hebben staan of een betrokken rol in de omgeving spelen, wat we ook terug zien in de praktijk. De organisatie die in het onderzoek getypeerd wordt als 'sociaal-geëngageerde professionele organisatie' sluit bij bovengenoemde constatering aan en vertegenwoordigt een type waar marktdenken en klantgerichtheid, gemeenschapsoriëntatie en professionele waarden evenwichtig verenigd zijn en waar management en professionals als team samenwerken. Het hybride Nederlandse stelsel biedt ruimte voor dit type organisatie, waarbij het dus gaat om de samenhang van strategische keuzen die kinderopvangorganisaties maken en de organisatiekenmerken die hiermee in lijn zijn gebracht. De missie van de organisatie en de nadruk op professionaliteit zijn daarbij kernaspecten. Het is deze samenhang die van invloed is op de geboden kwaliteit van de opvang.

5.6 Perceptie

Hoe heeft de perceptie van ouders over de kwaliteit, veiligheid en functie van kinderopvang zich ontwikkeld?

In het onderzoek *Kijk op kinderopvang* (Roeters & Bucx, 2018, pp. 86-87) is ouders gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van de opvang, die tot uitdrukking is gebracht in (emotionele) veiligheid en de gelegenheid die het kind heeft zich op de opvang te ontwikkelen. Het merendeel van de ouders vindt dat hun kinderen er veilig zijn en dat er liefdevol met hen wordt opgegaan: bij baby's 74% resp. 87% en bij kleuters 73% resp. 79%). Het beeld is echter anders als ouders gevraagd worden die geen gebruik maken van kinderen op de opvang: vindt 29% en 31% dat er met baby's veilig resp. liefdevol wordt omgegaan, en met kleuters 26% resp. 17%.

Ouders die geen opvang gebruiken maken van kinderopvang zijn duidelijk negatiever over de veiligheid van de kinderopvang en zien meer nadelen van opvang. Het kan zijn dat zij vanwege deze perceptie ook geen gebruik maken van de opvang. Ook kan het zijn dat ouders die wél gebruik maken positieve ervaringen hebben en hun perceptie bijstellen, maar ook kan het zijn dat zij -juist omdat zij gebruik maken- de minder positieve kanten niet willen onderkennen.

Hoe ouders over opvang denken, hangt dus samen met de kans dat zij opvang gebruiken (Roeters & Bucx, 2018, p. 103). Ouders die positiever over kinderopvang denken –en dat geldt voor de percepties van betaalbaarheid, toegankelijkheid én kwaliteit- gebruiken vaker kinderopvang. Het is niet te zeggen welke van deze factoren zwaarder weegt, maar alle factoren spelen een rol bij de keuze om wel of geen kinderopvang te gebruiken (p. 111).

Het SCP heeft sinds 2013 ook ouders gevraagd naar hun percepties van kinderopvang – of men al dan niet van mening is dat het goed is voor baby's, peuters, kleuters en schoolgaande kinderen om een paar dagen per week naar de kinderopvang te gaan. Tussen 2013 en 2017 leken er nauwelijks verschuivingen (Roeters & Bucx, 2018). In 2022 zijn zowel vrouwen als mannen echter wel positiever over kinderopvang dan in 2018. De meeste vrouwen en mannen denken dat het voor een peuter goed is om een paar dagen per week naar de kinderopvang te gaan. Voor baby's zijn veel minder mensen daarvan overtuigd. Minder mensen zijn negatief over een paar dagen buitenschoolse opvang, al is ook daar lang niet iedereen overtuigd van de meerwaarde.

In hoofdstuk 2, onder [sociaal-culturele normen](#), is een tabel toegevoegd over de percepties van de bevolking ten aanzien van kinderopvang voor baby's, peuters en schoolgaande kinderen tussen 2018 en 2022. Een toenemende positieve perceptie van kinderopvang kan bijdragen aan de vraag hiernaar.

Uit de enquête over de perceptie van kinderopvang die in 2020 onder 1.500 ouders is afgenomen, bleek dat driekwart van de ouders vindt dat kinderopvang een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen. In lijn met eerder onderzoek van SCP kwam naar voren dat gezinnen waarvan beide ouders werken vaker vinden dat kinderopvang een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen (79%) dan gezinnen waarvan een of geen ouder werkt (55%). Ouders met jonge kinderen (tot 7 jaar) vinden ook vaker dat kinderopvang een positieve invloed heeft dan ouders van oudere kinderen (vanaf 7 jaar). En laagopgeleide ouders vinden ook minder vaak dat kinderopvang een positieve invloed heeft dan midden- en hoogopgeleide ouders (Kantar, 2020).

Hoe kan de perceptie van ouders over kinderopvang op een positieve manier beïnvloed worden, zodat meer kinderen deelnemen aan kwalitatief goede kinderopvang en ontwikkelkansen krijgen?

Het gebruik van kinderopvang varieert tussen verschillende groepen ouders. Dit komt mede doordat de vergoeding van kosten voor kinderopvang afhankelijk is van het hebben van werk van beide ouders en tot voor kort van het aantal uren werk.¹⁷ Zo blijkt uit cijfers van het CBS dat 62% van de huishoudens met recht op kinderopvangtoeslag die behoren tot de hoogste 20% inkomensgroep ook kinderopvangtoeslag ontvangt. Voor de laagste 20% inkomensgroep is dit percentage 37%, ondanks dat zij recht hebben op een hogere vergoeding (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023c).

Ook is bekend is dat kinderen die voor hun cognitieve ontwikkeling het meeste baat hebben bij (goede kwaliteit) kinderopvang, het minst naar de kinderopvang gaan. In kwetsbare gezinnen is namelijk sprake van risicofactoren (armoede, onveilige buurt) die negatief effect kunnen hebben op de ontwikkeling van het kind. Het is dus goed om te kijken naar de percepties van kinderopvang onder die groep ouders waar het gebruik van kinderopvang achterblijft en waar voor het kind de meeste winst te behalen is. Hoe wordt gedacht over kwaliteit van kinderopvang en wat zijn belemmeringen in relatie tot kwaliteit om gebruik te maken van kinderopvang?

SCP (2018) noemt in dit verband de mogelijkheid dat ouders in kwetsbare posities minder vertrouwen hebben in instituties en dat dat ook kan betekenen dat zij vaker denken dat hun kind niet veilig zal zijn op de kinderopvang. Dat is ook te terug te zien in de uitvraag waarbij ongeveer de helft van kwetsbare ouders vindt dat het veilig is op de opvang tegenover ruim twee derde onder niet-kwetsbare ouders (Roeters & Bucx, 2018, p. 143). Tevens blijkt uit ditzelfde onderzoek dat een deel van de ouders administratieve lasten bij het aanvragen of aanpassen van de kinderopvangtoeslag.

Verder hangt de perceptie van kwaliteit samen met de veronderstelde baten van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind. Ouders in kwetsbare posities geven minder vaak dan ouders in niet-kwetsbare posities aan dat de keuze voor kinderopvang gemaakt is vanwege de voordelen voor de ontwikkeling van hun kind. Wanneer ouders die geen gebruik maken van kinderopvang gevraagd wordt wanneer zij wél gebruik zouden maken, geven meer ouders uit kwetsbare posities aan dat te doen wanneer er meer pedagogisch medewerkers op een groep zouden zijn, pedagogisch medewerkers beter opgeleid zouden zijn en meer ervaring zouden hebben en als er meer aandacht voor de ontwikkeling van het kind zou zijn (voor wat betreft kwaliteit gerelateerde aspecten) (Roeters & Bucx, 2018, p. 141). Vooral met betrekking tot de opvang van baby's zijn er verschillen tussen kwetsbare en niet-kwetsbare ouders: een derde van de kwetsbare ouders vindt dat opvang goed is voor baby's tegenover zes op de tien ouders uit de niet-kwetsbare groep (p. 144).

Omdat het gebruik van kinderopvang onder hogere inkomensgroepen en niet-kwetsbare ouders over het algemeen hoog is en kinderen uit kwetsbare gezinnen de meeste baat hebben bij kinderopvang, hebben we onderzoek laten doen naar hoe ouders uit kwetsbare groepen gestimuleerd kunnen worden kinderopvang te gebruiken (Kamerstukken II, 31 322, nr. 414, 2020). Eerst is onderzocht welke redenen

¹⁷ In de coronajaren 2020 en 2021 is de koppeling gewerkte uren binnen de kinderopvangtoeslag tijdelijk verruimd, zodat ouders die vanwege de crisis minder uren konden werken, maar tijdens de sluiting van de kinderopvang wel de reguliere factuur doorbetaalden, de aanspraak op kinderopvangtoeslag in stand bleef. Per 1 januari 2022 werd de koppeling gewerkte uren (KGU) voor de BSO verruimd naar 140 procent (voorheen 70%). Per 1-2023 is de koppeling gewerkte uren in zijn geheel afgeschaft (afspraken Coalitieakkoord).

ouders hebben om wel of niet gebruik te maken van kinderopvang, en vervolgens zijn interventies ontwikkeld en getest om het gebruik van kinderopvang onder deze groep te bevorderen.¹⁸

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder moeders omdat zij de bepalende factor zijn in de keuze om gebruik te maken van kinderopvang (Boot et al., 2019, p. 9). De belangrijkste drijfveren om voor kinderopvang te kiezen zijn (in deze volgorde): de sociale ontwikkeling van het kind, goede voorbereiding op de basisschool, om te blijven werken/studeren en omdat het kind veel leert. Redenen om niet te kiezen voor kinderopvang zijn: zelf de eerste levensjaren van het kind willen meemaken, zelf voor het kind te willen zorgen, geen kinderopvang nodig te hebben, te hoge kosten en de zorg niet willen overdragen aan onbekenden.

Bij de redenen om wel of niet gebruik te maken, vallen twee dingen op. Wanneer moeders die gebruik maken van opvang, de educatieve kant van kinderopvang benoemen, hebben zij het over oudere kinderen (vanaf 2/2,5 jaar). En ouders die geen gebruik maken, noemen verschillende redenen die liggen in de sfeer van niet de zorg willen overdragen.

De omgeving, zowel fysiek als sociaal, speelt een belangrijke rol bij de keuze voor kinderopvang. Zo zien moeders die opvang gebruiken, dat ook vaker terug in hun omgeving dan moeders die geen opvang gebruiken. En moeders die opvang gebruiken, nemen een grotere diversiteit in aanbod van kinderopvang in hun omgeving waar.

Op basis van dit onderzoek zijn interventies geselecteerd die zich richtten op vergroten van kennis van en het vertrouwen in de kinderopvang. Kennis vergroten zou met name bereikt kunnen worden door goede informatievoorziening, informatiemateriaal (online), checklist voor start kinderopvang (online en offline) en informatiemateriaal via verloskundige en JGZ. Het vertrouwen vergroten zou via wijkinitiatieven, hulp- en buurtorganisaties en online rolmodellen kunnen gebeuren.

Voor het testen van interventies is gekozen voor de checklist met stappen om kinderopvang te stimuleren, een poster met verdiepende informatie, gesprekken met een professional uit de kinderopvang en het gebruik van rolmodellen (ouders die al kinderopvang gebruiken). De interventies zijn met drie groepen uitgevoerd, waarbij de eerste groep alleen werd blootgesteld aan de poster en de checklist, de tweede groep alleen een gesprek had met een professional en andere ouders die ervaring hadden met kinderopvang, de derde groep zowel een gesprek had als geconfronteerd werd met het informatiemateriaal. Zowel na als voor de interventies kregen de ouders een vragenlijst. Daarnaast was er nog een controlegroep die twee keer een vragenlijst invulde zonder interventies te ondergaan. In alle groepen zorgden de interventies ervoor dat ouders meer kinderopvanglocaties in de buurt kenden. De houding tegenover kinderopvang was positiever onder ouders die kennis hadden genomen van de poster en de checklist (de 'middelen'). De intentie om informatie op te zoeken na een interventie was het sterkst bij de combinatie van de middelen en een gesprek met een professional en andere ouders met ervaring en de intentie om ook daadwerkelijk van kinderopvang gebruik te maken neemt het sterkst toe bij alleen de middelen.

Uit het testen kon geconcludeerd worden dat de middelen zorgen voor een positief effect op de doelgroep. De checklist en de poster waren aantrekkelijk vormgegeven (vanuit perspectief kind, aansprekende kleuren), en zorgden voor kennisoverdracht en handelingsperspectief. Kennismaking met andere ouders die (positief) over kinderopvang vertelden, zorgen in dit onderzoek ook voor een positieve invloed op ouders. Het gesprek met een professional zorgden wel voor meer kennis maar niet altijd voor een positievere houding en intentie (soms zelfs negatiever), wat doet concluderen dat het er nauw op aankomt hoe de informatie in een gesprek wordt aangeboden. Het kan zijn dat de hoeveelheid informatie in de beperkte tijd te overweldigend was en ontmoedigend effect heeft gehad.

¹⁸ Dit heeft geresulteerd in twee rapporten: Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES, 2019, en De eerste stap naar de kinderopvang: Experimenteel onderzoek naar interventies om de kinderopvang te stimuleren onder ouders met lage sociaaleconomische status, 2021.

In het rapport zijn naar aanleiding van de interventies verschillende aanbevelingen gedaan. Communicatiemiddelen, zowel online als offline, kunnen kansrijk zijn op kennis, houding en intentie wanneer verdiepende informatie op orde en goed te vinden is. Het liefst is alle informatie op één punt terug te vinden. Ouders kunnen goed als rolmodel worden ingezet, zij hadden immers een positieve invloed op andere ouders. Daarnaast zou het goed zijn om voor communicatie aan te sluiten bij bestaande trajecten die al zijn ingezet om bepaalde groepen ouders te bereiken.¹⁹

Uit gesprekken met ouders, kinderen en pedagogisch medewerkers blijkt dat de aantrekkelijkheid van de buitenschoolse opvang volgens hen vergroot kan worden als er een meer gevarieerd activiteitenaanbod is dat rekening houdt met verschillende leeftijden en interesses. Een locatie met veel buitenspeelmogelijkheden is in trek, waar kinderen veel kunnen bewegen en weinig beeldscherm wordt geboden. Een groepsindeling naar leeftijd kan helpen evenals een aparte tiener groep. Ouderen kinderen hebben behoefte aan meer zelfstandigheid, keuzevrijheid en meer inbreng in het activiteitenaanbod. Verder worden genoemd dat het belangrijk is dat medewerkers oog hebben voor de behoeften van kinderen. Mannelijke pedagogisch medewerkers zijn schaars maar worden zeer gewaardeerd als rolmodel, het meespelen en het bieden van meer uitdaging, vooral aan jongens (Kantar Public, 2021).

5.7 Effectiviteit van toezicht

Hoe effectief zijn toezicht en handhaving bij het bevorderen van kwalitatief goede kinderopvang?

Door AEF is in samenwerking met SEO in 2022 een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de effectiviteit en doelmatigheid van het stelsel van toezicht en handhaving in de kinderopvang (Andersson Elffers Felix & SEO, 2022).²⁰ Dit onderzoek beperkte zich tot het eerstelijns toezicht; de rol van de Inspectie van het Onderwijs als interbestuurlijk toezichthouder is niet meegenomen.

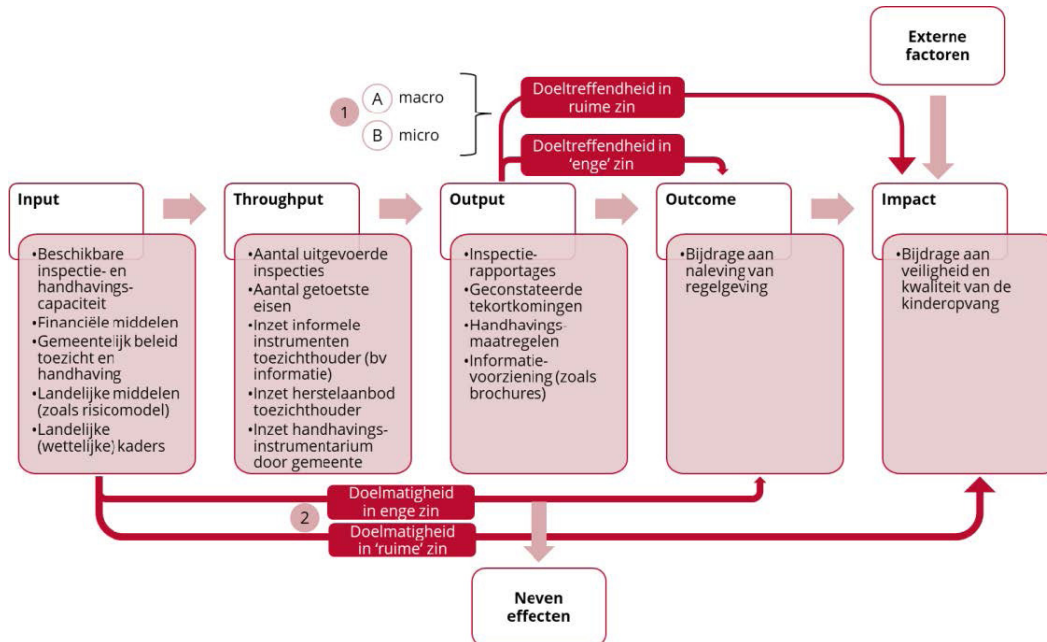
De onderzoekers hebben getracht de effectiviteit en doelmatigheid van toezicht en handhaving te bepalen door een combinatie van kwantitatief onderzoek en een enquête onder gemeenten naar gemeentelijk beleid. Gegevens over inspectieresultaten (tekortkomingen) zouden in combinatie met de enquêtegegevens inzicht moeten bieden in de effectiviteit van beleid. Vanwege een te lage respons op de enquête bleken harde uitspraken over de invloed van lokale keuzes en inzet op de mate van naleving niet mogelijk. Wel zijn samenhangen aangetoond en is met in totaal 67 (vertegenwoordigers van) stakeholders (houders, ouders, GGD-en en gemeenten) gesproken. Deze gesprekken gaven een beeld van de ervaren plus- en minpunten van het stelsel.

In het onderzoek is de effectketen toegepast (zie figuur 5.2), waarmee de relatie tussen de middelen (input), de uitgevoerde activiteiten (throughput), de geleverde prestaties (output), de bereikte resultaten (outcome) en hogere maatschappelijke doelen (impact) is onderzocht.

¹⁹ Zoals het programma Kansrijke Start van VWS waarbij dat zich richt op de zorg voor en ondersteuning van kwetsbare gezinnen.

²⁰ Eerder heeft de Inspectie van het Onderwijs een niet-representatief onderzoek gedaan naar de effectiviteit van alleen de handhaving onder 100 gemeenten die actief handhaven (Inspectie van het Onderwijs, 2017). De inspectie analyseerde de ontwikkeling in de basiskwaliteit van de kinderopvang in deze groep over drie jaren. De analyse bij deze honderd gemeenten gaf aan dat een grote groep locaties steeds beter aan de wettelijke kwaliteitseisen voldeed. Ruim 40 procent van de locaties bood de afgelopen drie jaar opvang aan die voldeed aan de wettelijke eisen. Nog eens ruim 40 procent van de locaties had minder tekortkomingen dan voorgaande jaren op deze kwaliteitseisen. Bij 20 procent waren de uitkomsten wisselend of structureel niet goed. Dit onderzoek is niet-representatief en maakt niet duidelijk wat de oorzaken bij de houder van het bij herhaling overtreden van de wettelijke eisen zijn. De impact van handhaving is ook niet hard vast te stellen.

Figuur 5.2: Effectketen Toezicht en Handhaving Kinderopvang



Opmerking. Overgenomen uit *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang* (p. 6) door Andersson Elffers Felix & SEO, 2022.

Doeltreffendheid toezicht

Met betrekking tot de *input* (bijvoorbeeld de wettelijke kaders, capaciteit, financiële middelen) concluderen de onderzoekers dat gedetailleerde regelgeving weinig ruimte biedt aan de toezichthouder om rekening te houden met de situatie van de individuele houder. Meer 'open' geformuleerde kwaliteitsregels met bijpassend toezicht zou verdere ruimte kunnen bieden voor innovatie en kwaliteitsverbetering. Het risicomodel met risicoprofielen lijkt bij te dragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid, concluderen de onderzoekers. Zo draagt het risicomodel bij aan risicogerichtheid (selectiviteit van toezicht). Locaties met een groen risicomodel (Geen zorg over actuele situatie of situatie in de nabije toekomst) hebben minder vaak tekortkomingen dan die met een rood risicomodel (zorg over actuele situatie, en/of over nabije toekomst.). Ook de nalevingsindicator hangt samen met het risicoprofiel: hoe hoger het risico, hoe slechter de nalevingsscore (Andersson Elffers Felix & SEO, 2022, pp. 51-53).

Toch wordt met betrekking tot de *throughput* (zoals inspectiebezoeken, instrumenten toezichthouder) geconcludeerd dat er ruimte is om de risicogerichtheid te verbeteren. Door verschillende verplichtingen zoals de 100% bezoekenorm hebben inspecteurs weinig ruimte om te differentiëren. Het kan effectiever zijn om organisaties die meerdere jaren goed presteren, minder te bezoeken, en meer tijd besteden aan organisaties die het relatief minder goed doen, concludeert het rapport.

Ook wordt de inspectie nu als momentopname beschouwd, waardoor 'toeval' ook een rol speelt (bijv. door ziekte/vakantie medewerkers) (Andersson Elffers Felix & SEO, 2022, pp. 55-58). Dit is moeilijk weg te nemen. Toch zijn er manieren om structureler zicht te houden op de kinderopvang geven de onderzoekers aan. De wisselwerking tussen intern toezicht (oudercommissies, auditing) en extern toezicht door de GDD zou volgens de onderzoekers verbeterd kunnen worden. Ook zouden toezichthouders nog meer signalen van ouders en oudercommissies kunnen meenemen bij inspectieonderzoek. Oudercommissies en GGD-en zouden elkaar beter kunnen vinden en benaderen. Tevens stellen de onderzoekers dat het decentrale stelsel bijdraagt aan verschillen in oordelen van toezichthouders door verschillen in uitleg van regelgeving.

Bij de *output* (o.a. inspectierapportages) wordt geconcludeerd dat het herstelaanbod bijdraagt aan effectiviteit. In 90% van de gevallen waarin de GGD een herstelaanbod doet, resulteert dit in actie en tot herstel van de tekortkoming. Het potentieel van het instrument zou volgens de onderzoekers uitgebreid kunnen worden. Ook is de verwachting dat een betere informatievoorziening aan houders en interactie tussen houders en GGD-en een positief effect hebben op de naleving van regels. Tekortkomingen uit onbekendheid en verschillen in interpretatie kunnen daarmee worden ondervangen (Andersson Elffers Felix & SEO, 2022, pp. 58-59).

Houders zijn over het algemeen positief over het toezicht. Ze waarderen de dialoog met GGD-en en zouden graag zien dat hier nog meer tijd voor wordt gemaakt. Inspecteurs hebben meer contact met houders buiten de formele inspectiebezoeken. Dit wordt als wenselijk ervaren, omdat een goede dialoog helpt bij het voorkomen van tekortkomingen.

Uit gesprekken komt naar voren dat er onder stakeholders (houders, ouders, GGD-en, gemeenten) verschillende visies bestaan op waar toezicht primair op gericht moet zijn: op naleving van regels (waarborgend toezicht) of in overleg met houders de kwaliteit te bevorderen (stimulerend toezicht).

Doeltreffendheid handhaving

Ten aanzien van de *input* (zoals capaciteit, gemeentelijk beleid) schrijven de onderzoekers dat de beperkte capaciteit die beschikbaar is in met name kleinere gemeenten, ervoor zorgt dat handhavingsadviezen van de GGD niet altijd opgevolgd worden. Dit heeft waarschijnlijk een negatief effect op de effectiviteit. Bij *throughput* (uitvoering) en *output* (ingezette maatregelen) wordt geconcludeerd dat houders vaak (80%) herstellen na handhaving en recidive laag (8% van de locaties met tekortkomingen) is. Dit duidt op een effectief handhavingsbeleid. Veel gemeenten hebben een voorkeur voor herstelgerichte maatregelen. Straffende maatregelen zoals boetes worden minder ingezet. Houders ervaren de handhavingsmaatregelen doorgaans als terecht en effectief. Wel is er niet altijd begrip voor variatie in handhavingsbeleid. Er kan geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van specifieke handhavingsmaatregelen, maar de hoge mate van herstel laat zien dat de door de gemeente ingezette maatregel in de specifieke situatie goed lijkt te werken (Andersson Elffers Felix & SEO, 2022, pp. 61-63).

Conclusie

Hoewel de precieze mate van effectiviteit van toezicht en handhaving niet kan worden vastgesteld, is de naleving van kwaliteitseisen hoog in de kinderopvang. Onaangekondigde bezoeken en het herstelaanbod dragen daar aan bij. De handhaving lijkt doeltreffend te zijn: de meeste tekortkomingen herstellen na handhaving en er is sprake van lage recidive. Ook het herstelaanbod door de GGD'en is effectief: circa 90% weet de tekortkoming binnen de gestelde termijn van doorgaans 4 weken op te lossen.

Zeker ten aanzien van de kinderdagopvang, stellen vrijwel alle stakeholders dat er mede dankzij toezicht en handhaving geen structurele misstanden plaatsvinden. De meeste houders geven aan dat ook zonder toezicht en handhaving de meeste wet- en regelgeving zou worden nageleefd door hun een intrinsieke motivatie. Tegelijkertijd houdt het toezicht en handhaving houders wel 'scherp', ook omdat wet- en regelgeving voortdurend in beweging is. Houders nemen opmerkingen van de toezichthouder meestal serieus en willen die ook opvolgen.

Ondanks deze positieve bevindingen zien de onderzoekers nog wel ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld door principle based toezicht en meer risicogericht toezicht houden.

5.8 Factoren die bijdragen aan kwaliteitsverbetering

Welke factoren zijn van belang voor verbetering van de kwaliteit?

Lessen uit Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang

Uit de metingen blijkt dat de emotionele kwaliteit voor alle opvangsoorten hoger is dan de educatieve kwaliteit (Slot et al., 2019). Er is ruimte voor verrijking van het activiteiten aanbod en de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers, zodat de brede ontwikkeling van kinderen nog meer begeleid en gestimuleerd wordt. Tevens bleek dat een kleinere groep in de kinderdagopvang samen gaat met een hogere proceskwaliteit. Maar dit geldt niet voor de buitenschoolse opvang. Uit verklarende analyses blijkt juist dat een grotere en minder stabiele groep in de buitenschoolse opvang positief bijdraagt aan de kwaliteit. Mogelijk speelt niet alleen het niveau maar ook de aard van de opleiding een rol. Er werken in de buitenschoolse opvang ook medewerkers met een sportopleiding of cultureel werk als achtergrond. Dit kan erop duiden dat enkele van de structurele kwaliteitskenmerken waar de afgelopen tien jaar op ingezet is (opleidingsniveau, groepsgrootte en stabiliteit) juist minder goed passen bij deze vorm van opvang. Andere aspecten, zoals het verhogen van de minimum taaleis naar niveau 3F en aandacht voor continue professionalisering blijken, net als in de dagopvang, wel een positieve relatie te hebben met kwaliteit (p. 83). Uit de laatste metingen blijkt tevens dat de kwaliteit van de contacten met ouders en de kwaliteit van het activiteiten aanbod omhoog kan en dat door meer aandacht te schenken aan groepsocialisatie en diversiteit de kwaliteit verbeterd kan worden (Romijn et al., 2023).

Lessen uit evaluatie wet IKK

De wet Wet IKK die per 1 januari 2018 in werking is getreden en waarbij kwaliteit- en veiligheidseisen in de kinderopvang zijn aangescherpt, had tot doel de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Medio 2022 is de evaluatie van de Wet IKK gepubliceerd waarbij de effecten van de kwaliteitseisen van de Wet IKK onderzocht zijn. In de evaluatie, gebaseerd op bestaand onderzoek, wordt geconcludeerd dat geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten omdat de bronnen met name bestaan uit meningen en ervaringen uit de praktijk. En de resultaten van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) kunnen geen direct verband aantonen tussen de maatregelen en de ontwikkeling van de kwaliteit van de opvang.

Wel is in de evaluatie geanalyseerd welke maatregelen waarschijnlijk een (positief of negatief) effect hebben gehad. Zo wordt de coaching van de pedagogisch coach als positief effect beoordeeld. Hetzelfde geldt voor de verlaging van de BKR voor baby's (van één op vier naar één op drie). Ook wordt verwacht dat het concretiseren van pedagogische doelen in het beleidsplan, de inzet van een mentor en het structureel volgen van het kind een positief effect heeft gehad op de kwaliteit.

Lessen uit Onderzoeksprogramma Kwaliteit Kinderopvang

Zoals uit diverse studies blijkt²¹, wordt professionalisering van pedagogisch medewerkers als belangrijke factor genoemd voor verbetering van proceskwaliteit. Professionalisering is dan ook -naast kwaliteit van de babyopvang en effecten van kinderopvang- als een van de onderwerpen benoemd in het Onderzoeksprogramma Kwaliteit Kinderopvang (ZonMw, 2020).²² Meer gedetailleerd is in de onderzoeken gekeken naar professionalisering door interventies te plegen in: begeleiding van spel, het stimuleren van taal-, spel- en cognitieve ontwikkeling, het stimuleren van positieve eigenschappen van kinderen en de samenwerking met gespecialiseerde jeugdhulpvoorzieningen. De onderzoeken hebben aangetoond dat de genoemde en onderzochte interventies hebben bijgedragen aan de professionalisering van pedagogisch medewerkers: hun interactievaardigheden zijn verbeterd.

Ook is onder dit onderzoeksprogramma onderzoek gedaan naar de start op de opvang en de terugkeer op de opvang (na sluiting door covid) van baby's. Daarbij is onderzocht hoe baby's en ouders de start ervaren en welke factoren invloed hebben op die ervaring. Hoewel er geen harde conclusies kunnen worden getrokken, kan gezegd worden dat de overgang naar de opvang stressvol kan zijn voor baby's

²¹ Zie paragraaf 4.4 (Samenhang tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit)

²² Tussen 2017-2021 zijn onder het programma Kwaliteit Kinderopvang zeven onderzoeken uitgevoerd met subsidie van het ministerie van SZW.

én ouders. Het onderzoek gaf ook aan dat ouders invloed kunnen hebben op hoe een baby zich op de opvang voelt. Zo kunnen de zorgen of schuldgevoelens die ouders ervaren een voorspeller zijn van stress gevoeld door de baby en van de mate waarin baby's zich op hun gemak voelen. Aandacht voor het wennen en goede communicatie met ouders kan helpen bij een goede start op/terugkeer naar de opvang van baby's.

Lessen uit evaluatie subsidieregeling taal- en interactievaardigheden kinderopvang

Taal- en interactievaardigheden vormen een belangrijke indicator voor de kwaliteit van kinderopvang. Een kwaliteitspeiling in 2012 van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) had vastgesteld dat er ruimte is voor verbetering van de taal- en interactievaardigheden bij pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. Naar aanleiding daarvan is een subsidieregeling uitgewerkt. In 2021 is de evaluatie van de Subsidieregeling naar de Tweede Kamer verstuurd. Conclusie is dat de regeling gericht heeft bijgedragen aan de versterking van taal- en interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers en gastouders. Door de forse subsidiëring van trainingen is het bereik behoorlijk geweest en het wordt voor waarschijnlijk gehouden dat effecten van de training nog doorwerken. Leerpunten uit de evaluatie zijn aandacht voor het bereik van medewerkers in de buitenschoolse opvang en gastouders, voor de borging van tijdens de training opgedane kennis en voor betere effectmeting.

Lessen uit gesprekken met ouders, kinderen en medewerkers over buitenschoolse opvang

In 2021 zijn er gesprekken gevoerd met ouders, kinderen en pedagogisch medewerkers over wat voor hen een kwalitatief goed aanbod van BSO betekent. Er is behoefte aan een leeftijdsgericht aanbod; een uitdagend activiteitenaanbod dat is afgestemd op de levensfase van de kinderen, bijvoorbeeld aparte tiengroepen. Oudere kinderen hebben meer zelfstandigheid, verantwoordelijkheid en autonomie nodig. Ook de inbreng van mannelijke pedagogisch medewerkers heeft een positieve invloed op de beleving. De waarde en ontwikkelingsopbrengst van de buitenschoolse opvang kan actiever uitgedragen worden richting ouders en buitenwereld. Ouders vinden goede en tijdige communicatie en persoonlijke aandacht voor hun kind belangrijk, naast flexibiliteit over het wisselen en ruilen van dagen.

Lessen uit verkenning gastouderopvang

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, is uit onderzoek bekend dat de kwaliteit van gastouderopvang veel variatie kent. Daarom is in 2020 een verkenning gestart naar verbetermaatregelen langs drie sporen: het versterken van toezicht; het verbeteren van de begeleiding van gastouders door de gastouderbureaus; en professionalisering van de gastouderopvang. Om de kwaliteitsverbetering in de gastouderopvang optimaal vorm te kunnen geven, was ook meer inzicht nodig in de gastouderopvang en is in 2022 een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de achtergrondkenmerken, werkwijzen en motieven van gastouderbureaus, gastouders en ouders die gebruik maken van gastouderopvang (Boogaard & Bollen, 2022). In de aanbevelingen wordt in relatie tot kwaliteit gewezen op de opleiding en professionalisering van de gastouders (Slot et al., 2023a).

Lessen uit onderzoek overgang kinderopvang en onderwijs

Een aspect van de overgang van kinderopvang naar school is dat er in de praktijk situaties zijn waarbij peuters en kleuters gezamenlijk worden opgevangen, vanuit een pedagogische visie (in IKC's bijvoorbeeld) of uit noodzaak (in krimpgemeenten). Omdat er signalen zijn uit de praktijk en wetenschap dat de start in het basisonderwijs niet voor alle jonge kinderen even soepel verloopt, hebben de ministeries van SZW en OCW een wetenschappelijk kader laten opstellen op basis van een literatuurstudie en expertbijeenkomsten (Jepma & Vander Heyden, Verbeteren start in het basisonderwijs: Een wetenschappelijk kader, 2022). Hieruit blijkt dat hoewel de basisschool een grote stap markeert in het leven van jonge kinderen, de meeste kinderen deze stap redelijk soepel doorlopen. Vaak zijn problemen tijdelijk en hebben te maken met wennen en aanpassen. Soms voelen kinderen zich niet voldoende veilig, welkom of uitgedaagd, ervaren hierdoor stress en worden in dit transitieproces onvoldoende begeleid door ouders, pedagogisch medewerkers en/of leerkrachten.

Voor een (geschatte) groep van 10 tot 20% van de kinderen, verloopt de start in het basisonderwijs minder soepel en zijn de problemen groter en langduriger. De volgende vier groepen kinderen hebben hier relatief vaak last van: kinderen die geen voorschoolse voorziening hebben bezocht, kinderen uit de doelgroep van voor- en voorschoolse educatie, kinderen met extra zorg- en ondersteuningsbehoeften en kinderen die een ontwikkelingsvoorsprong hebben. Voor een soepele start dient er sprake te zijn van goede aansluitingen tussen thuis en school, tussen voorschoolse voorziening en basisonderwijs en tussen het aanbod op en de begeleiding vanuit school en de ontwikkelbehoeften van jonge kinderen. Er liggen volgens Sardes (Jepma & Vander Heyden, 2022) kansen om deze aansluitingen te verbeteren door in te zetten op: 1) het intensiveren van de samenwerking en afstemming tussen professionals en ouders op grond van een startprogramma, 2) het inspelen op de eigen taal en cultuur van kinderen en hun ouders, 3) het maximaliseren van de groepsomvang en het invoeren van een BKR in de onderbouw van de basisschool, 4) het gezamenlijk (verder) professionaliseren van pedagogisch medewerkers uit voorschoolse voorzieningen en groepsleerkrachten 1 en 2 uit het basisonderwijs en 5) het samenvoegen van peuters en kleuters. De kinderopvangsector kan zelf de overgang verbeteren door hierin haar kwaliteitsbeleid expliciet aandacht voor te hebben, onder meer door gebruikmaking van zelfevaluatie-instrumenten.

Daarnaast is er nog een andere overgang van belang: de overgang gedurende de dag van onderwijs naar de buitenschoolse opvang. Uit onderzoek is bekend dat de samenwerking en afstemming met het basisonderwijs in veel gevallen beter kan (Fukkink & Boogaard, 2020). En dat dit ten goede komt aan de ontwikkeling van kinderen, ze gaan met meer plezier naar school en kinderen die zorg nodig hebben worden sneller geholpen (Van der Grinten et al., 2019).

5.9 Samenvatting

- De kwaliteit van de kinderopvang is goed en stabiel gebleven in de afgelopen periode. In internationaal perspectief behoort de Nederlandse kinderopvang tot een van de beste van Europa.
- Uit metingen van 2021-2022 komt naar voren dat de gemiddelde emotionele proceskwaliteit in alle opvangtypen goed is en hoger is dan de gemiddelde educatieve kwaliteit. Dit verschil was er ook in het verleden en is er ook in andere landen.
- Ten opzichte van de periode 2017-2019 is de proceskwaliteit in 2021-2022 op aspecten licht verbeterd. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de positieve effecten van de intensivering van de kwaliteitseisen, zoals een toename van HBO-geschoolden, coaching, invoering pedagogisch beleidsmedewerker, BKR baby's, op de interactievaardigheden van de professionals.
- De omgevingskwaliteit in de kinderdagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang laat een lichte daling zien. Deze daling wordt met name veroorzaakt door de verslechtering van de kwaliteit van oudercontacten en verslechtering van de kwaliteit van het activiteitenprogramma. Verder is er ook ruimte voor verbetering op het gebied van groepsocialisatie een aandacht voor diversiteit.
- Het lijkt erop dat structurele kwaliteit in de periode 2015-2021 gelijk is gebleven, maar dat er sinds 2021 signalen zijn dat de naleving van de kwaliteitseisen onder druk staat als gevolg van de oplopende personeelstekorten in de kinderopvang.
- Tussen 2015 en 2017 was een stijgende lijn te zien in het naleven van de structurele kwaliteitseisen. De wettelijke eisen zijn in de jaren daarna opgeschroefd als gevolg van de implementatie van de wet IKK. De inspectierapporten lieten zien dat de kinderopvang moest wennen aan de nieuwe eisen; er was sprake van een stijging van tekortkomingen in 2018, daarna daalde het weer iets. Het ging relatief vaak om tekortkomingen in het veiligheids- en gezondheidsdomein.
- Bij de inspecties in 2021 zijn meer tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden beroepskracht-kindratio en kwalificaties. Dit duidt er op dat personele tekorten een nadelige invloed zijn gaan uitoefenen op de structurele kwaliteit.
- Onderzoeken naar de relatie tussen structurele kenmerken en proceskwaliteit laten geen eenduidige resultaten zien. Een aantal factoren lijken wel samen te hangen met proceskwaliteit, zoals opleiding, ontwikkelmogelijkheden voor medewerkers, werkervaring, en in mindere mate groepsomvang en BKR.
- Voor kwaliteit is niet de rechtsvorm van een kinderopvangorganisatie bepalend, evenmin of een organisatie voor profit of non-profit is. Veel meer gaat het om organisatiekenmerken. Zo bieden organisaties met een maatschappelijke missie, lokale betrokkenheid, aandacht voor

professionalisering en actieve betrokkenheid van medewerkers een hogere kwaliteit, gaan meer cultureel-inclusief te werk en hebben een groter bereik onder kinderen in achterstandssituaties.

- 'Onbekend maakt onbemind': De perceptie van ouders over de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang is positiever bij ouders die gebruik maken van kinderopvang dan bij ouders die geen gebruik maken. De afgelopen jaren zijn meer ouders van mening dat een paar dagen per week kinderopvang goed is voor kinderen. Ouders van peuters zijn het meest overtuigd van de ontwikkelingsfunctie van kinderopvang.
- Onderzoek onder ouders, schoolgaande kinderen en pedagogisch medewerkers laat zien dat een aantrekkelijker en uitdagender aanbod van buitenschoolse opvang gecreëerd kan worden als er meer rekening gehouden wordt met de leeftijdsfase en voorkeuren van kinderen en zij actief betrokken worden in het samenstellen van het programma.
- Ouders die gebruik maken van kinderopvang vinden dat kinderopvang een positieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen. Midden- en hoogopgeleide ouders denken daar positiever over dan laagopgeleide ouders.
- Moeders in kwetsbare posities hebben bij jonge kinderen (<2 jaar) moeite om de zorg voor hun kind over te dragen. Voor oudere kinderen vinden zij kinderopvang goed vanwege de ontwikkelingsmogelijkheden en voorbereiding op school.
- Succesvolle interventies om ouders in kwetsbare posities te bevorderen gebruik te maken van kinderopvang zouden gericht moeten zijn informatie op één punt (online) en het inzetten van rolmodellen (andere ouders die gebruik maken van kinderopvang).
- Hoewel de effectiviteit van het toezicht niet goed is vast te stellen, is de nalevingsbereidheid van de kwaliteitsregels in de kinderopvang hoog. Vermoedelijk draagt het jaarlijks onaangekondigd toezicht daaraan bij. Er is in het toezicht door gedetailleerde regelgeving beperkt ruimte voor maatwerk. Met de invoering van flexibel toezicht is per 2022 deze ruimte al vergroot.
- De hoge mate van herstel van tekortkomingen en lage recidive duidt op effectief handhavingsbeleid.
- Het decentrale stelsel van toezicht en handhaving biedt ruimte voor maatwerk, maar kent ook beperkingen zoals risico's op ongewenste verschillen in de uitvoering in combinatie met beperkte sturingsmogelijkheden.
- Om de kwaliteit te verhogen kan ingezet worden op het professionaliseren van pedagogisch medewerkers en gastouders, zodat zij nog beter in staat zijn kinderen te begeleiden en stimuleren in taal en (samen)spel en positief gedrag. En daarnaast te zorgen voor een leeftijdsgericht en ontwikkelingsgericht breed activiteiten aanbod, goede communicatie en contacten met ouders, aandacht voor diversiteit van kinderen en groepsdynamiek, oog voor het wennen van baby's en de samenwerking met onderwijs en jeugdhulp intensiveren.
- Om de overgang van de kinderopvang naar de basisschool soepeler te laten verlopen, is het kansrijk om de samenwerking en afstemming te intensiveren tussen professionals uit de kinderopvang, het onderwijs en ouders en peuters en kleuters samen te voegen mits voldoende rekening gehouden wordt met de ontwikkelingsfase van kinderen.

6

Betaalbaarheid en toegankelijkheid

6.1 Inleiding

Als kinderopvang voor groepen ouders niet betaalbaar of toegankelijk is, zullen minder kinderen kunnen profiteren van positieve effecten van (goede) kinderopvang op de ontwikkeling. De vraag is in hoeverre de betaalbaarheid en toegankelijkheid invloed hebben op de vraag naar kinderopvang en daarmee op de bijdrage die kinderopvang voor sommige kinderen kan hebben op hun ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Welke invloed hebben de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen?

Deze deelvraag valt uiteen in enkele vragen die in de komende paragrafen beantwoord zullen worden op basis van eerder uitgevoerd onderzoek en cijfermateriaal.

- Hoe heeft de betaalbaarheid van de kinderopvang zich ontwikkeld? [\(6.2\)](#)
- Hoe heeft de reële toegankelijkheid van de kinderopvang zich ontwikkeld? [\(6.3\)](#)
- Hoe heeft de deelname aan kinderopvang zich ontwikkeld? [\(6.4\)](#)
- Hoe heeft de perceptie van ouders over de betaalbaarheid en toegankelijkheid zich ontwikkeld? [\(6.5\)](#)
- Welke mogelijkheden heeft de overheid om de perceptie op een positieve manier te beïnvloeden, zodat meer ouders hun kinderen laten deelnemen aan kinderopvang en zij ontwikkelkansen krijgen? [\(6.5\)](#)
- Welke invloed hebben betaalbaarheid en toegankelijkheid op de kwaliteit en daarmee de ontwikkelkansen van kinderen? [\(6.6\)](#)
- In hoeverre hebben beleidsmaatregelen invloed gehad op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang? [\(6.7\)](#)
- Hoe kan de betaalbaarheid en de toegankelijkheid worden verbeterd, zodat meer kinderen een kans krijgen zich te ontwikkelen? [\(6.8\)](#)

Dit hoofdstuk sluit af met samenvattende conclusies [\(6.9\)](#).

Hieronder lichtten we de begrippen betaalbaarheid en toegankelijkheid eerst toe.

Onder betaalbaarheid wordt hier de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang verstaan: is de kinderopvang met andere woorden niet zo duur dat deze niet meer toegankelijk is voor sommige groepen? Of kinderopvang in objectieve zin betaalbaar is, is niet eenduidig te bepalen; wel kan een beeld gegeven worden van de ontwikkeling van de kosten voor ouders. Ook een vergelijking met het buitenland geeft een beeld. Het is mogelijk dat er aanwijzingen zijn dat kinderopvang objectief betaalbaar is maar dat dit niet zo wordt beleefd. Aangezien de beleving van ouders van de betaalbaarheid bepalend is voor de effectieve vraag (alleen al het idee dat de kinderopvang te duur is, kan ouders ervan weerhouden hier gebruik van te maken), is de subjectief ervaren betaalbaarheid minstens zo belangrijk als de objectieve betaalbaarheid.

De toegankelijkheid van de kinderopvang wordt in de eerste plaats bepaald door de mate waarin ouders op grond van de wet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Naast deze wettelijke toegankelijkheid is er de reële toegankelijkheid. Zijn er ook voldoende plaatsen beschikbaar? In hoeverre is er sprake van wachtlijsten? Maar ook kan gedacht worden aan andere factoren zoals de reistijd tot een locatie. Het kan ook zijn dat opvang in de buurt beschikbaar is maar dat dit niet voldoet aan de specifieke wensen van ouders. Zo kan een ouder de voorkeur hebben voor een kinderdagverblijf terwijl er alleen gastouders in de woonomgeving beschikbaar zijn. In welke mate de kinderopvang toegankelijk wordt ervaren hangt ook af in welke mate ouders de opvangmogelijkheden passend vinden bij hun kind.

De toegankelijkheid van opvang kan tenslotte ook bemoeilijkt worden door administratieve barrières. Indien het proces van aanvragen en wijzigen van de kinderopvangtoeslag complex is, beperkt dat de administratieve toegankelijkheid. Dit kan tot gevolg hebben dat ouders te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Een lage toekenningszekerheid wijst op een te lage administratieve toegankelijkheid. De (objectieve) administratieve toegankelijkheid verbetert als de tijd van het aanvragen of wijzigen van de kinderopvangtoeslag afneemt en tot minder fouten leidt. Van belang is dat ouders de administratieve toegankelijkheid als hoog ervaren. Dit is echter geen garantie voor een hoge objectieve administratieve toegankelijkheid. Ouders kunnen ten onrechte menen dat een aanvraag eenvoudig is en hierbij toch fouten maken.

Een hogere mate van betaalbaarheid kan de effectieve vraag naar kinderopvang vergroten, wat – mits sprake is van voldoende marktwerking - weer zorgt voor een toename van het aanbod (beschikbaarheid). Voor de beschikbaarheid is het van belang dat het aanbod voldoende meegroeit met de vraag. In dit hoofdstuk wordt besproken of deze relaties zich ook in de praktijk hebben voorgedaan. Andersom kan de toegankelijkheid ook van invloed zijn op de betaalbaarheid. Als het aanbod toeneemt, zal dit in theorie onder gelijkblijvende omstandigheden moeten leiden tot lagere tarieven door meer concurrentie.

De betaalbaarheid en de toegankelijkheid zijn van invloed op het gebruik van kinderopvang en daarmee op de ontwikkelkansen van kinderen. Wanneer de kinderopvang als duur en niet toegankelijk wordt ervaren, kan verwacht worden dat ouders hun kinderen minder naar de opvang brengen. Hierdoor profiteren minder kinderen van de positieve effecten van kinderopvang.

6.2 Betaalbaarheid

Hoe heeft de betaalbaarheid van de kinderopvang zich ontwikkeld?

Betaalbaarheid door de tijd heen

De betaalbaarheid van kinderopvang wordt voor een belangrijk deel bepaald door het verschil tussen de maximum uurprijzen (MUP) en de tarieven die de kinderopvangorganisaties in rekening brengen bij de ouders. Hoe groter het verschil, hoe meer ouders zelf betalen.

Tabel 6.1 laat de ontwikkeling van de tarieven en maximum uurprijzen in de kinderopvang zien van de verschillende opvangsoorten. De cijfers over de gemiddelde uurtarieven zijn gebaseerd op de uurtarieven die ouders aan de Dienst Toeslagen doorgeven. De verwachting is dat in werkelijkheid de verschillen tussen de maximum uurprijzen en de gemiddelde uurtarieven groter zijn. Niet alle ouders geven namelijk tijdig een wijziging van het uurtarief door. En niet alle ouders geven een tariefstijging boven de maximum uurprijs door aan Dienst Toeslagen. Ouders blijven dan bijvoorbeeld de maximum uurprijs doorgeven aan Dienst Toeslagen, terwijl ze een hoger tarief betalen aan de kinderopvangorganisatie, omdat het hogere tarief geen invloed meer heeft op de hoogte van de toeslag.

Tabel 6.1: Ontwikkeling uurtarieven en maximum uurprijzen 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
gemiddelde uurtarieven								
dagopvang	6,86	6,98	7,19	7,46	8,12	8,41	8,69	8,85
buitenschoolse opvang	6,73	6,84	7,00	7,22	7,40	7,63	7,82	7,94
gastouderopvang (0-4 jaar)	5,64	5,69	5,84	5,99	6,22	6,39	6,54	6,59
gastouderopvang (4-12 jaar)	5,62	5,67	5,84	6,02	6,28	6,44	6,59	6,64
maximum uurprijzen								
dagopvang	6,84	6,84	7,18	7,45	8,02	8,17	8,46	8,50
buitenschoolse opvang	6,38	6,38	6,69	6,95	6,89	7,02	7,27	7,31
gastouderopvang (0-4 jaar)	5,48	5,48	5,75	5,91	6,15	6,27	6,49	6,52
gastouderopvang (4-12 jaar)	5,48	5,48	5,75	5,91	6,15	6,27	6,49	6,52
Relatief verschil gemiddelde tarief t.o.v. maximum uurprijs								
dagopvang	0,3%	1,3%	0,1%	0,1%	1,2%	3,0%	2,7%	4,1%
buitenschoolse opvang	5,5%	6,5%	4,6%	3,9%	7,4%	8,7%	7,6%	8,6%
gastouderopvang (0-4 jaar)	2,9%	3,1%	1,5%	1,4%	1,2%	1,9%	0,8%	1,0%
gastouderopvang (4-12 jaar)	2,5%	2,7%	1,6%	1,8%	2,1%	2,7%	1,6%	1,8%

Opmerking. Gegevens afkomstig van Dienst Toeslagen, bewerking door SZW.

Uit de tabel blijkt dat de maximumuurprijs sinds 2019 steeds verder ligt onder het gemiddeld uurtarief dat instellingen vragen met uitzondering van de gastouderopvang. Bij de BSO en de dagopvang kwam tussen 2016 en 2018 het maximum uurtarief nog dichterbij de gemiddelde tarieven (mede als gevolg van extra verhogingen van de maximum uurtarieven), maar daarna liepen de instellingsprijzen relatief sterker op dan de maximum uurtarieven.

Bij de buitenschoolse opvang liggen de gemiddelde uurtarieven die ouders betalen het verst boven de maximum uurprijs.²³ Bij de invoering van de wet IKK werd de beroepskracht-kindratio aangepast voor kinderen van 7 jaar en ouder. In plaats van één pedagogisch medewerker op tien kinderen is dat per 1 januari 2019 één op twaalf kinderen. Dit zou moeten leiden tot een kostenbesparing bij organisaties en hier is ook rekening mee gehouden bij de vaststelling van de maximale uurprijs. Uit de tabel blijkt echter dat de uurtarieven van de BSO niet zijn gedaald maar juist zijn gestegen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de buitenschoolse opvang relatief goedkoop is ten opzichte van de dagopvang. Omdat

²³ De buitenschoolse opvang is relatief goedkoop ten opzichte van de dagopvang. Omdat ouders minder uren afnemen op de BSO hebben zij een relatief kleinere prikkel om op de kosten te letten. Dat geeft ondernemers meer ruimte om hun tarieven tot boven de maximum uurprijzen te verhogen.

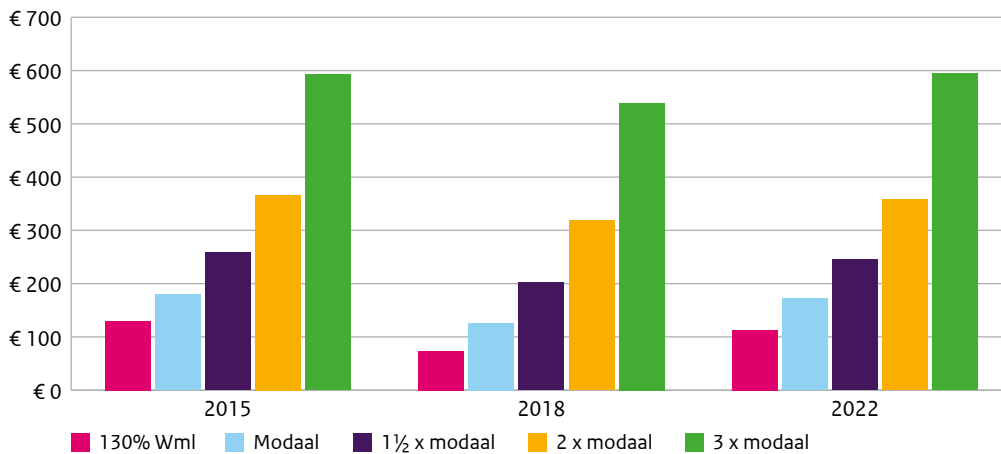
ouders minder uren per maand afnemen op de BSO vergeleken met wat ze voorheen afnamen op de dagopvang, hebben ze een relatief kleinere prikkel om op de kosten te letten. Dat geeft ondernemers meer ruimte om hun tarieven tot boven de maximum uurprijs te verhogen.

Daarnaast wordt de betaalbaarheid voor een belangrijk deel bepaald door de hoogte van de kinderopvangtoeslag (KOT). Hoe hoger deze is, hoe minder ouders zelf bijdragen. In de onderzoeksperiode (2015-2022) heeft jaarlijks indexatie plaatsgevonden. Zowel de zogenaamde toetsingsinkomens – de inkomens die inkomensgroepen onderscheiden die bepalend zijn voor de hoogte van het inkomensafhankelijke toeslagpercentage – als de maximum uurprijzen zijn jaarlijks geïndexeerd. In de periode 2015-2017 zijn daarbij ook nog de toeslagpercentages zelf verhoogd. Dit betreft de aandelen van de kosten die de overheid vergoed via de KOT tot een gemaximeerd uurtarief. In 2015 lagen deze inkomensafhankelijke toeslagpercentages tussen de 90,3% en 18% (Rijksoverheid, 2022). In de jaren 2016 en 2017 zijn deze verhoogd. Het huidige maximum vergoedingspercentage voor zowel het eerste kind als tweede kind is thans 96%. Daarnaast ging de vaste voet (laagste vergoedingspercentage) naar 33,3% (Kamerstukken II, 31 322, nr. 303, 2016). In 2022 werd de koppeling gewerkte uren voor buitenschoolse opvang verruimd naar 140 procent (voorheen 70%). Dit betekende dat het voor ouders die veel uren BSO afnamen, relatief goedkoper werd.

Deze aanpassingen hebben tot een verbetering van de betaalbaarheid geleid. We zien dit terug in de ontwikkeling van de eigen bijdrage van ouders als percentage van de kosten tot de maximum uurprijs. Dit aandeel is sinds 2015 gedaald van 38% naar 27% in 2019 en daarna liep het weer op naar 29% in 2021 en 2022. De eigen bijdrage van ouders gaat over het deel onder de maximum uurprijs waarover ouders geen toeslag krijgen. Ouders betalen zelf ook nog het verschil tussen het uurtarief dat de kinderopvangorganisatie vraagt en de maximum uurprijs, voor zover het eerste hoger ligt. Het overige deel wordt gefinancierd door de overheid en werkgevers (via een opslag op de premie van het sectorfonds werkgeversbijdrage) en uitgekeerd aan ouders middels de kinderopvangtoeslag²⁴.

Over het algemeen is de betaalbaarheid eerst verbeterd en daarna verslechterd. Er is ook gekeken naar hoe dit voor verschillende inkomensgroepen heeft uitgedrukt. Figuur 6.1 laat zien dat voor alle inkomensgroepen die zelfde verbetering en verslechtering is te zien.

Figuur 6.1: Totale eigen bijdrage (verschil KOT en uurtarief) aan kinderopvang (per maand voor de situatie 1 kind in kdv en kind 1 bso)



Opmerking. Gegevens afkomstig van Dienst Toeslagen, bewerking door SZW.

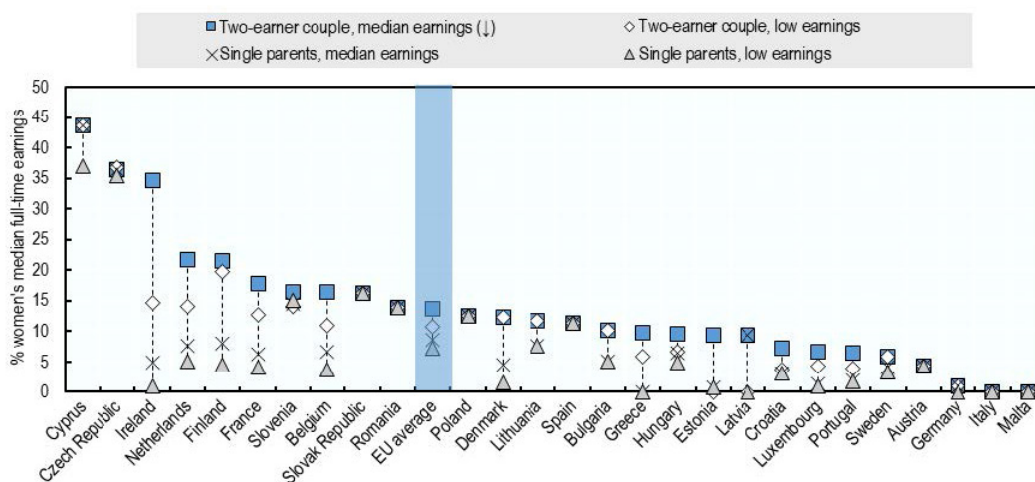
Conclusie

Na een aanvankelijke toename van de betaalbaarheid door ophoging van de toeslagpercentages, lijkt deze op basis van een vergelijking tussen de gemiddelde instellingstarieven en de maximum uurprijzen vanaf 2019 af te nemen voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang. Voor de gastouderopvang is de betaalbaarheid in de periode 2015-2022 wel verbeterd.

Betaalbaarheid vergeleken met andere landen

In onderstaande figuur 6.2 zijn voor verschillende landen de netto kosten aan kinderopvang van ouders weergegeven, uitgedrukt in het percentage van het mediane inkomen van vrouwen. In Europa, liggen de gemiddelde netto kosten van kinderopvang voor een tweeverdienende midden inkomens op 14% en voor een eenoudergezin met een laag inkomen op 7%. In Nederland ligt dit verder uit elkaar: 22% en 5%.

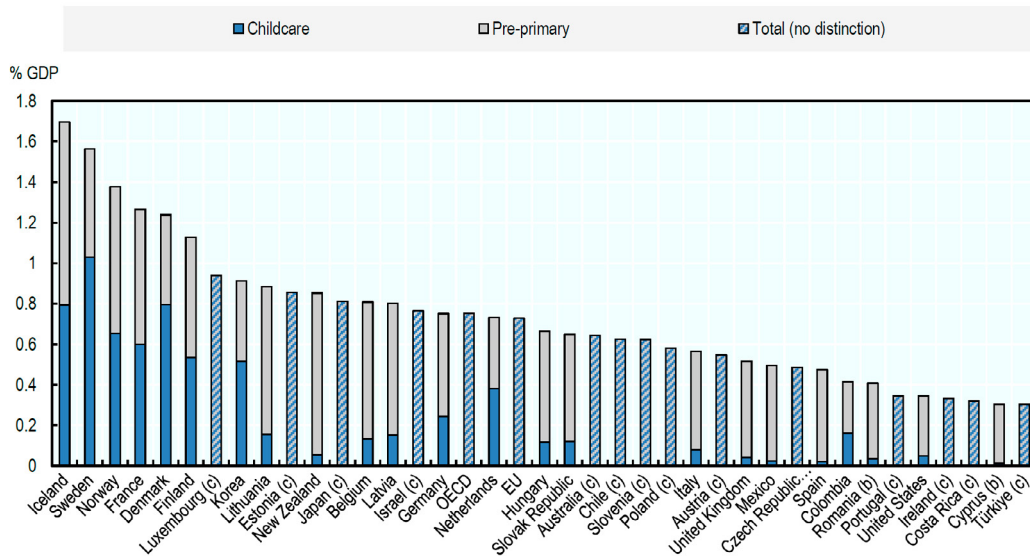
Figuur 6.2: Netto-kosten kinderopvang als percentage van mediane fulltime inkomen van vrouwen in 2021 (voor twee kinderen in fulltime opvang)



Opmerking. Overgenomen uit Net childcare costs in EU countries, 2021 (p. 13) door OECD, 2022. Copyright 2022, OECD.

Uit onderstaande figuur 6.3 blijkt dat de publieke uitgaven aan kinderopvang in Nederland internationaal gezien gemiddeld zijn. In Europa geven overheden in noordelijke staten (IJsland, Zweden, Noorwegen) maar ook Frankrijk meer uit als percentage van het BBP. Vergeleken met bijvoorbeeld Italië, Polen en Spanje ligt dit percentage voor Nederland echter weer aanzienlijk hoger.

Figuur 6.3: Publieke uitgaven aan kinderopvang incl. voorschoolse educatie als % van het BBP, 2017



Opmerking. Overgenomen uit *Public spending on childcare and early education* (p. 13) door OECD, 2021. Copyright 2021, OECD.

Conclusie

Als de netto-kosten aan kinderopvang door ouders internationaal worden vergeleken, dan kunnen we concluderen dat de lage inkomens iets minder betalen en de midden tot hogere inkomens iets meer betalen in Nederland dan gemiddeld in Europa. De Nederlandse overheid geeft iets onder het Europees gemiddelde uit aan kinderopvang.

6.3 Toegankelijkheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de reële beschikbaarheid: de beschikbaarheid van kinderopvang. Verder in dit hoofdstuk worden ook de ontwikkelingen in wettelijke, administratieve en beleefde toegankelijkheid beschreven.

Hoe heeft de reële toegankelijkheid van kinderopvang zich ontwikkeld?

Beschikbaarheid van kinderopvang

Aantal kindplaatsen en locaties voor kinderopvang

In onderstaande tabellen wordt aangegeven hoeveel kindplaatsen geregistreerd staan. Uit tabel 6.2 en 6.3 kan worden opgemaakt dat het aantal locaties en kindplaatsen in de kinderdagopvang (+41%) en de buitenschoolse opvang (+38%) behoorlijk is toegenomen vanaf 2015. In totaal is het aantal kindplaatsen met 19% toegenomen in de afgelopen 8 jaar. Dit geldt niet voor de gastouderopvang (-38%). Er is sprake van een teruglopend aanbod van gastouderlocaties. Jaarlijks komen er veel nieuwe gastouderlocaties erbij, maar velen worden binnen een jaar weer uitgeschreven (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

Tabel 6.2: aantal geregistreerde kindplaatsen per 1 januari

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
dagopvang	219.072	223.448	240.947	277.027	284.074	289.273	298.277	302.620	309.023
BSO	245.063	249.745	262.671	276.586	294.433	311.763	322.991	330.747	340.245
gastouders	169.301	164.643	165.672	159.836	146.707	136.364	124.877	115.097	104.579

Opmerking. Gegevens afkomstig van DUO rapportage Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

Tabel 6.3: aantal kinderopvang- en gastouderlocaties per 1 januari

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
dagopvang	6.446	6.731	7.499	9.029	9.003	9.029	9.066	9.139	9.183
BSO	6.366	6.418	6.648	6.894	7.152	7.384	7.569	7.655	7.815
gastouders	36.807	34.504	33.585	31.447	27.881	25.237	22.675	20.578	18.459

Opmerking. Gegevens afkomstig van DUO rapportage Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

Geografische verdeling

Gemiddeld genomen zijn er meer en dichterbij huis kinderopvanglocaties te vinden dan een aantal jaar geleden. De geografische beschikbaarheid is ook verbeterd. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de gemiddelde afstand van een willekeurige woning tot de dichtstbijzijnde kinderopvanglocatie sinds 2015 licht is afgenomen. Dat geldt voor alle regio's en het meest voor het noorden. Uit CBS cijfers blijkt ook dat het aantal locaties in een straal van 3 kilometer is toegenomen tussen 2015 en 2021 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023b).

Tabel 6.4: Geografische afstand kinderopvang

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nederland	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7
Noord Nederland	1,3	1,2	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9
Oost Nederland	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8
West Nederland	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Zuid Nederland	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

Opmerking. Gegevens afkomstig van CBS, 2022

Arbeidsmarktspanning

De reële beschikbaarheid van kindplaatsen wordt bepaald door de mate waarin het aanbod hiervan kan voorzien in de effectieve vraag. Hieronder wordt ingegaan op verschillende indicatoren voor de reële beschikbaarheid, de omvang van wachtlijsten, de vacaturegraad en de spanningsindicator op de arbeidsmarkt van kinderopvang.

Wachtlijsten

De reële toegankelijkheid van de kinderopvang – de beschikbaarheid van plaatsen voor kinderen – kan afgemeten worden aan de hand van wachtlijsten en wachttijden. Hierover is beperkt informatie beschikbaar aangezien dit niet landelijk gemonitord is de laatste jaren. Er zijn wel indicaties op basis van peilingen onder ouders, informatie over vacatures en personeelstekorten dat de wachtlijsten zijn opgelopen.

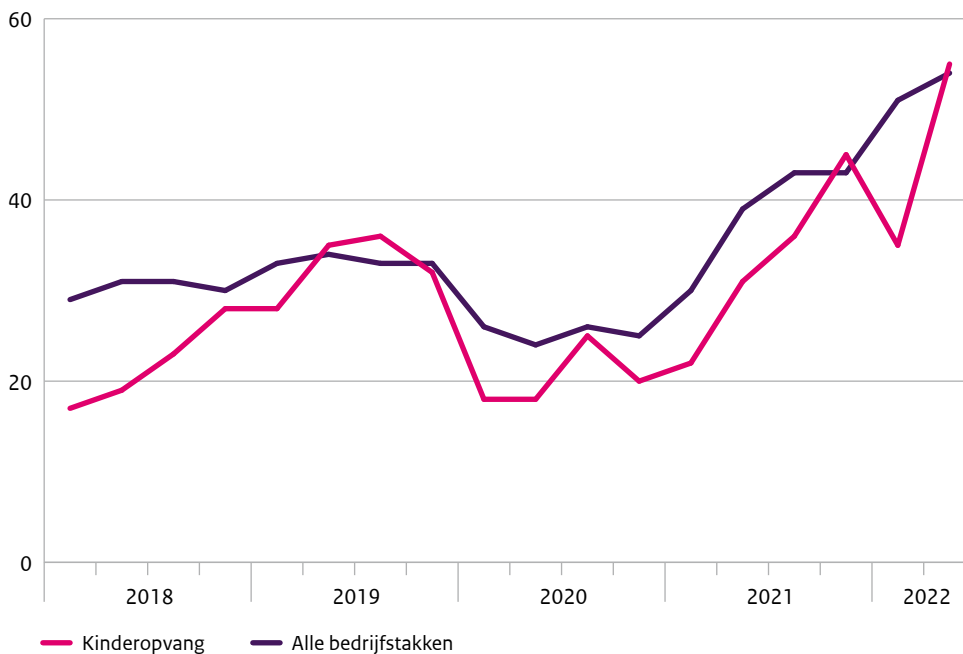
In het voorjaar van 2022 stond volgens een niet-representatieve peiling onder ouders ongeveer 20% van de ouders op een wachtlijst (Kantar Public, 2022). Dat is meer dan bij de vorige peiling uit 2021. Recenter eveneens niet-representatief enquête onderzoek (november 2022) onder een groep van 2.075 (aanstaande) ouders wijst uit dat 17% van de ouders met formele opvang en 46% van de aanstaande ouders op wachtlijst staat. Meer dan een derde van de ouders die op een wachtlijst staan, staat niet langer dan drie maanden op een wachtlijst, drie op de tien staat 3-6 maanden op een wachtlijst en een kwart tussen 6-12 maanden. Wachtlijsten zijn een landelijk fenomeen en niet beperkt tot de grotere steden (I&O Research, 2022).

Uit dezelfde peiling blijkt ook dat een kwart van de ouders die op een wachtlijst staat, hulp krijgt van familie of vrienden bij het opvangen van kinderen. Een even grote groep heeft een andere locatie of vorm van formele kinderopvang gevonden. Een deel van de ouders werkt minder (22%) vanwege de wachtlijst, werkt op een ander moment dan hun voorkeur heeft (18%) en een klein deel werkt vaker thuis (12%). Er staan ook ouders op een wachtlijst die aangeven dat opvang niet langer meer nodig is, omdat er een oppas geregeld is of men ouderschapsverlof opneemt.

Vacaturegraad

De spanning op de arbeidsmarkt voor kinderopvang kan gemeten worden aan de hand van het aantal openstaande vacatures. De vacaturegraad – het aantal vacatures per 1000 banen – steeg sterk in de afgelopen vijf jaar, zie onderstaande figuur 6.4. Zo waren er aan het begin van 2018 op elke duizend banen 17 vacatures. Halverwege 2022 waren dat er ruim drie keer zoveel: 55 per duizend banen. Duidelijk is ook dat de vacaturegraad in veel sectoren is toegenomen.

Figuur 6.4: Vacaturegraad Kinderopvang (vacatures per 1000 banen)



Opmerking. Overgenomen uit *Meer werknemers in kinderopvang, maar vacaturegraad hoger dan ooit* door Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023. Copyright 2023, CBS.

Spanningsindicator

Het UWV brengt elk kwartaal de arbeidsmarktspanning in kaart. De spanningsindicator van het UWV verschaft inzicht in de spanning op de arbeidsmarkt. Deze wordt berekend door het aantal openstaande vacatures te delen door het aantal personen met een WW-uitkering met een verstreken WW-duur van minder dan een half jaar. Deze grootheden worden gebruikt als benadering van de openstaande vraag en direct beschikbaar aanbod.

Een score > 1,5 is gunstig voor werkzoekenden; er is meer vraag dan aanbod (typering krap). Wanneer de score > 4,0 is de situatie zeer krap. Een score lager dan 0,67 is ongunstig voor werkzoekenden; er is meer aanbod dan vraag. Bij een score < 0,25 is de situatie zeer ruim. Bij een score tussen 0,67 en 1,5 is er sprake van evenwicht op de arbeidsmarkt.

Onderstaande tabel 6.5 geeft het verloop van de spanning weer voor pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en onderwijsassistenten. De tabel laat zien dat in de eerste jaren de arbeidsmarkt in de kinderopvang ruimer was dan de totale arbeidsmarkt. Vanaf 2021 is er echter ook in de kinderopvang sprake van arbeidsmarktcrapte en in 2022 werd deze nog groter.

Tabel 6.5: Spanningsindicator pedagogisch medewerkers kinderopvang en onderwijsassistenten

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kinderopvang							
spanningsindicator	0,06	0,12	0,39	0,8	0,99	2,3	5,29
arbeidsmarktspanning	zeer ruim	zeer ruim	ruim	gem	gem	krap	zeer krap
Totale arbeidsmarkt							
spanningsindicator	0,78	1,47	1,86	2,21	1,22	2,66	5,01
arbeidsmarktspanning	gem	gem	krap	krap	gem	krap	zeer krap

Opmerking. Gegevens afkomstig van UWV, maatwerkgegevens tbv SZW, 2023

Prognoses personeelstekorten

Aldus is er sprake geweest van een toenemend tekort aan personeel. Er zijn vooralsnog geen tekenen van herstel. Zo wordt voorspeld dat - zonder de voorgenomen beleidswijzigingen - het aantal medewerkers dat de sector tekortkomt doorstijgt van 6.000 in 2022 naar 13.400 in 2032. En met de voorgenomen beleidswijzigingen (om 96% van de kosten te vergoeden) uit het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV, zou dit doorstijgen naar 32.500 in 2032. (Prognosemodel Zorg en Welzijn, 2022). Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat een tekort aan plaatsen zich nu grotendeels voordoet op de maandagen, dinsdagen en donderdagen.

Conclusie

Hoewel het aantal kinderopvanglocaties en het aantal kindplaatsen behoorlijk is toegenomen tussen 2015-2022, moeten we concluderen dat de reële toegankelijkheid van kinderopvang is afgenomen. Wachtlijsten lijken op te lopen en de krapte op de arbeidsmarkt voor kinderopvangpersoneel is behoorlijk toegenomen. De vraag is groter dan het aanbod. De prognoses over de arbeidsmarkt zijn ook niet gunstig. De verwachting is dat het personeelstekort de komende jaren verder oploopt.

Het gevolg is dat als kinderopvang voor groepen ouders niet of minder beschikbaar is, minder kinderen kunnen profiteren van positieve effecten van (goede) kinderopvang op de ontwikkeling. Kinderen lopen daardoor ontwikkelkansen mis. Dit geldt met name voor kinderen uit lage SES gezinnen, die ook nog eens relatief vaker op een wachtlijst lijken te staan, blijkt uit een peiling onder ouders (I&O Research, 2022). Er is waarschijnlijk ook een effect van minder beschikbare formele opvang op de

arbeidsparticipatie. Diezelfde peiling indiceert tevens dat een vijfde van de ouders met kinderen op een wachtlijst minder uren werkt dan zij wensen.

Verklaringen mismatch vraag en aanbod

Er zijn verschillende oorzaken van de arbeidsmarktkrapte aan te wijzen. Een belangrijke oorzaak is de gestegen vraag naar kinderopvang in de laatste jaren. Deze is enerzijds het gevolg van een toename van de arbeidsparticipatie. Ook de verruiming van de kinderopvangtoeslag (KOT) sinds 2015 heeft waarschijnlijk een rol gespeeld. Het aantal aanbieders van kinderopvang is wel behoorlijk toegenomen in de afgelopen jaren, maar blijkt niet aan de toegenomen vraag te kunnen voldoen.

De toename van de arbeidsmarktkrapte in 2018 hangt voor een klein deel ook samen met de invoering van de Wet IKK. Vanaf 1 januari 2019 werd de beroepskracht-kindratio (BKR) voor baby's aangescherpt waardoor op sommige groepen meer medewerkers nodig werden.

Verder heeft de sector ook te maken gehad met een hoger ziekteverzuim ten tijde van de COVID-19 crisis, waardoor de vraag naar personeel ook steeg (Kinderopvang Werkt!, 2022). Sectororganisaties geven zelf aan dat werkdruk ook een rol speelt bij de personeelskrapte (met uitstroom en imagooverlies als gevolg). Volgens de sector kan het tekort voor een deel ook worden veroorzaakt door relatief ongunstige arbeidsvoorwaarden en doordat het met name in de BSO moeilijk is een baan met voldoende uren vorm te geven.²⁵ Vacatures voor minder dan 12 uur per week in de buitenschoolse opvang en vacatures voor oproep- en invalkrachten zijn het moeilijkst te vervullen (UWV, 2019).

6.4 Deelname

Hoe heeft de deelname aan kinderopvang zich ontwikkeld?

Bij de beantwoording van deze vraag is het goed om onderscheid te maken naar informele en formele opvang. Met formele opvang wordt bedoeld opvang bij geregistreeerde kindvoorzieningen en gastouders. Naast de formele opvang kunnen ouders er ook voor kiezen voor andere vormen van opvang om de zorg voor kinderen te combineren met werk, zoals zorg door de partner of opvang door familie en vrienden. Er is in Nederland geen beleid ten aanzien van het gebruik van informele kinderopvang.

Kinderopvang: formeel en informeel

Uit cijfers uit de Enquête beroepsbevolking van het CBS blijkt dat in 2021 (zie tabel 6.6), 6% van de werkende huishoudens met kinderen tot en met 12 jaar uitsluitend gebruik maakte van formele opvang. In totaal maakt 40% gebruik van formele kinderopvang, waarbij in een groot deel van de gevallen wordt aangevuld met andere vormen van opvang. In totaal maakt 72% van de huishoudens gebruik van informele opvang. Bij 16% lag de zorg voor de kinderen op momenten dat men werkte enkel bij de partner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022c).

Tabel 6.6: Gebruik van kinderopvang door huishoudens met kinderen t/m 12 jaar waarvan beide ouders 1 uur of meer per week werken, 2019 - 2021

Combinaties van opvangvormen	2019	2021
Enkel formele opvang	6%	6%
Partner en formele opvang	17%	15%
Partner, onbetaalde oppas en formele opvang	18%	16%
Onbetaalde oppas en formele opvang	4%	3%
Partner en onbetaalde oppas	16%	14%

²⁵ Zie bijvoorbeeld de 'Brandbrief' van 7 juli 2022 van de sector over personele krapte aan de Minister.

Combinaties van opvangvormen	2019	2021
Partner en betaalde oppas	1%	1%
Enkel partner	12%	16%
Partner en andere vorm van opvang	9%	10%
Enkel andere vorm van opvang	7%	10%
Enkel onbetaalde oppas	6%	4%
Overige combinaties	7%	5%

Opmerking. Overgenomen uit Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021 door Centraal Bureau voor de Statistiek (2021).

Gebruik van kinderopvangtoeslag

Gebruik van toeslag

Een groot deel van de gebruikers van formele kinderopvang ontvangt kinderopvangtoeslag (KOT). Onderstaande tabel 6.7 geeft het verloop weer van het aantal kinderen met KOT naar opvangsoort.

Tabel 6.7: Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag *1.000

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dagopvang	250	265	292	328	341	344	356	376
BSO	286	308	336	366	390	399	400	430
Gastouderopvang	109	115	118	115	111	102	97	92
Totaal*	631	672	726	785	818	825	832	879

*Totaal zijn kleiner dan som der delen omdat een kind van zowel van kinderdagopvang als gastouderopvang gebruik kan maken. Deze dubbelingen zijn uit de totaalsom gehaald.

Opmerking. Gegevens afkomstig van Belastingdienst/Dienst Toeslagen.

Uit de tabel blijkt dat het aantal kinderen met KOT vanaf 2015 fors is gestegen. Vanaf 2019 vlakt de groei bij de dagopvang en de BSO af, maar de laatste cijfers over 2022 vertonen met name voor de BSO weer een sterkere stijging. De COVID-19 crisis lijkt een geringe impact te hebben gehad op het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvang. Dat tijdens de crisis het gebruik niet is afgenomen, is mogelijk gemaakt omdat aanbieders doorbetaald kregen door ouders die hiervoor gecompenseerd werden, ondanks sluitingen.

De totale groei is opmerkelijk gezien het aantal 0–12-jarigen in de afgelopen jaren is afgenomen. Dit betekent dat er vergeleken met 2015 relatief steeds meer kinderen hebben kunnen profiteren van de ontwikkelkansen die kinderopvang kan bieden. Het gebruik van kinderopvangtoeslag is enerzijds gestegen door een hogere arbeidsparticipatie (verbeterde conjunctuur), anderzijds door een verbeterde betaalbaarheid door verhoogde kinderopvangtoeslagpercentages in 2016 en 2017.

Een hogere KOT leidt tot een toenemende vraag naar formele opvang (vraageffect). Hierbij is voor een significant deel sprake van substitutie van informele naar formele opvang (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). De omvang van het aandeel substitutie is moeilijk te kwantificeren, maar het CPB (2011) heeft in een eerdere studie ingeschat dat de verschuiving van informele naar formele opvang meer dan 50% van de totale toename van de formele opvang kan verklaren.

Een laatste factor die meespeelde bij de groei in het gebruik van de formele dagopvang was de omvorming van peuterspeelzalen tot kinderopvanglocaties. Ouders die voldoen aan de criteria van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (2018) ontvangen ook toeslag wanneer zij gebruik maken van peuteropvang in voormalige peuterspeelzalen.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt is in tegenstelling tot de andere opvangvormen het gebruik van betaalde *gastouderopvang* afgenomen. We zagen al dat er sprake is van een teruglopend aanbod van gastouderlocaties. Dat locaties stoppen, hangt volgens gastouderbureaus samen met de aangescherpte kwaliteitseisen en daarmee gepaard gaande ervaren regeldruk (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011, p. 33). De verhoogde regeldruk leidt tot veel administratie. Een andere reden voor het dalend aanbod is dat gastouders overstappen naar kinderdagverblijven. Onderzoek wijst er ook op dat er sprake is van een autonome daling van de vraag naar gastouderopvang. Ouders geven mogelijk steeds meer de voorkeur aan centra voor dagopvang en buitenschoolse opvang (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

Gebruik in uren

Onderstaande tabel 6.8 geeft de ontwikkeling van het gemiddelde aantal uren gebruik per kind per maand weer. Zowel voor de dagopvang als de BSO geldt dat het urengebruik gemiddeld is toegenomen de afgelopen jaren. Voor de BSO tot 41,4 uur per kind per maand en voor de dagopvang 89,9. Dit komt ook neer op gemiddeld 2 dagen per week.

Tabel 6.8: Gemiddelde aantal uur kinderopvang (met toeslag) per maand

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0-4 jaar	80,2	79,5	80	80,5	82,6	85,4	88,6	89,9
4-12 jaar	36,6	36,7	37,1	37,7	38,3	39,6	41,2	41,4

Opmerking. Overgenomen uit jaarverslagen SZW (2019, 2022).

Gebruik naar leeftijd

Het aandeel huishoudens met aanspraak op KOT en hier ook gebruik van maakt, is aanzienlijk gestegen tussen 2015 en 2021. In 2015, maakte 44% van de rechthebbende huishoudens gebruik van KOT; in 2021 was dit gestegen naar 57% (zie tabel 6.9). De stijging is zichtbaar bij alle leeftijdsgroepen. Vanaf 2020 lijkt het te stabiliseren; alleen gebruik van huishoudens met kinderen tussen 0 en 2 jaar nam nog toe in 2021.

Tabel 6.9: Gebruik KOT (in %) van KOT-gerechtigde ouders naar leeftijdsgroep kind *

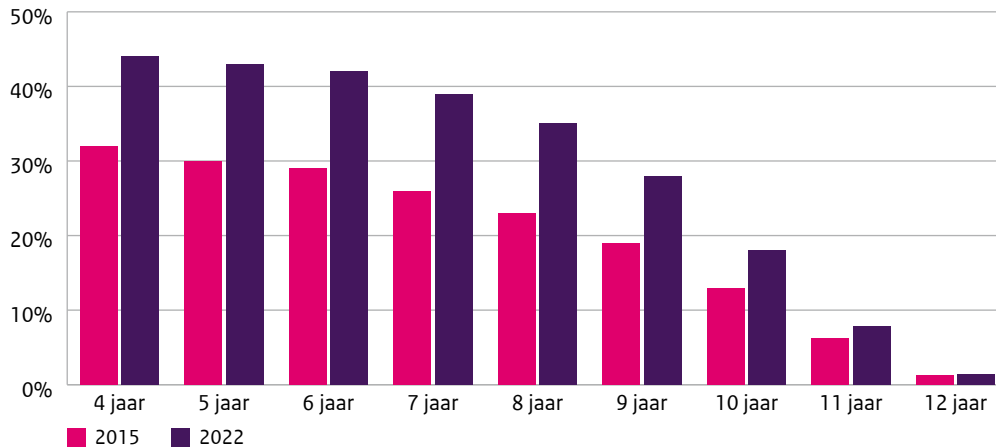
Leeftijd kind	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
tussen 0 en 2 jaar	61	64	68	72	73	74	76
tussen 2 en 4 jaar	70	75	79	85	87	88	88
tussen 4 en 9 jaar	51	54	57	61	64	66	66
tussen 9 en 13 jaar	24	26	28	31	33	34	33
totaal (0-13 jaar)	44	47	50	54	55	57	57

*Percentage huishoudens met tenminste 1 kind in genoemde leeftijdscategorie dat KOT ontvangt als percentage van het aantal op KOT rechthebbende huishoudens met tenminste 1 kind in leeftijdscategorie.

Opmerking. Gegevens afkomstig van CBS, maatwerkgegevens in opdracht van SZW, 2023.

Uit figuur 6.5 wordt duidelijk dat het gebruik van BSO afneemt vanaf 7 jaar en met name vanaf 10 jaar. In 2022 is het gebruik onder alle leeftijdsgroepen wel toegenomen. In dat jaar gaat 18% van de 10-jarigen, 8% van de 11-jarigen en 1% van de 12-jarigen naar de opvang.

Figuur 6.5: Deelnamepercentages bso naar leeftijd

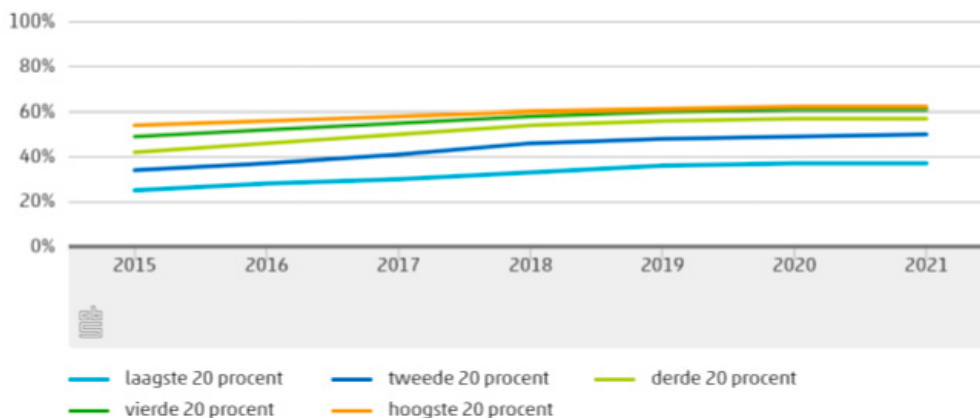


Opmerking. Gegevens afkomstig van Dienst Toeslagen.

Gebruik toeslag naar inkomen

Onderstaande figuur 6.6 geeft weer hoe het gebruik van KOT vanaf 2015 is toegenomen voor verschillende inkomensgroepen. Van de ouders die aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag voldoen, maakte in 2015 44% gebruik van kinderopvangtoeslag. In 2021 is dat gestegen naar 57% (+30%). Uitgesplitst naar inkomensgroep zien we deze stijging terug bij alle inkomens. Het percentage deelname is voor de laagste inkomens het sterkst gestegen van alle inkomensgroepen. In 2015 had 25% van de huishoudens met recht op kinderopvangtoeslag die tot de 20% laagst besteedbare inkomens behoort ook daadwerkelijk kinderopvangtoeslag aangevraagd. Dat percentage lag in 2021 op 37%. Ook voor de tweede laagste 20% groep is de stijging in deelname substantieel: van 34% naar 50%. Deze toename betekent dat steeds meer kinderen uit kwetsbare gezinnen naar de kinderopvang gaan en de kans krijgen zich ook daar te ontwikkelen.

Figuur 6.6: Aandeel huishoudens met KOT naar inkomen



Opmerking. Gegevens afkomstig van CBS, maatwerkgegevens in opdracht van SZW, 2023.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een groei in het gebruik van kinderopvang met kinderopvangtoeslag, waardoor meer kinderen de kans krijgen zich te ontwikkelen op de kinderopvang. Positief is tevens dat het gebruik van KOT door ouders met een laag inkomen, hoewel nog steeds relatief laag, wel is toegenomen. Juist deze kinderen profiteren in belangrijke mate van de ontwikkelkansen die kinderopvang biedt.

Gemeentelijk aanbod

Peuteraanbod

Van alle peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar, ging in 2021 ongeveer 89% naar een voorschoolse voorziening. Dit is meer dan in 2017 (86%) (Inspectie van het Onderwijs, 2022). Het betreft hier peuters waarvan de ouders al dan niet recht hebben op KOT.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van een aanbod voor peuters zonder recht op KOT. In 2021 hebben alle gemeenten in Nederland een regeling voor een voorschools aanbod voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag (Buitenhek, 2022).

Er zijn twee groepen peuters die zonder kinderopvangtoeslag in aanmerking kunnen komen voor een voorschools aanbod. Ten eerste de groep die gebruik maakt van voorschoolse educatie (VE) waarvoor een indicatie nodig is.²⁶ Gemeenten bepalen hiervoor de criteria. Dit zijn de zogenaamde doelgroeppeuters, die onder het onderwijsachterstandenbeleid van het ministerie van OCW vallen. Onderzoek door Bureau Buitenhek (2022) geeft aan dat van alle peuters in 2021, 22% door gemeenten wordt aangemerkt als 'doelgroep peuter' (57.900). In 2017 lag dit percentage nog op 20%. Peuters met een VE-indicatie komen thans in aanmerking voor een programma van voorschoolse educatie van 16 uur per week. In 2017 was het gemiddelde aantal uur VE nog 10 uur per week. Bureau Buitenhek schat de daadwerkelijke deelname aan VE in 2021 op 28.000 peuters.

Ten tweede dienen gemeenten op grond van bestuurlijke afspraken ook een voorschools aanbod aan peuters te doen, zonder dat sprake is van een VE indicatie en/of aanspraak op KOT. Voor deze groep 'niet-doelgroep peuters' ontvangen gemeenten van SZW middelen. Door ook voor deze restgroep een aanbod te doen, ontstaat de mogelijkheid dat alle peuters in Nederland naar een voorschoolse voorziening kunnen gaan. Naar schatting 20.600 kinderen maakten in 2021 gebruik van dit aanbod.

Van het totaal aantal peuters zonder aanspraak op KOT – de totale gemeentelijke doelgroep – werd in 2021 via de twee bovengenoemde doelgroepen 87% bereikt.

Er is tenslotte nog een kleine groep peuters waarvan de ouders recht hebben op KOT, daar geen gebruik van maken maar waarbij wel van een voorschools aanbod door gemeenten gebruik wordt gemaakt (ca. 1% van de totale populatie peuters, 2.000).

De startleeftijd van het gemeentelijk gesubsidieerde aanbod varieert. Zo zijn er gemeenten waar peuters al vanaf 2 jaar gebruik kunnen maken van het aanbod en zijn er ook gemeenten waar peuters pas geplaatst kunnen worden vanaf 2,5 jaar. Uit het onderzoek blijkt dat in 2021 het merendeel (61%) van de gemeenten peuteropvang aanbiedt vanaf 2 jaar. De meeste overige gemeenten (34%) starten met 2,5 jaar. Peuters die een aanbod kregen van de gemeente, gingen gemiddeld 8,1 uur per naar een voorschoolse voorziening. In 2019, lag dit op 6,7 en in 2017 op 6 uur per week (Buitenhek, 2022). Van alle peuters werd in 2021 10,8% (27.800) niet bereikt. Dit percentage lag bij de 1^e meting in 2017 nog op 13,6%.

²⁶ Werkende ouders van kinderen met een VE-indicatie kunnen ook aanspraak maken op KOT. Voor VE doen ze dat vaak niet omdat de gemeente VE subsidieert.

Een kwart van de ouders die geen gebruik maken van een voorschools aanbod geeft aan dat zij principiële bezwaren hebben of geen meerwaarde zien. Buitenhek (2022) concludeert dat het wegnemen van principiële bezwaren een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verder stimuleren van het bereik. Op basis van bovengenoemde gegevens kunnen we concluderen dat het aanbod voor peuters is geïntensiveerd. En zijn er meer peuters (en voor meer uren) gaan deelnemen aan voorschoolse voorzieningen, waardoor de groep peuters die ontwikkelkansen krijgen door deel te nemen aan kinderopvang is gegroeid ten opzicht van 2015. Wel blijft het voor gemeenten en het Rijk de opgave om ouders op de mogelijkheden en het belang van voorschoolse voorzieningen te wijzen, zodat het bereik nog hoger wordt (Kamerstukken II, nr. 2022-00009925, 2022).

Hierbij moet opgemerkt worden dat bovenstaande gegevens deels op schattingen berusten. Deelname aan voorschoolse voorzieningen door peuters waarvan de ouders geen recht hebben op KOT en die ook geen VE-indicatie hebben – wordt op basis van de monitor van Buitenhek (2022) geschat. Het is niet goed inzichtelijk hoe gemeenten het ter beschikking gestelde budget inzetten, omdat het budget niet geoormerkt is. Het ministerie van OCW monitort wel de besteding van middelen door gemeenten aan programma's van voorschoolse educatie door doelgroep peuters (Jepma et al., 2021). Alle gemeenten hebben in 2021 een regeling voor een voorschools aanbod voor peuters zonder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Daarnaast is het aantal door de gemeente aangeboden uren sinds 2017 gestegen. Dit instrument lijkt daarmee redelijk goed te werken.

Gemeenten hebben beleidsruimte voor het vormgeven van voorschoolse educatie en het gemeentelijke peuteraanbod. Hierdoor kunnen in de uitvoeringspraktijk onderlinge verschillen ontstaan tussen gemeenten, zoals bijvoorbeeld de leeftijd waarop peuters een gesubsidieerd aanbod krijgen en welke peuters een aanbod krijgen voor voorschoolse educatie en welke niet.

Gezinnen met Sociaal Medische Indicatie

Met een Sociaal Medische Indicatie (hierna: SMI) kunnen gemeenten gezinnen (tijdelijk) ontlasten door een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te bieden.²⁷ De doelgroep van SMI bestaat uit gezinnen met kinderen tot en met 12 jaar waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, omdat de ouders niet (allebei) werken en die vanwege een sociale of medische situatie ook niet instaat zijn om voor hun kinderen te zorgen. Het kan ook voorkomen dat er voor kinderen geen gezond opvoedklimaat is. Kinderopvang kan dan van belang zijn voor een goede ontwikkeling van het kind en/of om de ouder(s) te ontlasten. Gemeenten bepalen zelf hoe en door wie de indicatiestelling plaatsvindt, voor hoeveel maanden het aanbod van SMI geldt en welke criteria er gelden om in aanmerking te komen.

De SMI-regeling is in 2020 geëvalueerd. Gemeenten kunnen de beleidsruimte waarderen, omdat er maatwerk mogelijk is. Tegelijkertijd heeft dit tot gevolg dat er in de uitvoeringspraktijk onderlinge verschillen ontstaan tussen gemeenten. Uit deze evaluatie bleek ook dat de regeling steeds bekender is geworden met een groeiende vraag als gevolg. De hulp is nu dichterbij de inwoner, lijtjes tussen wijkteams, hulpverleners en gemeenten zijn korter geworden en de verwachting is dat daarmee gezinnen eerder in beeld zijn en geholpen kunnen worden. Niet bekend is hoeveel gezinnen gebruik maken van SMI. Wel is bekend dat tussen 2017 en 2019 het aantal toekenningen van SMI gestegen is met 32%. Onder de groep middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) is het aantal toekenningen het sterkst gestegen (51%). Ongeveer 93% van de aanvragen werd toegekend; dit percentage was tussen 2017 en 2020 stabiel. Wel was ruim de helft van de gemeenten van mening dat het begrote bedrag niet overeen kwam met de totale uitgaven voor SMI (Blom et al., 2020). Ook uit gesprekken met de G4 blijkt dat de grote steden vinden dat ze te weinig middelen te ontvangen om hun lokale SMI regeling naar wens uit te kunnen voeren.

²⁷ Gemeenten ontvangen jaarlijks een decentralisatie-uitkering waaruit ze zowel SMI, het peuteraanbod als andere voorschoolse voorzieningen kunnen financieren. Voor de niet-kot doelgroep is er dus één financieringsbron.

Uit de evaluatie bleek ook dat gemeenten tegen de tijdelijkheid van de SMI-regeling aanlopen. Het is de bedoeling dat in de tussentijd gezocht wordt naar een duurzame oplossing en dat de ouder(s) werken aan een verbeterde situatie. De vervolgstap voor het gezin is niet altijd duidelijk en op korte termijn opgelost. Daarnaast is er bij een deel van de gezinnen sprake van chronische sociale of medische problemen. In de praktijk wordt SMI meerdere keren verlengd en wordt dit door gemeenten gezien als maatwerk. Er bestaat echter geen passend alternatief voor SMI. Wel hebben, sinds 1 januari 2021, huishoudens waarin de ene partner werkt en de andere partner een permanente Wet langdurige zorg (Wlz)-indicatie heeft (en er dus sprake is van een chronische situatie) ook recht op kinderopvangtoeslag.

We kunnen concluderen dat door een toename in gebruik van SMI, meer kinderen uit gezinnen die te kampen hebben met een sociaal-medische problemen, de kans hebben gekregen deel te nemen aan kinderopvang en daarmee ontwikkelkansen kregen.

Kinderopvang met zorgcomponent

Behalve dat ouders mogelijk kampen met (sociaal-medische) problematiek, kan het ook zijn dat kinderen een extra zorg en/of ondersteuningsbehoefte hebben. Om meer zicht te krijgen op de praktijk van kinderopvang met een zorgcomponent is in 2021 een verkennend onderzoek gedaan naar plusopvang en de ervaringen van ouders met diverse vormen van kinderopvang en zorg. Met plusopvang wordt kinderopvang bedoeld die valt onder de Wet Kinderopvang en waar daarnaast (ook) extra zorg en ondersteuning wordt geboden aan kinderen met een verstandelijke of fysieke beperking, ontwikkelachterstand of gedragsproblemen. Er zijn in Nederland ook specifieke zorgvoorzieningen, zoals een medisch kinderdagverblijf en kinderdagcentrum waar kinderen met een zwaardere zorgbehoefte naar toe gaan.

Uit het onderzoek 'Plusopvang in Nederland, een verkenning' (2022) blijkt dat er in Nederland naar schatting 175 kinderopvanglocaties zijn waar plusopvang wordt aangeboden, op een totaal van bijna 17.000 locaties. Deze locaties bieden circa 1.540 plusopvangplaatsen in kinderdagopvang, waarvan ongeveer 740 in voorschoolse educatie, 460 in kinderdagverblijf en 340 in peuteropvang. Daarnaast bieden ze ongeveer 1.000 plusopvangplaatsen aan in de buitenschoolse opvang. De meeste plusopvang locaties bieden opvang aan kinderen met ontwikkeling- en/of gedragsproblematiek. Plusopvang komt voor in de vorm van gemengde groepen en homogene groepen (alleen kinderen met een extra zorg- en/of ondersteuningsbehoefte). Deze opvang onderscheidt zich doordat er lagere beroepskracht-kindratio zijn en hoger en/of specialistisch personeel wordt ingezet en samengewerkt wordt met zorg- en onderwijsinstellingen (Kantar Public, 2022).

Uit gesprekken met ouders, gemeenten en kinderopvangorganisaties blijkt dat de behoefte aan kinderopvang met extra ondersteuning groter is dan het beschikbare aanbod. De meerwaarde van deze vorm draagt volgens genoemde stakeholders bij aan een inclusievere samenleving. Een kind hoeft geen gebruik te maken van (duurdere) specialistische jeugdzorg en kan in de eigen wijk terecht (Kantar Public, 2022). Indien het mogelijk is, zien ouders graag dat hun kinderen ook met andere kinderen kunnen spelen en leren en dat hierdoor ook het gezin onderdeel kan blijven uitmaken van de samenleving (Motivaction, 2022).

Het blijkt lastig in de praktijk om een aanbod van kinderopvang met extra zorg/ondersteuning te ontwikkelen en behouden. De financiering komt meestal vanuit de gemeente, met name vanuit de Jeugdwet, maar het is complex om dit structureel te organiseren. Bovendien bepalen gemeenten zelf of en hoe zij plusopvang financieren en of zij hier specifiek beleid voor ontwikkelen. Een ander aandachtspunt betreft het voldoen aan de verschillende wettelijke eisen vanuit de wet Kinderopvang en de Jeugdwet. Kinderopvangorganisaties hebben moeite om aan deze verschillende kwaliteitsvoorschriften te voldoen. Ook het personeelstekort werd als knelpunt genoemd (Kantar Public, 2022). De sector geeft aan dat voor deze vorm van opvang vaak meer en hoger/specialistisch geschoold personeel nodig is. Verder is het buitenschoolse opvangaanbod voor kinderen die naar speciaal onderwijs gaan beperkt (Motivaction, 2022). Er zijn geen afspraken tussen speciaal onderwijs en buitenschoolse opvang om een passend aanbod voor deze groep kinderen te realiseren.²⁸

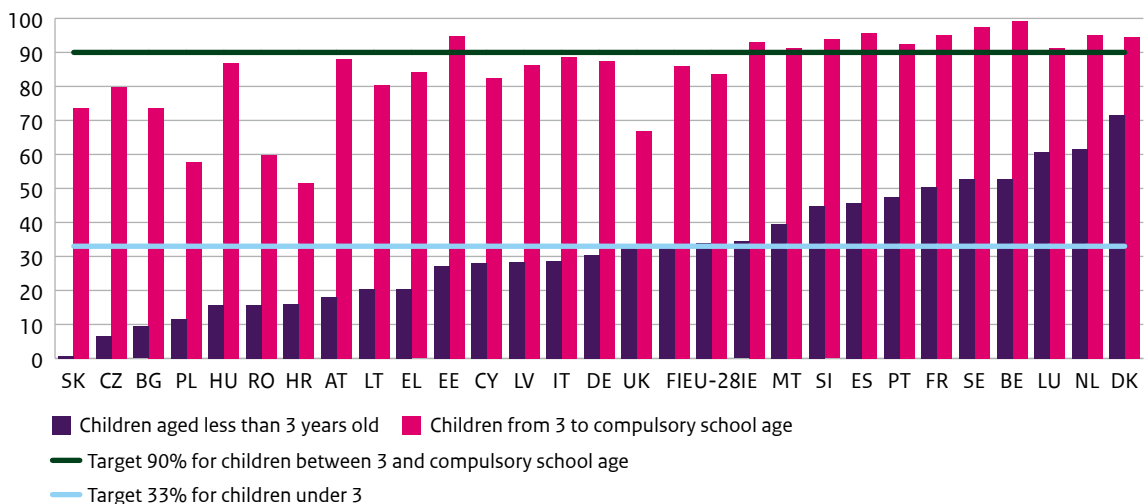
²⁸ Een school voor speciaal onderwijs is wettelijk niet verplicht om aansluiting met een BSO te regelen.

We kunnen concluderen dat kinderopvang met een extra zorgcomponent in een behoefte voorziet en er in verschillende gemeenten kinderopvangorganisaties al dan niet in samenwerking met zorg- en/of onderwijspartijen deze vorm kennen of van de grond proberen te krijgen. Hierdoor krijgen ook kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte de kans om zich te ontwikkelen door deel te nemen aan de reguliere kinderopvang. De omvang van het aanbod lijkt echter nog niet te stroken met de vraag.

Gebruik kinderopvang vergeleken met andere landen

Vergeleken met andere landen gaan in Nederland relatief veel kinderen naar de kinderopvang. In 2017 ging ruim 60% van de 0 totz-jarigen naar de opvang en ruim 90% van de 3- en 4-jarigen. Dit lag ruim boven de Barcelona Targets van voor 2022 die voorschrijven dat deze percentages minimaal respectievelijk 33% en 90% zouden moeten zijn. In 2022 zijn de Barcelona Targets naar boven bijgesteld (50% voor de groep 0 totz-jarigen en 96% voor 3- en 4- jarigen).

Figuur 6.7: Gebruik van formele kinderopvang in Europa en Barcelona Targets 2002



Opmerking. Overgenomen uit Employment and Social Developments in Europe 2019. Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe (p.130) door European Commission (2019).

Dat het gebruik in Nederland hoog ligt, kan verklaard worden door het relatief hoge arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland. Daarnaast zijn de (betaald) zwangerschaps- en ouderschapsverlofregelingen minder uitgebreid, waardoor met name veel meer baby's naar de opvang gaan. In Nederland ligt het gemiddelde aantal uur dat kinderen gebruik maken van kinderopvang wel relatief laag: gemiddeld 20 uur per week. Dit ligt in de Scandinavische landen, maar ook in Luxemburg, België, Frankrijk tussen de 30 en 35 uur per week (European Commission, 2019). Dit verschil hangt samen met de hoge mate waarin vrouwen in deeltijd werken in Nederland.

Conclusie

Vergeleken met het buitenland, maken relatief veel kinderen gebruik van kinderopvang, maar wel voor minder uur per week dan in andere landen. De deelname aan kinderopvang is wel toegenomen in Nederland in de afgelopen periode. Er is sprake van een groei in het gebruik van kinderopvang met kinderopvangtoeslag en er is sprake van groei van het gebruik van gemeentelijk aanbod van peuteropvang, voorschoolse educatie en SMI in de afgelopen acht jaar. Hierdoor hebben meer kinderen ontwikkelkansen gekregen dan in 2015. De instrumenten, KOT, SMI en peuteropvang, lijken daarmee effectief om kinderen deel te laten nemen aan kinderopvang en daarmee ontwikkelkansen te bieden.

Er zijn nog wel een aantal aandachtspunten. In totaal maakt 11% van de peuters nog geen gebruik van een voorschoolse voorziening. De ambitie ligt op 100% deelname.²⁹

Een ander aandachtspunt betreft het aanbod aan kinderopvang met een zorgcomponent. Daar maken kinderen met een extra zorgbehoefte gebruik van. Deze vorm blijft echter nog achter bij de vraag. Daarnaast vinden gemeenten de beschikbare financiële middelen te beperkt om de SMI-regeling naar wens uit te voeren en lopen zij tegen de tijdelijkheid van de regeling aan. Het biedt geen structurele oplossing voor gezinnen waarin sprake is van chronische problematiek. Tot slot verdient het relatief lage gebruik van KOT door lage inkomensgroepen aandacht.

6.5 Perceptie

Hoe heeft de perceptie van ouders over de betaalbaarheid en toegankelijkheid zich ontwikkeld?

Subjectieve betaalbaarheid

Het SCP concludeert in hun onderzoek naar ouderpercepties *Kijk op kinderopvang* dat ouders in 2017 minder negatief over de betaalbaarheid denken dan in 2013, en dat geldt voor zowel ouders van baby's als die van kleuters (Roeters & Bucx, 2018). Niettemin blijven ouders die gebruik maken van de kinderopvang dit over het algemeen duur vinden. Dit vinden vier op de tien ouders. Hierbij moet opgemerkt worden dat de perceptie van de netto kosten van de opvang wordt bemoeilijkt doordat de rekening van de kinderopvang op een ander moment komt dan de toeslag.

Het SCP concludeert dat de groep ouders met een laag inkomen die wel gebruik maakt van de formele kinderopvang, minder negatief is over de betaalbaarheid dan de groep ouders met een hoger inkomen. Dat is te verklaren doordat deze groep ouders meer kinderopvangtoeslag ontvangt dan ouders met een hoger inkomen.

Ouders die geen gebruik maken van opvang zijn negatiever over de betaalbaarheid dan ouders die wel opvang gebruiken. Dat heeft er mogelijk mee te maken, zo stelt het SCP, dat veel niet-gebruikers geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, bijvoorbeeld omdat zijzelf of hun partner geen werk hebben; daarmee zou de opvang ook feitelijk duur voor hen zijn.

Het laatste wordt bevestigd in onderzoek door Tabula Rasa (Boot et al., 2019). De onderzoekers concluderen hier dat moeders van jonge kinderen (0-4 jaar) die gebruik maken van de formele opvang en behoren tot de lage SES groep (laag huishoudinkomen en/of laag opleidingsniveau) de kosten van de opvang vinden meevallen. Dat geldt echter niet voor moeders uit de lage SES groep die geen gebruik maken van formele kinderopvang. Uit dit onderzoek blijkt ook dat moeders die niet kiezen voor formele kinderopvang dit echter niet alleen doen vanwege vermeende hoge kosten, maar ook omdat ze zelf hun kind willen zien opgroeien, het belangrijk vinden zelf de opvoeding te verzorgen en de opvoeding niet aan een ander willen over laten.

Op basis van een meting onder ouders met kinderen van 0-12 jaar in 2021 concluderen Seibel en Yerkes (2022) dat een derde de formele kinderopvang niet of nauwelijks betaalbaar vindt. Ouders zonder migratieachtergrond en ouders met een hoger opleidingsniveau vonden kinderopvang minder duur dan ouders met een migratieachtergrond en ouders met een lager opleidingsniveau.

Subjectieve toegankelijkheid

In SCP (2018) geven ouders ten aanzien van de beschikbaarheid verdeeld te zijn. Ruim een derde meende in 2017 dat er genoeg plekken zijn; de rest twijfelde, was hier niet van overtuigd of gaf aan het niet te weten. Recentere peilingen (Seibel en Yerkes, 2022) laten zien dat nog steeds ruim een derde van de ouders vindt dat er voldoende kinderopvangplaatsen beschikbaar zijn. Hoogopgeleide ouders menen iets vaker dan laagopgeleide ouders dat er voldoende kinderopvangplaatsen beschikbaar zijn. Een kwart

²⁹ Bestuurlijke afspraak Rijk-gemeenten, 2016

van de ouders geeft aan de aanvraagprocedure voor kinderopvangtoeslag ingewikkeld te vinden, waarbij hogeropgeleiden (wo) dit vaker zeggen (27%) dan ouders met een diploma onder vmbo-niveau (7%). Ook blijkt dat ouders niet goed op de hoogte zijn van de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag en maar weinig ouders hulp zoeken bij maatschappelijke organisaties voor het aanvragen van de toeslag.

Ook recent onderzoek door I&O Research (2022) onder (aanstaande) ouders geeft aan dat een derde van deze groep meent dat er weinig kinderopvangplekken in hun omgeving beschikbaar zijn (I&O Research, 2022).

De kinderopvang kan ook als minder toegankelijk worden ervaren doordat er praktische barrières zijn. Het SCP (2018) concludeerde eerder dat ongeveer een op de zeven ouders het aanvragen van de toeslag ingewikkeld vindt (Boot et al., 2019). De monitor Arbeid, Kinderopvang en Zorg van het CBS meet ook eens per twee jaar de ervaringen met het aanvragen van kinderopvangtoeslag en het doen van aanpassingen. In 2021 vond 10% het moeilijk en 70% het makkelijk om toeslag aan te vragen. Het doen van aanpassingen, ervaaarde 15% als moeilijk en 55% als makkelijk. Deze percentages zijn iets verbeterd ten opzichte van 2019. Een klein deel heeft hulp gezocht: 4% van het totaal en 20% van degenen die het moeilijk vonden (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022c).

Een kleinschalige studie (Mare 2021) waarbij zeventien interviews zijn afgenomen, levert het beeld op dat er geen directe vragen of moeilijkheden rondom het berekenen en aanvragen van de kinderopvangtoeslag worden ervaren. Vanwege de toeslagenaffaire is er wel meer bewustzijn over de risico's als het mis gaat, met name onder ouders met een onregelmatig inkomen. Zij hebben meer behoefte aan tussentijdse bevestiging van de implicaties van wijzigingen.

Welke mogelijkheden heeft de overheid om de perceptie op een positieve manier te beïnvloeden, zodat meer ouders hun kinderen laten deelnemen aan kinderopvang en zij ontwikkelkansen krijgen?

De vermeende hoge kosten van formele kinderopvang door niet-gebruikende ouders is slechts één factor om van gebruik van kinderopvang af te zien. Voor zover sprake is van een misperceptie over de betaalbaarheid zou betere communicatie en voorlichting kunnen helpen het gebruik te stimuleren. Juist voor groepen die relatief weinig gebruik maken van kinderopvang, is de bijdrage vanuit de rijksoverheid via de KOT relatief hoog. Het kabinetsvoornemen om de kinderopvang bijna gratis te maken, is breed in de media uitgemeten. Hoewel nog niet onderzocht, zal dit vermoedelijk bijdragen aan een positievere perceptie van de betaalbaarheid.

Een negatieve perceptie van de reële toegankelijkheid op de kinderopvang valt te begrijpen door wachtlijsten waar veel ouders mee geconfronteerd worden alsmede de berichten in de media hierover. Verbetering hiervan lijkt alleen mogelijk door een daadwerkelijk groter aanbod aan beschikbare kindplaatsen. De mogelijkheden om de perceptie van de kwaliteit en de ontwikkelfunctie van kinderopvang positief te beïnvloeden, is beschreven in hoofdstuk 5.

6.6 Invloed op kwaliteit en ontwikkelkansen

Welke invloed hebben betaalbaarheid en toegankelijkheid op de kwaliteit en daarmee de ontwikkelkansen van kinderen?

Ten aanzien van de relatie tussen betaalbaarheid en kwaliteit is aangetoond dat een hogere uurprijs geen hogere kwaliteit betekent in de kinderdagopvang. Ook wanneer de kwaliteit van kinderdagverblijven in het goedkoopste segment vergeleken worden met het duurste segment blijken er geen verschillen te zijn. Voor de kinderdagopvang zijn er over het algemeen geen verbanden tussen uurprijs en kwaliteit, zo concluderen Slot et al (2020). Er is ook geen aanleiding om aan te nemen dat kinderen uit lagere inkomensgroepen vaker naar kwalitatief minder goede kinderdagverblijven gaan dan kinderen uit hogere inkomensgroepen. Dit concludeerde de Inspectie van het Onderwijs in 2018 in een onderzoek naar de relatie tussen het inkomen van ouders en de kwaliteit van de kinderopvang (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Bovendien nemen kinderen met een hoger risico op een taal- en onderwijsachterstand juist vaker deel aan voorschoolse voorzieningen van relatief hoge kwaliteit, mede als gevolg van het voorschoolse

educatie beleid dat aanvullende kwaliteitseisen stelt en ondersteuning biedt aan de professionele ontwikkeling van medewerkers (Leseman & Veen, 2022).

In de buitenschoolse opvang zijn er wel enkele relaties tussen uurprijs en kwaliteit. Op het emotionele domein is voor de dimensies sensitiviteit en aandacht voor kindperspectief een beperkte negatieve relatie met kwaliteit zichtbaar. Dit betekent dat de kwaliteit lager is, naarmate locaties duurder zijn. Gemiddeld genomen is de kwaliteit hoger in relatief goedkope BSO's op drie dimensies: aandacht voor kindperspectief, kwaliteit van feedback en stimuleren van taalontwikkeling. Een vergelijking tussen de duurste BSO locaties (meer dan 5% boven de maximumvergoeding) en overige locaties (onder de maximumvergoeding of maximaal 5% daarboven) laat echter geen kwaliteitsverschillen zien (Slot et al., 2020). Deze resultaten laten zich niet eenvoudig duiden. De uurprijs is mede afhankelijk van het specifieke aanbod (van activiteiten) dat een locatie biedt. Nader onderzoek is nodig om hier sterkere conclusies uit te trekken.

De relatie tussen kwaliteit en uurprijs is het duidelijker zichtbaar in de gastouderopvang. Een hoger uurtarief bij gastouders gepaard gaat met een hogere kwaliteit wat betreft positief klimaat, sensitiviteit en respect voor autonomie. Kortom, bij gastouders met een hoger uurtarief is de emotionele kwaliteit op een aantal aspecten beter. Dit beeld wordt ook bevestigd wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen gastouders met een uurprijs op of onder de maximumvergoeding en gastouders die daarboven zitten. Gastouders die een tarief hoger dan de maximumvergoeding rekenen, scoren op bijna alle kwaliteitsdimensies beter, behalve op aandacht voor kindperspectief. Groeps grootte is een negatieve voorspeller van kwaliteit: als er meer kinderen worden opgevangen gaat dat gepaard met een lagere kwaliteit. Groeps grootte houdt tevens verband met de uurprijs: gastouders die minder kinderen opvangen, hanteren doorgaans een hogere uurprijs, mogelijk omdat zij met minder kinderen een hoger tarief nodig hebben om aan een modaal salaris te komen. Een andere verklaring is dat gastouders die een hogere uurprijs hanteren zich expliciet profileren met kleinschalige opvang en individuele aandacht (Slot et al., 2020).

Ook de toegankelijkheid van het aanbod zou in theorie van invloed kunnen zijn op de kwaliteit. Vanwege de huidige schaarste aan opvangplekken vindt er momenteel weinig concurrentie plaats tussen kinderopvangaanbieders. De meeste aanbieders weten zich verzekerd van voldoende vraag. Ouders beschikken vaak niet over een reëel alternatief. Dit verlaagt in de huidige markt de prikkel voor een kinderopvangorganisatie om beter te presteren. Vooralsnog is niet vastgesteld dat de kwaliteit en de diversiteit van het aanbod teruglopen, zo blijkt uit inspectieresultaten en de monitoring van de IKK (Inspectie van het Onderwijs, 2023; Bureau Bartels, 2021).

Conclusie

De invloed die de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de kinderopvang hebben op de kwaliteit lijkt beperkt. Dit komt ook door de huidige marktsituatie waarbij de vraag naar kinderopvang het aanbod overtreft. Hierdoor valt de prikkel voor kinderopvangorganisaties om extra kwaliteit te bieden deels weg. Wel is aangetoond dat kinderopvangvoorzieningen, die zich (ook) richten op doelgroeppeuters over het algemeen van hogere kwaliteit zijn, waardoor deze kinderen extra ontwikkelkansen krijgen. Dit strookt met de doelstellingen van het voorschoolse educatiebeleid. Daarnaast zien we dat de duurdere gastouderopvang over het algemeen ook een hogere kwaliteit biedt dan goedkopere gastouderopvang.

6.7 Effecten van beleid

In hoeverre hebben beleidsmaatregelen invloed gehad op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang?

Hieronder volgt een korte duiding van de effecten van beleidswijzigingen op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de kinderopvang. We verwijzen naar bijlage IV voor een uitgebreider overzicht van beleidsmaatregelen in de periode 2015-2022.

Betaalbaarheid

De betaalbaarheid van de kinderopvang voor ouders hangt sterk samen met de hoogte van de kinderopvangtoeslag (KOT). In de afgelopen jaren is de KOT jaarlijks geïndexeerd. In de jaren 2016 en 2017 is de KOT bovendien extra verhoogd, bovenop de normale loon- en prijsindexatie, met als doel de betaalbaarheid voor ouders te verbeteren. Deze aanpassingen hebben in de eerste paar jaren inderdaad tot een verbetering van de betaalbaarheid geleid. Maar, zoals eerder in dit hoofdstuk geconcludeerd, zijn er sterke indicaties dat de betaalbaarheid door de stijgende instellingstarieven ten opzichte van de maximum uurprijzen de laatste jaren is afgenomen.

Toegankelijkheid

Bij de toegankelijkheid dient onderscheid gemaakt te worden naar wettelijke toegankelijkheid (toegangsrecht op KOT), administratieve toegankelijkheid (hoe makkelijk is het en wordt het ervaren om gebruik te maken van het recht op KOT) en de reële toegankelijkheid (is er ook plaats).³⁰

Wettelijke toegankelijkheid

De afgelopen jaren is het recht op KOT verschillende keren verruimd. Het ging om een tijdelijke verlenging van de werkloosheidstermijn van 3 naar 6 maanden (tot en met 2017), toegang tot KOT voor (werkende) ouders van kinderen die naar een voormalige peuterspeelzaal gaan, gezinnen waarvan een ouder een permanente WLZ indicatie heeft en gezinnen waarvan een ouder is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden. Tevens is de koppeling gewerkte uren (KGU) verruimd voor de buitenschoolse opvang vanaf 2022 en ten tijde van de COVID-19-crisis (kinderopvangsluitingen) voor alle typen opvang. Door al deze aanpassingen is de wettelijke toegankelijkheid vergroot.

De maatregel om de werkloosheidstermijn te verlengen bleek echter niet effectief. De gedachte achter de verlenging van de werkloosheidstermijn, was de verwachting dat zes maanden beter zouden aansluiten bij de gemiddelde zoekduur naar een nieuwe baan. Het CBS heeft het effect van deze aanpassing onderzocht en de resultaten lijken er op te wijzen dat dit slechts een beperkt effect heeft gehad op het gebruik van kinderopvang (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021).

Administratieve toegankelijkheid

De administratieve toegankelijkheid betreft de mate van complexiteit bij het aanvragen en wijzigen van kinderopvangtoeslag. Een hoge mate van ontoegankelijkheid kan gepaard gaan met niet-gebruik, fouten en veel en hoge terugvorderingen. Om de administratieve toegankelijkheid te vergroten zijn het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Dienst Toeslagen in 2018 een gezamenlijk programma gestart om de dienstverlening richting ouders te verbeteren en zodoende de administratieve toegankelijkheid te vergroten. Dit *Verbetertraject kinderopvangtoeslag* beoogt ouders meer zekerheid te geven door een verbeterde dienstverlening voor iedereen en maatwerk voor specifieke groepen.

Het verbetertraject wordt gemonitord en geëvalueerd. Uit een eerste meting bleek dat 11% van de ouders (zeer) ontevreden was over de dienstverlening kinderopvangtoeslag.³¹ Verschillende maatregelen hebben reeds bijgedragen aan verbetering van de administratieve toegankelijkheid. In het bijzonder van belang zijn hierbij onderstaande maatregelen geweest (Kamerstukken II, nr. 2022-0000102158, 2022).

Invoering van vroegsignalering

In 2020 is een pilot gestart met vroegsignalering om ervaring op te doen en de effectiviteit te testen. In 2021 is dit op grote schaal geïmplementeerd met gegevens van kinderopvangorganisaties die al vrijwillig waren aangesloten op maandelijkse gegevenslevering. Door een maandelijkse gegevenslevering kan Dienst Toeslagen beschikken over actuele gegevens over de opvangsituatie van alle kinderen van ouders die gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Deze gegevens worden naast de door de ouders opgegeven gegevens gelegd. Bij substantiële afwijkingen volgt signalering voor welke kinderen de gegevens niet

³⁰ Er is geen beleid ingevoerd gericht op het bevorderen van de subjectief ervaren toegankelijkheid anders dan door communicatie en voorlichting over (vereenvoudiging) van de administratieve toegankelijkheid.

³¹ Toeslagenmonitor meting 1 (2021).

juist of volledig zijn aangeleverd. De voortgang van de aansluiting van kinderopvangorganisaties wordt maandelijks gemonitord. Door deze vroegsignalering kan Dienst Toeslagen betere ondersteuning bieden aan ouders bij het actueel houden van hun kinderopvangtoeslaggegevens. Dat kan onder meer door wijzigingen in de aanvraag klaar te zetten in een kinderopvang app, zodat ouders hun gegevens makkelijker kunnen wijzigen.

Dienst Toeslagen heeft de App Kinderopvangtoeslag in juli 2020 gelanceerd. Met deze app kunnen ouders simpel, snel en veilig wijzigingen doorgeven, inzicht krijgen in hun persoonlijke situatie én berichten ontvangen over hun kinderopvangtoeslag. Ouders zijn tevreden over de app. Ouders met de app geven gemiddeld twee keer zoveel wijzigingen door als ouders zonder app.

Sinds 1 januari 2022 zijn kindercentra en gastouderbureaus wettelijk verplicht om maandelijks opvanggegevens te verstrekken aan Dienst Toeslagen. Het doel van deze verplichting is om beschikking te hebben over actuele opvanggegevens van alle ouders, zodat vroegsignalering voor alle ouders mogelijk wordt. Op 23 november 2022 leverde ongeveer 94% van de kinderopvangorganisaties opvanggegevens aan; 80 procent van de aangeleverde gegevens is geschikt voor vroegsignalering (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, interne meting verbetertraject, najaar 2022). Met de verkregen actuele gegevens kan worden gezien in welke mate deze gegevens afwijken van het door de ouder ontvangen voorschot. Als er sprake is van een afwijking worden ouders hierop geattendeerd per brief of app bericht. Hierdoor kunnen ouders op tijd eventuele wijzigingen doorgeven. Ouders ontvangen dan de toeslag waar ze recht op hebben. Ruim vier keer meer ouders stellen het bedrag bij na zo'n bericht.

Over toeslagjaar 2021 ontvingen bijna 35.000 ouders een attentiebrieven of bericht in de app kinderopvangtoeslag, omdat Dienst Toeslagen signaleerde dat de gegevens mogelijk niet klopten. De ouders werd gevraagd of de kinderopvangtoeslaggegevens nog actueel waren. Uit de effectmeting blijkt dat inmiddels meer dan 12.000 ouders na het ontvangen van de attentie het jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag gemiddeld voor € 1.080 naar beneden hebben aangepast. Hiermee wordt een deel van de potentieel hoge terugvorderingen in een vroegtijdig stadium voorkomen, doordat het voorschot beter aansluit bij de situatie van de ouder.

Laag doenvermogen

Het Verbetertraject richt zich ook specifiek op ouders die moeite hebben met het toeslagenproces (groep met 'laag doenvermogen') om hen te helpen bij aanvraag en wijziging van de kinderopvangtoeslag. Met een 'startpakket' wordt beoogd (aanstaande) ouders vanaf dag één een 'warm welkom' te bieden en hen te informeren over de voordelen van en de stappen in het proces van de kinderopvangtoeslag.

Een convenant tussen Dienst Toeslagen en kinderopvangorganisaties maakt het mogelijk dat ouders hun kinderopvangtoeslag direct kunnen laten doorsturen naar de rekening van de kinderopvangorganisatie. Nog maar een klein deel van de ouders (zo'n 6%) maakt van deze mogelijkheid gebruik. Een grote meerderheid van ouders en kinderopvangorganisaties (80-90%) is positief over deze mogelijkheid. De convenantstructuur heeft tot dusverre echter geen aantoonbaar positief effect op het aantal terugvorderingen (Bureau Bartels, 2022).

Reële toegankelijkheid

De reële toegankelijkheid is zoals eerder geconcludeerd afgenomen. Sinds 2015 is het gemiddeld moeilijker om een plaats naar voorkeur te vinden door toegenomen krapte op de arbeidsmarkt. De overheid heeft slechts beperkt sturingsmogelijkheden op het aanbod van aanbieders en kindplaatsen, gegeven het huidige stelsel van private aanbieders. Ze kan wel door deregulering (bijvoorbeeld door minder stringente voorwaarden aan het aantal pedagogische medewerkers) de vraag naar personeel verlagen en zo het aantal kindplaatsen vergroten. Het huidige en het vorige kabinet hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Zo heeft het vorige kabinet besloten tot uitstel op de taaleis en babyscholing zoals deze opgenomen staan in de IKK eisen. Aanvankelijk zouden deze eisen ingaan vanaf 2023. Door de werkdruk en de krapte in de kinderopvangsector is er uitstel verleend tot 2025.

Verder is eind 2021 is besloten dat per 1 januari 2022 de helft in plaats van 33% van het aantal in te zetten beroepskrachten meetelt bij de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten in een groep. Met deze verruiming wordt een drempel weggenomen voor de inzet van medewerkers in opleiding. Hiermee kan (zij-)instroom worden vergroot. Deze maatregel heeft een looptijd tot 1 juli 2024. Deze verruiming moet helpen de druk door personele tekorten te verlichten.

Het Expertisecentrum Kinderopvang heeft in opdracht van SZW in 2022 onderzoek gedaan onder houders naar deze maatregelen. De meerderheid (73%) van de bevroegde kinderopvangorganisaties maakte toen gebruik van de maatregel of gaat dat misschien nog doen. Van de kleinere organisaties is maar een derde van plan om gebruik te maken van de maatregel. Wat mogelijk meespeelt is dat het voor kleinere organisaties lastiger is om een beroepskracht in opleiding in te zetten. Uit dit onderzoek bleek ook dat men behoefte heeft aan meer maatregelen om het hoofd te bieden aan het personeelstekort (Expertisecentrum Kinderopvang, 2022).

Maatregelen COVID-19-crisis

Gedurende de COVID-19-crisis heeft het Rijk diverse maatregelen genomen om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de kinderopvang ten tijde van de sluitingen in stand te houden. Ouders in cruciale beroepen en kwetsbare kinderen konden gedurende de drie sluitingen gebruikmaken van de noodopvang, zodat de toegankelijkheid van opvang geborgd bleef. Voor ongeveer de helft van de ouders was noodopvang beschikbaar in de eerste tweede lockdown, zo blijkt uit een onderzoek onder circa 1.500 ouders (Kantar, 2021). In de eerste lockdown maakte één op de drie ouders van dit recht gebruik; in de tweede lockdown ongeveer de helft volgens dit onderzoek. Gedurende de sluiting van de reguliere opvang is ouders gevraagd om de kinderopvangfacturen door te blijven betalen. Deze ouders kregen de kosten tot de maximum uurprijzen op basis van hun contracten via tegemoetkomingsregelingen vergoed, ook al konden zij geen gebruik maken van kinderopvang. Door deze maatregelen werden ouders ontmoedigd om contracten op te zeggen, en bleef de toegankelijkheid daarmee in stand. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat vier op de vijf ouders die gebruik maakten van een formele vorm van opvang het contract niet hebben aangepast tijdens de crisis. Bijna de helft van de ouders die een contractwijziging heeft gedaan, geeft aan het contract te hebben opgezegd tijdens de eerste lockdown. Wel verwachtten ouders die een wijziging hebben gemaakt vaker kinderopvang te gebruiken in de toekomst in vergelijking met de lockdown in 2020. Ouders die een wijziging hebben gedaan in het contract deden dit voornamelijk wegens een verandering in werk of de leeftijd van het kind.

Onbedoelde effecten

Tenslotte kunnen er onbedoelde effecten zijn van beleidsmaatregelen die de toegankelijkheid hebben beïnvloed. Uit de evaluatie IKK blijkt dat volgens houders de wet IKK negatieve bijeffecten heeft. Houders geven aan te kampen te hebben met meer werkdruk.³² Ook is er personele krapte die versterkt wordt door aangescherpte eisen ten aanzien van de beroepskracht-kind ratio voor babyopvang. Het aantal gastouderlocaties is de afgelopen jaren afgenomen. Jaarlijks komen er wel veel nieuwe gastouderlocaties erbij, maar er worden er nog meer uitgeschreven. Veel nieuwe gastouderlocaties worden binnen een jaar weer uitgeschreven. Dat veel locaties snel stoppen, hangt volgens gastouderbureaus onder meer samen met aangescherpte kwaliteitseisen. De verhoogde regeldruk leidt tot veel administratie. Gastouders zijn hierdoor voor hun gevoel meer bezig met papier en regelgeving dan met de opvang van kinderen. Dit maakt het werk minder aantrekkelijk voor gastouders. Een andere reden voor het stoppen zijn onder meer een dalende vraag - ouders zijn meer de voorkeur gaan geven aan kindercentra - en de overstap die gastouders zelf maken naar het werken als pedagogisch medewerker in een kinderdagverblijf of locatie voor buitenschoolse opvang (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

³² Een meerderheid van de werknemers in de kinderopvang vindt de werkdruk (zeer) hoog. In het tweede kwartaal van 2022 ging het om 61 procent. Dat is het hoogste percentage sinds het CBS dit in 2019 begon te meten. Dit blijkt uit cijfers van het CBS voor het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn. Kort voordat de coronapandemie uitbrak vond ruim de helft van de werknemers in de kinderopvang de werkdruk al (zeer) hoog. In coronajaren 2020 en 2021 waren de kinderopvangcentra meermalen geheel of gedeeltelijk gesloten. Bij de metingen eind 2020 en halverwege 2021 was het percentage dat een (zeer) hoge werkdruk ervoer kleiner.

Conclusie

Alles overziend kan geconcludeerd worden dat het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan betere betaalbaarheid en toegankelijkheid. De KOT-percentages zijn verhoogd en het KOT-recht is verruimd. Dit heeft helaas niet geresulteerd in goedkopere kinderopvang en meer aanbod van kinderopvang voor ouders. De gemiddelde uurtarieven en maximaal door de overheid vergoede prijzen zijn steeds meer uit elkaar gaan lopen, waardoor een groter deel van de ouders meer zelf bijdragen. Verder is het lastiger geworden om een plek op de kinderopvang te bemachtigen, omdat de (flink toegenomen) vraag naar kinderopvang het (ook behoorlijk gestegen) aanbod overstijgt. Vermoedelijk heeft het overheidsbeleid ook in beperkte mate bijgedragen aan de verslechtering van de reële toegankelijkheid; er zijn sinds de invoering van de wet IKK meer pm-ers nodig voor de opvang van baby's wat een effect heeft op de beschikbaarheid.

6.8 Mogelijkheden voor verbetering van betaalbaarheid en toegankelijkheid

Hoe kan de betaalbaarheid en de toegankelijkheid worden verbeterd zodat meer kinderen een kans krijgen zich te ontwikkelen?

De overheid kan de betaalbaarheid van de kinderopvang direct verbeteren door verhoging van de KOT (meer dan de indexerings voor stijgende lonen en prijzen).

Ten aanzien van de toegankelijkheid kan de overheid ervoor kiezen het toegangsrecht tot de KOT te verruimen door bijvoorbeeld het loslaten van de arbeidseis voor bepaalde groepen en/of bepaald aantal uur. Hierdoor krijgen meer kinderen een kans om zich te ontwikkelen. Een verruiming van de wettelijke toegankelijkheid staat wel op gespannen voet met verbetering van de reële toegankelijkheid (aantal beschikbare kindplaatsen). De eerste verantwoordelijkheid voor het tegengaan van personele knelpunten ligt bij de kinderopvangsector. De overheid kan de druk wel verlichten door versoepeling van wettelijke eisen. Hierbij dient dan wel gewaakt te worden voor kwaliteitsverlies waardoor ontwikkelkansen negatief worden beïnvloed.

In [hoofdstuk 8](#) wordt nader ingegaan op beleidsopties om de betaalbaarheid en toegankelijkheid te vergroten, zodat meer kinderen de kans krijgen zich te ontwikkelen.

6.9 Samenvatting

- Na een aanvankelijke verbetering van de betaalbaarheid door een verhoging van de kinderopvangtoeslagpercentages in 2016 en 2017, is de betaalbaarheid sinds 2019, voornamelijk door de steeds verder uit elkaar lopende instellingstarieven en de maximum uurtarieven voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang, verslechterd. Voor de gastouderopvang is de betaalbaarheid in de periode 2015-2022 wel verbeterd.
- Vergeleken met OECD lidstaten valt de netto bijdrage van ouders aan de kosten van kinderopvang in Nederland enigszins hoger uit voor tweeverdieners die tot de midden inkomens behoren, en valt de bijdrage in Nederland voor eenoudergezinnen die tot de lage inkomens behoren enigszins lager uit. De uitgaven van de Nederlandse overheid aan kinderopvang als percentage van de totale Rijksuitgaven ligt iets onder het Europees gemiddelde.
- De perceptie van ouders over de betaalbaarheid is positiever geworden. Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang, zijn relatief negatiever over de betaalbaarheid.
- Ouders uit lage inkomensgroepen die geen gebruik maken van kinderopvang zijn vaak van mening dat opvang duur is en vinden dat zij in de eerste jaren beter zelf voor hun kind kunnen zorgen. Deze perceptie vormt een belemmering voor het gebruik van kinderopvang onder kwetsbare gezinnen, waardoor de ontwikkelkansen die kwalitatief goede kinderopvang aan deze kinderen kan bieden nog niet voldoende worden benut.
- De wettelijke toegankelijkheid is toegenomen: meer groepen ouders hebben aanspraak op KOT gekregen. Bovendien zijn meer ouders die aanspraak hebben op KOT ook daadwerkelijk gebruik gaan maken van kinderopvang, waardoor een grotere groep meer van de ontwikkelkansen die kinderopvang

biedt konden profiteren.

- De reële toegankelijkheid is afgenomen door toegenomen vraag, achterblijvend aanbod en personeelstekorten. Dit wordt ook zo beleefd door ouders.
- Ook het aanbod van kinderopvang met een zorgcomponent blijft nog achter bij de vraag. Het creëren van voldoende passend aanbod vergt intensievere samenwerking tussen gemeenten, kinderopvangorganisaties, zorg- en onderwijspartijen.
- De maatregelen in het kader van het Verbetertraject kinderopvangtoeslag hebben de administratieve toegankelijkheid vergroot. Dit wordt ook zo ervaren door ouders.
- Het gebruik is daarbij onder alle inkomensgroepen (als percentage van het aantal rechthebbenden op KOT) toegenomen, met de sterkste stijging bij de lagere inkomensgroepen. Wel blijft het gebruik van kinderopvang onder lage inkomensgroepen nog altijd flink achter.
- De deelname aan de buitenschoolse opvang neemt sterk af met het oplopen van de leeftijd. Dit effect is duidelijk vanaf 7 jaar en met name vanaf 10 jaar loopt de deelname nog sterker terug.
- Er wordt meer gebruik gemaakt van de SMI regeling en meer peuters zijn gebruik gaan maken van een voorschoolse voorziening in de afgelopen periode.

7

Conclusie: hoe doeltreffend en doelmatig is het beleid?

In dit hoofdstuk komen we terug op de hoofdvraag die geformuleerd is voor deze periodieke evaluatie:

In welke mate is het kinderopvangbeleid doeltreffend en doelmatig in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en hoe zouden deze verder verhoogd kunnen worden?

Voor de beantwoording van deze vraag grijpen we terug op de bevindingen in de eerdere hoofdstukken. We beoordelen eerst de mate van doeltreffendheid. Daarna gaan we in op de mate van doelmatigheid van het gevoerde beleid.

7.1 Doeltreffendheid

In hoeverre is het kinderopvangbeleid doeltreffend geweest in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen? Bij een antwoord op deze vraag kan gekeken worden naar de mate waarin de kwaliteitsbepalingen in de Wet Kinderopvang hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van kinderen op de kinderopvang, maar ook naar de mate waarin het beleid kinderen, en dan vooral die kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden, heeft weten te bereiken.

Effect van beleid op ontwikkeling kinderen

Het antwoord hierop is vermoedelijk positief. Uit onderzoek weten we dat kwaliteit van de opvang een bepalende factor is voor effecten op de ontwikkeling van het kind; het zijn effecten die doorwerken gedurende de schoolperiode. Positieve effecten zijn alleen te verwachten bij voldoende hoge kwaliteit kinderopvang. De kwaliteit van de kinderopvang is tussen 2012 en de periode 2021-2022 gemiddeld genomen toegenomen, zo blijkt uit de metingen van LKK. De stijging van de proceskwaliteit, waarbij de emotionele kwaliteit hoger is dan de educatieve kwaliteit, is met name waargenomen in de kinderdagopvang en peuteropvang. Voor de buitenschoolse opvang geldt dat het kwaliteitsniveau nauwelijks is verbeterd.

Om een beeld te krijgen van in hoeverre de kwaliteitsverbetering voortvloeit uit het gevoerde beleid, is ook gekeken naar de factoren die voor de kwaliteit van kinderopvang van belang zijn en de beleidsmaatregelen die zijn genomen.

Omdat het bij kwaliteit in de kinderopvang gaat om het samenspel van factoren, zijn geen specifieke factoren aan te wijzen die bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Uit onderzoek is wel af te leiden dat factoren als opleiding, ontwikkelmogelijkheden voor medewerkers, werkervaring en, in mindere mate, groepsgrootte en BKR, lijken samen te hangen met proceskwaliteit. Daarnaast is professionalisering van medewerkers een belangrijke factor die naar voren komt als bijdrage aan kwaliteit.

De professionalisering is getracht te stimuleren via een subsidieregeling gericht op de versterking van taal- en interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers en gastouders. Deze regeling had een goed bereik en het is waarschijnlijk dat de effecten van de training nog doorwerken.

Met de Wet IKK zijn verschillende kwaliteitseisen aangescherpt, waaronder de BKR en de opleidingseisen. Hoewel het lastig is om uitspraken te doen over de effecten van de verschillende maatregelen (zie evaluatie Wet IKK, 2022), lijken enkele maatregelen wel te hebben geleid tot kwaliteitsverbetering, waaronder de invoering van de pedagogisch coach (HBO-opgeleid), de verlaagde BKR voor baby's en de concretisering van de pedagogische doelen in het beleidsplan. Deze maatregelen sluiten aan bij de

bovengenoemde factoren die lijken samen te hangen met proceskwaliteit. Met betrekking tot deze maatregelen van IKK kan dan gezegd worden dat zij ingespeeld hebben op de juiste factoren, namelijk de factoren die proceskwaliteit bepalen. Daarmee kan de verwachting worden uitgesproken dat zij hebben bijgedragen aan kwaliteitsverbetering.

Voor de factoren die de proceskwaliteit in de buitenschoolse opvang bepalen, is het beeld anders. Hoewel het beleid ook daar stuur op stabiliteit van de groep en pedagogisch medewerkers, lijkt dit anders uit te pakken. Een minder stabiele groep en variatie aan medewerkers met verschillende achtergronden, lijken juist positief bij te dragen aan proceskwaliteit en de ontwikkeling van kinderen. Verbeterkansen liggen ook in het aanbieden van meer gevarieerde en uitdagende activiteiten, het meer stimuleren en begeleiden van interacties tussen kinderen, en meer autonomie en betrokkenheid van kinderen bij de planning van activiteiten.

De kwaliteitseisen zijn met name op de structurele eisen gericht, terwijl de kwaliteitswinst in de proceskwaliteit zit. Om nog meer effect te sorteren op kwaliteit zou nog meer gekeken kunnen worden naar professionalisering en ontwikkelmogelijkheden van medewerkers in de kinderopvang. In dat kader zijn er nog kwaliteitseisen van de Wet IKK die nog ingevoerd moeten worden (gepland voor 1 januari 2025): het minimale taalniveau en de babyscholing. Gezien het belang van de factoren opleiding en ontwikkelmogelijkheden is de verwachting dat deze eisen dan ook daadwerkelijk zullen bijdragen aan verhoging van de kwaliteit. Daarnaast zou voor een nog groter effect op kwaliteit nog meer op professionalisering van medewerkers ingezet kunnen worden.

Door de wet IKK is specifiek getracht de kwaliteit van de baby-opvang te verbeteren. Dat lijkt ook gelukt te zijn. Wel blijkt uit Nederlands en internationaal onderzoek dat de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van baby's beperkt is en bij intensief gebruik mogelijk zelfs negatief. Dit roept twijfels op over de effectiviteit van het kinderopvangbeleid om de ontwikkeling van baby's te bevorderen. Uit onderzoek blijkt dat heel jonge kinderen baat hebben bij ontwikkelingsstimulering in de thuissituatie.

Een andere conclusie is dat de kwaliteit van gastouderopvang varieert. Het toezicht op gastouders is inmiddels versterkt door vanaf 2022 meer inspectiemiddelen ter beschikking te stellen en vanaf 2023 de wettelijke norm voor inspecties bij gastouders op te hogen van 5% naar 50% per gemeente. De verwachting is dat dit zal bijdragen aan een hogere kwaliteit van de gastouderopvang en daarmee een betere ontwikkeling van deelnemende kinderen. Daarnaast is de verwachting dat het verder professionaliseren van de gastouderopvang en de rol die de gastouderbureaus hierin kunnen spelen een bijdrage levert aan het verbeteren van de proceskwaliteit.

Effect van beleid op bereik van kinderen

Het gaat er niet alleen om of de kwaliteit (en daarmee de ontwikkeling) per kind gemiddeld verbeterd is, maar ook of het beleid meer kinderen wist te bereiken waarvan uit onderzoek bekend is dat kinderopvang voordelig is voor hun ontwikkeling. Het gaat hierbij dan ook in het bijzonder om kinderen uit kwetsbaardere gezinnen. De vraag is dan ook of het beleid tot een groter bereik van kinderen met een risico op ontwikkelachterstand heeft geresulteerd?

Het antwoord op deze vraag is eveneens vermoedelijk positief.

Het gebruik van formele kinderopvang (met KOT) onder gezinnen die recht hebben op KOT is flink toegenomen; van 44% in 2015 naar 57% in 2021. De stijging is zichtbaar bij alle inkomensgroepen. En hoewel het gebruik onder lage inkomensgroepen relatief beperkt is, is het gebruik onder hen relatief het sterkst gestegen. In 2015 had 25% van de huishoudens met recht op kinderopvangtoeslag die tot de 20% laagst besteedbare inkomens behoort ook daadwerkelijk kinderopvangtoeslag aangevraagd. Dat percentage lag in 2021 op 37%. Ook voor de tweede laagste 20% groep is de stijging in deelname substantieel: van 34% naar 50%. Hoewel ook andere factoren een rol hebben gespeeld bij de groei van het gebruik van kinderopvang, zoals de conjunctuur en daarmee gepaard gaande arbeidsmarktkrapte, zou deze stijging zich vermoedelijk niet hebben voorgedaan als de betaalbaarheid vanaf 2015 niet was verbeterd door aanpassingen in de kinderopvangtoeslag. De verhoging van de kinderopvangtoeslag

richtte zich in meerdere jaren ook specifiek op het beter betaalbaar maken van de kinderopvang voor de lagere inkomens.

Het gebruik van alle voorschoolse voorzieningen onder peuters in de jaren 2017-2021 is gestegen van 86% naar 89%. Het betreft peuters van ouders met KOT, maar ook peuters van ouders zonder KOT en/of peuters met een VE-indicatie die gebruik maken van gemeentelijke regelingen. Verder is ook het gemiddeld aantal uur dat deze drie groepen aan voorschoolse voorzieningen deelneemt gestegen in de afgelopen periode, waardoor zij meer 'ontwikkeltijd op de kinderopvang' hebben gekregen. Peuters waarvan de ouders recht hadden op KOT, gingen van 18 uur in 2015 naar 20 uur kinderopvang in 2022, peuters die een voorschoolse educatie programma volgden gingen van 10 uur in 2015 naar gemiddeld 16 uur en peuters die van de gemeentelijke regeling peuter middelen gebruik maakten, gingen van gemiddeld 7 uur naar 8 uur kinderopvang per week.

Uit de evaluatie van de SMI regeling bleek ten slotte dat ook hiervan de deelname is gestegen. Het gaat hier om (in potentie) kwetsbare kinderen aangezien deze behoren tot huishoudens waarvan de ouders sociale of medische problemen hebben, waardoor deze moeite hebben met de opvoeding en verzorging van hun kinderen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat vooruitgang is geboekt in het bereiken van kinderen, en ook kinderen uit kwetsbare gezinnen. Het sterke vermoeden is dat bovengenoemde instrumenten effectiever zijn geworden in het bereiken van kinderen, waardoor meer (kwetsbare) kinderen ontwikkelkansen kregen. Echter, 11% van de groep kinderen in de leeftijd van 2,5-4 jaar maakt nog geen gebruik van de formele opvang, terwijl het kabinetsbeleid middelen heeft vrijgemaakt om deze gehele groep in staat te stellen gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen. Bovendien gaat een deel van de peuters slechts een of twee dagen per week naar een voorschoolse voorziening. Dit terwijl uit onderzoek blijkt dat intensief gebruik (vanaf 3 dagen) van Nederlandse kinderopvang vanaf ongeveer 2 jaar een positief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling (met name op de taal- en leesontwikkeling). Daarnaast resulteert het ook in positieve effecten op de sociaal-emotionele ontwikkeling, betere werkhouding en minder externaliserend gedrag. Deze effecten zijn bovendien sterker voor kinderen uit achterstandssituaties. Een aantal internationale studies laten ook zien dat ook de buitenschoolse opvang, mits van goede kwaliteit, met name positieve ontwikkel effecten heeft voor deze groep kinderen. Er is dus nog winst te halen met betrekking tot het vergroten van het bereiken van kwetsbare gezinnen en daarmee de ontwikkelkansen van kinderen.

7.2 Doelmatigheid

In hoeverre is het kinderopvangbeleid doelmatig geweest in het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen? Deze vraag valt uiteen in drie subvragen. Ten eerste of de ontwikkelresultaten ook met minder Rijksmiddelen voor kwaliteitsverbetering gerealiseerd hadden kunnen worden. Ten tweede of de ontwikkelresultaten met dezelfde middelen voor kwaliteitsverbetering groter hadden kunnen zijn, en ten derde of met dezelfde inzet van publieke middelen meer kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden bereikt hadden kunnen worden.

Hadden de ontwikkelresultaten op de kinderopvang ook met minder Rijksmiddelen voor kwaliteitsverbetering gerealiseerd kunnen worden?

De nieuwe kwaliteitseisen hebben vermoedelijk bijgedragen aan een betere kwaliteit en daarmee tot een verbetering van de ontwikkeling van kinderen op de opvang.

De kosten voor de sector van IKK zijn destijds beraamd op € 43 miljoen structureel (het saldo van besparingen en extra kosten in de dagopvang en de BSO). Voor zover de sector deze kosten heeft doorberekend zijn ouders hiervoor gedeeltelijk gecompenseerd via de kinderopvangtoeslag (de maximumuurprijs) die per 2018 met structureel € 20 miljoen is verhoogd. Om de betaalbaarheid voor ouders verder te verbeteren zijn per 2019 in de kinderopvangtoeslag de vergoedingspercentages structureel verhoogd, een intensivering van structureel € 248 miljoen SZW heeft ook op andere

wijze direct in kwaliteitsverbetering geïnvesteerd zoals met de subsidie voor verbetering van taal- en interactievaardigheden in de periode 2015-2017 waarvoor circa € 10 miljoen beschikbaar was. Er kan niet worden vastgesteld of de IKK-maatregelen en daaruit volgende effecten voor houders tegen lagere kosten realiseerbaar waren. Maar er zijn ook geen gegevens over de daadwerkelijke uitgaven door de sector aan invoering van IKK en andere kwaliteitsverbetering om vast te stellen of SZW al dan niet te veel heeft bijgedragen via verhoging van de kinderopvangtoeslag.

Hadden de ontwikkelresultaten met dezelfde middelen groter kunnen zijn?

De vraag is of ander kwaliteitsbeleid tegen dezelfde kosten meer had opgeleverd. Het is niet duidelijk of alternatief, goedkoper beleid tot een zelfde 'ontwikkelopbrengst' geleid zou kunnen hebben. Eerder hebben we geconstateerd dat professionalisering voor een belangrijk deel bijdraagt aan de verbetering van de proceskwaliteit. De overheid had stimulerende maatregelen in kunnen zetten, die mogelijk goedkoper waren. Maar aan de hand van deze evaluatie kan deze vraag nu niet beantwoord worden.

Had met hetzelfde geld meer kinderen met risico's op achterstand bereikt kunnen worden?

Ja, waarschijnlijk wel. Door beleid nog meer te richten op kwetsbare kinderen en gezinnen. Het grootste ontwikkelpotentieel van kinderopvang bevindt zich bij kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden. Indien de huidige middelen (KOT-middelen, peutermiddelen en VE-middelen) van de overheid aan kinderopvang en voorschoolse educatie nog gericht en intensiever voor deze groep zou zijn ingezet, dan zou de totale ontwikkelwinst waarschijnlijk groter zijn geweest. Volgens Plantinga en van Huizen (2018) is er ook een economisch, en daarmee doelmatigheidsargument, om de bijdrage van ouders aan de kinderopvang inkomensafhankelijk te laten zijn (Van Huizen & Plantenga, 2018, p. 220).

In het [hoofdstuk 8](#) benoemen we in het verlengde van bovenstaande conclusies enkele beleidsmatige opties om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verbeteren. Ook worden enkele besparingsopties besproken.

8

Beleidsopties

In dit hoofdstuk beschrijven we diverse besparingsopties en intensiveringsvarianten die logisch volgen uit de voorgaande analyse om het kinderopvangbeleid nog doeltreffender en doelmatiger te maken, zodat de ontwikkelingeffecten voor kinderen worden geoptimaliseerd. De focus voor deze periodieke rapportage ligt op het thema de ontwikkeling van kinderen (tevens een van de kinderopvangdoelen). De opties zijn dus vanuit dit doel aangevlogen. Een 20% besparingsvariant is een verplicht onderdeel van een beleidsevaluatie. De volgende periodieke rapportage zal zich richten op het thema en doel arbeidsparticipatie. Bij de toelichting op de opties wordt wel aangegeven wat de verwachte effecten zijn voor de arbeidsparticipatie.

De opties zijn hieronder uitgewerkt. De besparingen en intensiveringen zijn berekend ten opzichte van de plannen van het inmiddels demissionaire kabinet Rutte IV om het kinderopvangstelsel te gaan herzien. Dit kabinet beoogde de kinderopvangtoeslag per 2027 te vervangen door een nieuwe financieringssysteem waarbij rechthebbende, werkende ouders 96% van de kosten van kinderopvang tot de maximum uurprijs vergoed krijgen (Kamerstukken II, nr. 2023-0000248203, 2023).

8.1 Besparingsopties

Het uitgangspunt bij de selectie van de besparingsopties was dat het, in het verlengde van de focus van deze evaluatie, moet gaan om opties die zo min mogelijk een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen. Mogelijke (nadelige) effecten op de arbeidsparticipatie zijn dus niet meegewogen. Daarnaast hebben we geen opties meegenomen die tot een vermindering van kwaliteit leiden, juist omdat uit dit syntheseonderzoek is gebleken dat kwaliteit essentieel is om ontwikkelingeffecten te realiseren. Minder goede kwaliteit brengt het risico met zich mee dat het ontwikkelingeffect negatief kan uitpakken.

Op basis van deze uitgangspunten komen we tot de volgende selectie van opties.

Tabel 8.1: Besparingsopties

Varianten:	Besparingen:
a) Geen recht op vergoeding kinderopvang (VKO) tot 1 jaar	-800
b) Maximaal 2 dagen (21 uur) recht op VKO tot kind 2 jaar	-420
c) Geen recht op VKO tot 1 jaar is en maximaal 2 dagen VKO tot 2 jaar	-1080
d) Verlaging VKO midden- en hogere inkomens	20% (-1400)
e) Verlaging VKO voor BSO:	
geen VKO vanaf 4 jaar	-2190
geen VKO vanaf 10 jaar	-210

* Financiële effecten zijn nog niet geraamd; dit vraagt eerst nog om een nadere uitwerking van voorgestelde maatregelen.

Gebruik van kinderopvang voor de jongste kinderen ontmoedigen (optie a-c)

De opties voor beperking van de opvang van jonge kinderen vloeien voort uit verschillende conclusies. De ontwikkelwinst van de jongste kinderen op de opvang is beperkt. Verder kleven er risico's aan intensief gebruik (3 of meer dagen) voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de jongste kinderen. Daarbij komt dat baby-opvang een relatief dure opvangsoort is door de hoge beroepskindratio's (BKR is 1 op 3). Vanaf twee jaar is de ontwikkelwinst van intensieve kinderopvang op cognitief en sociaal-emotioneel vlak wel aangetoond en zijn de kosten voor kinderopvang lager door een lagere BKR (1 op 8). Door het gebruik van de jongste kinderen te ontmoedigen, komen er – door de lagere BKR - relatief veel kindplaatsen vrij voor peuters.

Bij de opties a, b en c wordt het recht op vergoeding kinderopvang (VKO), zoals dit in het nieuwe stelsel zou gaan gelden, voor de jongste kinderen beperkt. Optie a beperkt de aanspraak op VKO tot het kind 1 jaar is. De periode van een jaar sluit aan bij wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat intensieve kinderopvang mogelijk negatieve effecten heeft op baby's. Er zal wel aanpalend beleid nodig zijn om maatschappelijk draagvlak te creëren voor benutting van huidige verlofregelingen, eventuele uitbreiding van betaald ouderschapsverlof en ondersteuning van ontwikkelingsstimulering van kinderen, zodat vaders en moeders ook goed in staat worden gesteld om in het eerste levensjaar arbeid en zorgtaken te verdelen en de ontwikkeling van hun baby thuis te stimuleren. Ruim verlof in het eerste jaar draagt eraan bij dat beide ouders een band opbouwen met het kind wat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het kind (Tamm, 2018; Tanaka & Waldfogel, 2007; UNICEF, 2008).

In ieder geval is de verwachting dat deze optie ervoor zorgt dat ouders in het eerste levensjaar van hun kind minder gaan werken en er meer gebruik zal worden gemaakt van nu al bestaande en recent uitgebreide verlofregelingen. Deze worden op dit moment nog niet volledig benut (Regioplan Beleidsonderzoek, 2022, p. 14). De verwachting is tevens dat vrouwen na hun uitgebreidere periode van verlof, meer geneigd zijn om terug te keren naar hun arbeidspatroon vóór het verlof, zoals we in de landen om ons heen zien. Een ander mogelijk gedragseffect is dat ouders alternatieven gaan zoeken als er geen verlof en geen kinderopvang mogelijk is.

We moeten hier ook een kanttekening plaatsen. Met het oog op een kansrijke start kan het inperken van het recht op kinderopvangtoeslag voor de groep kwetsbare ouders van jonge kinderen juist risicovol zijn. Het programma Kansrijke Start³³ ondersteunt kwetsbare ouders zodat hun kinderen zo gezond mogelijk hun leven starten. Er zal in dat geval flankerend beleid moeten komen om te voorkomen dat deze ouders geen gebruik maken van kinderopvang, terwijl deze jonge kinderen hier juist wel veel baat bij kunnen hebben, en daardoor later een beroep doen op extra dure zorg en ondersteuning.

Een andere besparingsoptie (b) kan zijn om de aanspraak op VKO te beperken door een maximum te stellen aan het aantal af te nemen dagen voor kinderen tot 2 jaar dat financieel gecompenseerd wordt. Hier is de grens op 2 jaar gesteld omdat vanaf 2 jaar de ontwikkelwinst voor kinderen bij kwalitatief goede kinderopvang aangetoond is. Deze optie legt minder beslag op de ouders dan de eerste variant omdat zij in ieder geval gedeeltelijk kunnen doorwerken. Ook een bijkomend voordeel van deze variant is dat deze maatregel tot verminderde vraag naar kinderopvang leidt, wat een positief effect heeft op de wachtlijsten voor peuters (waarvan er meer per beroepskracht kunnen worden opgevangen).

De derde optie (c) is een combinatie van de eerste twee. Dat zou betekenen dat de aanspraak op VKO voor kinderen tot 1 jaar afgeschaft wordt, en vervolgens tot de 2-jarige leeftijd van het kind de VKO beperkt wordt tot 2 dagen per week. De verwachting is dat de negatieve effecten op de arbeidsmarktparticipatie van jonge ouders bij deze optie nog iets sterker zijn.

³³ www.kansrijkestart.nl

Verlaging VKO voor midden en hoge inkomensgroepen (optie d)

In de zwaarste besparingsvariant (d), wordt de hoogte van de vergoeding beperkt voor de midden en hogere inkomensgroepen, terwijl die voor de lagere inkomensgroepen hetzelfde blijft. Kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden bevinden zich bovengemiddeld vaak in gezinnen met lagere inkomens. Met deze ombuigingsmaatregel blijft de kinderopvang even betaalbaar voor deze gezinnen. De kinderopvang wordt echter duurder voor de midden- en hogere inkomens ten opzichte van de kabinetsplannen van Rutte IV (iedereen 96% VKO). Een disclaimer moet hierbij wel worden geplaatst. Met het nieuwe financieringsstelsel, waarbij de overheid de vergoeding kinderopvang uitkeert aan de kinderopvangorganisatie, is het vaststellen en aanpassen van inkomen moeilijk uitvoerbaar.

Verlaging vergoeding kinderopvang BSO (optie e)

Vanuit ontwikkelperspectief is de meerwaarde van de BSO voor kinderen van *werkende* ouders nog niet duidelijk aangetoond. Internationale studies die er zijn tonen wel aan dat – net als bij de jonge kinderen – achterstandskinderen het meeste baat hebben bij extra begeleiding en ontwikkeltijd na school, mits van goede kwaliteit. Op dit moment gaan bijna alleen kinderen van werkende ouders naar de buitenschoolse opvang voor gemiddeld 2 dagdelen per week. Ook gaan veel kinderen na schooltijd naar sportclubs, zwembad, muziekles enzovoort. De deelname aan BSO neemt verder sterk af naarmate kinderen ouder worden. De BSO heeft moeite om ouders van en kinderen van 10 jaar en ouder te behouden. Programma's sluiten vaak onvoldoende aan bij hun interesse en de ontwikkelfunctie van de BSO wordt (door ouders) minder gezien.

De kans om te spelen met andere kinderen en om zich ook na schooltijd te ontwikkelen middels naschoolse activiteiten is niet voor alle kinderen vanzelfsprekend. Het programma School en Omgeving van het ministerie van OCW speelt hier sinds het schooljaar 2022-2023 op in. Dit programma heeft tot doel om kinderen op kwetsbare scholen ook een 'rijke schooldag' te geven met toegang tot sport en cultuur. De komende jaren wordt dit programma behoorlijk uitgebreid en doorontwikkeld tot een duurzaam en structureel programma. Hierdoor krijgen meer kinderen met risico op achterstanden meer uren ontwikkeltijd; er wordt gestreefd naar 10 uur per week (Kamerstukken II, ref. 38987618, 2023). Aandachtspunt voor dit programma is wel dat er momenteel nog geen kwaliteitskader is – er worden geen eisen gesteld aan de kwaliteit en veiligheid. De pedagogische kwaliteit en het ontwikkel-effect zijn daarmee nog niet duidelijk.

Gezien bovenstaande – ontwikkel-effect voor kinderen van werkende ouders beperkt aangetoond en specifieke naschoolse programma's voor kwetsbare kinderen in ontwikkeling – lijken er mogelijkheden om te besparen op de uitgaven aan BSO, zonder te veel in te leveren op de ontwikkeling van kinderen. Daarbij zijn twee opties doorgerekend: 1) geen VKO meer voor de BSO vanaf 4 jaar en 2) geen VKO meer voor de BSO vanaf 10 jaar. Een gedragseffect kan zijn dat ouders besluiten minder te gaan of blijven werken, omdat werken minder loont door de duurdere opvanguren na schooltijd.

8.2 Intensiveringsopties

In deze paragraaf bespreken we mogelijke intensiveringsopties. Bij de selectie van intensiveringsopties is – zoals de focus van de evaluatie – alleen gelet op de doelstelling ontwikkeling van kinderen en niet op de effecten op de arbeidsparticipatie. Vanaf twee jaar is de ontwikkelwinst die intensieve en kwalitatief goede kinderopvang biedt op cognitief en sociaal-emotioneel vlak aangetoond. Kinderen uit kwetsbare gezinnen profiteren daar het meest van. Vanuit ontwikkelperspectief neemt de effectiviteit van het beleid toe als (i) het bereik van kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden toeneemt en (ii) als de kwaliteit van de formele kinderopvang verder toeneemt. Hieronder volgen enkele opties die hieraan kunnen bijdragen.

Tabel 8.2: Intensiveringsopties

Opties:	Financieel effect
a) Een verplicht gratis aanbod van 3 dagen (21 uur) voor peuters van 3 jaar	150
b) Een gratis aanbod van 3 of 4 dagen (28 uur) voor peuters vanaf 2 jaar	200
c) Betere voorlichting en toeleiding kwetsbare kinderen	*
d) Kwaliteitsimpulsen	*
<ul style="list-style-type: none"> • Gastouderopvang verbeteren • buitenschoolse opvang: aanbod verrijken 	
e) Professionalisering, bijvoorbeeld:	*
<ul style="list-style-type: none"> • vergroten interactievaardigheden pm-ers, omgaan lastig gedrag/ groepen • versterken kwaliteitszorg • verbreden rol naar partner in de opvoeding en samenwerking omgeving 	

* Financiële effecten zijn nog niet geraamd; dit vraagt eerst nog om een nadere uitwerking van voorgestelde maatregelen.

Verplicht gratis aanbod voor alle peuters vanaf 3 jaar naar een voorschoolse voorziening (optie a)

Deze optie brengt met zich mee dat alle peuters in Nederland naar de kinderopvang gaan. Idealiter sluit deze optie zoveel mogelijk aan bij de reguliere schooltijden (bijvoorbeeld 3 x 7 uur). Het kabinet streeft ernaar dat alle peuters naar een dergelijke voorziening gaan. Een klein deel van de peuters gaat echter niet of zeer beperkt, omdat er of geen recht op kinderopvangtoeslag is, ouders het te duur vinden, andere oplossingen hebben en/of niet overtuigd zijn van de ontwikkelingsfunctie van kinderopvang of voorschoolse educatie voor hun kind. Door het leerrecht te vervroegen en uniformeren, krijgen alle peuters vanaf 3 jaar dezelfde kans. Dit vereenvoudigt het stelsel tevens. Eventueel kunnen de middelen die nu door OCW voor VE worden ingezet, gebruikt worden om de kwaliteit van de voorschoolse voorziening te verhogen op (voor)scholen en in wijken waar daar extra behoefte aan is. Een (verplicht) gratis peuteraanbod van 21 uur, vergroot mogelijkheden voor alle ouders om actief te zijn op de arbeidsmarkt, terwijl hun peuter ontwikkeltijd krijgt.

Een gratis aanbod voor alle peuters vanaf 2 jaar (optie b)

Uit het syntheseonderzoek komt naar voren dat de meeste ontwikkelwinst is te behalen bij intensieve opvang (3 of meer dagen) voor peuters vanaf 2 jaar. Op dit moment gaat een klein deel van de peuters niet of zeer beperkt naar een voorschoolse voorziening. Met deze optie ontstaat er een 'gratis' aanbod van 3 of 4 dagen (28 uur per week) voorschoolse voorziening voor alle peuters. Boven deze uren is er geen aanspraak op vergoeding. Ouders betalen alleen nog de kosten boven het maximum tarief. Een uitvoeringsoptie is dat voor alle ouders van peuters vergoeding kinderopvang wordt opengesteld en de arbeidseis wordt losgelaten. VE en gemeentelijke regelingen kunnen komen te vervallen; dit vereenvoudigt het stelsel. Idealiter sluit deze optie zoveel mogelijk aan bij de reguliere schooltijden (bijvoorbeeld 4 x 7 uur). Dit helpt tevens de opties betaalbaar en rekening te houden met de beperkte beschikbare kindplaatsen. Eventueel kunnen de middelen die nu door OCW voor VE worden ingezet, gebruikt worden om de kwaliteit van de voorschoolse voorziening te verhogen op (voor)scholen en in wijken waar daar extra behoefte aan is.

Betere voorlichting en toeleiding, met name aan ouders in kwetsbare situaties (optie c)

De perceptie van ouders over kinderopvang weerhoudt sommigen ervan gebruik te maken van een voorschoolse voorziening, met name kwetsbare ouders die geen ervaring hebben met formele kinderopvang. Intensiveren van voorlichting over de ontwikkelkansen van kinderen op de opvang zouden ouders, met name die in kwetsbare situaties, kunnen stimuleren gebruik te maken van een voorschoolse voorziening. In eerste instantie is belangrijk om de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid over kinderopvang centraal, vindbaar en afgestemd op de behoefte van de doelgroep aan te bieden. Daarnaast zouden er op lokaal niveau gerichte interventies ingezet kunnen worden om kwetsbare

gezinnen nog beter toe te leiden naar een voorschoolse voorziening. Uit eerder geteste interventies bleek dat het inzetten van rolmodellen (andere ouders die kinderopvang gebruiken) kansrijk is om ouders te stimuleren gebruik te maken van kinderopvang.

Een aanvullende optie is ook nog om kinderopvangorganisaties te verplichten (door bijvoorbeeld afspraken te laten maken met gemeenten) voorrang te geven aan kinderen met risico's op ontwikkelachterstanden. Dit is met name van belang als er te weinig plekken kinderopvang zijn om alle peuters te bedienen.

Kwaliteitsimpulsen (optie d)

Hoewel de kwaliteit van de opvang gemiddeld genomen goed is, is er ruimte voor verbetering. De laatste jaren is verkend welke verbeteringen specifiek in de opvangsoorten gastouderopvang en buitenschoolse opvang doorgevoerd kunnen worden.

Gastouderopvang verbeteren

Eerder is geconstateerd dat de kwaliteit van gastouderopvang erg varieert en verbeteringen mogelijk zijn om de kwaliteit te verhogen en beter te borgen. Er wordt al ingezet op het verbeteren van het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de gastouderopvang en gastouderbureaus. Uit onderzoek blijkt ook ruimte voor het verhogen van de opleidingseisen voor gastouders en gastouderbureaus, die de gastouders professioneel ondersteunen, en daarnaast in te zetten op professionalisering, en met name gericht op het vergroten van de interactievaardigheden van gastouders en tijd vrijmaken voor bijscholing en begeleiding. Dergelijke maatregelen brengen extra kosten met zich mee; een verhoging van de maximum uurprijs zoals waartoe ook besloten is, is dan een logisch gevolg.

Buitenschoolse opvang verrijken

Uit dit syntheseonderzoek blijkt dat er ruimte is om de kwaliteit van de buitenschoolse opvang te verbeteren door het aanbod te verrijken. Oudere kinderen zijn gebaat bij meer autonomie en inbreng, grotere, wisselende groepen (niet aanpassen BKR) en diversiteit in pedagogisch medewerkers. Het samenwerken met lokale partners, bijvoorbeeld op het gebied van sport, muziek, cultuur, natuur, draagt bij aan verrijking van het aanbod, beter op leeftijd afgestemd aanbod en een aantrekkelijkere BSO voor kinderen en hun ouders. Dit is ook een wens van ouders en kinderen.

De huidige set aan kwaliteitseisen, zoals bijvoorbeeld de regels rondom stamgroepen, opleidingseisen, binnen- en buitenruimtes en registratie van personeel van partnerorganisaties staat een verrijking van het aanbod in de weg. Het kabinet is voornemens om in 2024 al een aantal belemmerende eisen te versoepelen. Zo komt er een BKR op locatieniveau in plaats van op groepsniveau; kunnen anders geschoolden (zoals bijvoorbeeld mensen met sport- en muziekachtergrond) ook in de BSO werken en wordt het eenvoudiger om verschillende groepen en locaties samen te voegen (Kamerstukken II, nr. 2023-0000236028, 2023).

Daarmee zijn nog niet alle belemmerende regels die een verrijking van het aanbod in de weg staan opgelost. Een volgende stap is het versoepelen van regels voor ruimtes, stamgroepen, PRK registraties voor partnerorganisaties, zodat de samenwerking met lokale partners met expertise in en beschikbare ruimte voor bijvoorbeeld sport, cultuur en natuur gestimuleerd worden.

Een manier om de samenwerking met lokale partners en meer divers activiteitsaanbod te stimuleren is ook het vergoeden van voorbereidingstijd zijn zodat pedagogisch medewerkers tijd krijgen voor de voorbereiding van een programma. Op dit moment wordt in de bepaling van de maximum uurprijzen door de overheid geen rekening gehouden met voorbereidingstijd. Als daar wel rekening mee wordt gehouden door de overheid, zal de maximum uurprijs voor de BSO omhoog gaan.

Tot slot kan door kennisdeling de sector zelf al gestimuleerd worden actief aan de slag te gaan het aanbod te verrijken en de waarde en ontwikkelopbrengst van de buitenschoolse opvang actiever uit te dragen. Het Expertisecentrum Kinderopvang zou hierin een stimulerende en ondersteunende rol in spelen.

Professionalisering (optie e)

De kwaliteit van de opvang is essentieel voor de ontwikkelkansen van kinderen. In Nederland is de kwaliteit van de kinderopvang gemiddeld goed maar er zijn nog mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering, met name op het educatieve vlak. Uit deze analyse is duidelijk geworden dat proceskwaliteit uiteindelijk de kwaliteit bepaalt en dat structurele kwaliteitseisen daarin ondersteunen. De kwaliteit van kinderopvang wordt primair bepaald door wat er in de groep gebeurt: in de interactie tussen kinderen onderling en tussen pedagogisch professionals en kinderen, de zogenaamde proceskwaliteit. Door verdere professionalisering van organisaties en medewerkers kan de proceskwaliteit verder verhoogd worden in alle opvangsoorten: kinderdagopvang, peuteropvang, gastouderopvang, buitenschoolse opvang. Als nog meer ouders overtuigd zijn van de kwaliteit en ontwikkelfunctie van kinderopvang, is de verwachting dat meer ouders hun kinderen naar de kinderopvang brengen, waardoor ouders zelf meer mogelijkheden creëren om te gaan of meer uren te gaan werken.

Vergroten van interactievaardigheden pm-ers, omgaan met lastig gedrag en groepsdynamiek

Een belangrijk onderdeel van professionalisering is, zo blijkt uit dit syntheseonderzoek, het vergroten van de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers. Het gaat dan om het stimuleren en begeleiden van interacties met en tussen kinderen. Het kan ook gaan over het aanreiken van tools om beter in staat te zijn om te gaan met lastig gedrag van kinderen en groepen. De pedagogisch beleidsmedewerker/coach kan hierbij een centrale rol vervullen. Een beter toegeruste medewerker, leidt mogelijk ook tot verminderde werkdruk en meer werkplezier. De overheid kan bijvoorbeeld weer een subsidieregeling ontwikkelen of continue scholing van personeel verplichten om de interactievaardigheden van medewerkers te vergroten.

Versterken kwaliteitszorg

Kinderopvangorganisaties kunnen meer gaan doen aan interne kwaliteitszorg. Er kan ook gedacht worden aan een -al dan niet- verplicht (landelijk) zelfevaluatie-instrument waarmee houders de (pedagogische) kwaliteit van hun locaties in kaart brengen en gebruiken voor reflectie, evaluatie en doorvoeren van verbetermaatregelen. Nu al werken veel organisaties systematisch met dergelijke instrumenten. Bevindingen hieruit geven ouders en toezichhouders waardevolle informatie en vormen de basis voor gesprekken over kwaliteitsbevordering. Het versterken van de rol van de oudercommissie is ook een manier om kwaliteit te borgen en te bevorderen.

Verbreden rol naar partner in de opvoeding en samenwerking met omgeving

Bij ouderbetrokkenheid gaat het niet alleen om meer inspraak in het beleid, maar ook om een grotere betrokkenheid van ouders bij de opvang van hun eigen kinderen. Het blijkt dat ouders invloed kunnen hebben op hoe een kind zich op de opvang voelt, zeker bij de jongste kinderen. Pedagogisch medewerkers kunnen met ouders spreken over hun zorgen. Er kunnen (langere) wenperiodes worden ingebouwd voor nieuwe kinderen waarbij de ouders ook een deel van de tijd aanwezig kunnen zijn. Uitwisseling van informatie over hoe het thuis gaat is ook van belang. Overigens liet de laatste landelijke kwaliteitsmonitor zien dat het contact en de contactmomenten met ouders verminderd is. Dit heeft zich (nog) niet hersteld na de COVID-19-crisis.

Verdere professionalisering betreft de versterking van de samenwerking tussen kinderopvang, onderwijs en jeugdzorg. Door samenwerking in deze driehoek ontstaat een inclusievere speelleeromgeving. Dit sluit aan bij het advies van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) over gezond opgroeien en ontwikkelen (Nederlands Jeugdinstituut, 2022). Het NJI pleit ervoor om de pedagogische basis³⁴ te versterken, door meer contact en samenwerking te stimuleren tussen ouders, kinderen, kinderopvang, onderwijs, en andere belangrijke partners/contacten in de opvoeding zoals bijvoorbeeld bureaus, vrienden, familie, maar ook een geloofsgemeenschap, een sportvereniging, een centrum voor jeugd en gezin. Voor de kinderopvang kan dit betekenen dat zij meer open staan voor en contact zoeken met ouders en andere betrokken mensen en organisaties bij het kind. Zij komen dan meer in de rol

³⁴ De pedagogische basis bestaat uit alle contacten, relaties en leefomgevingen die bijdragen aan het opgroeien en opvoeden van kinderen. Ervaringen buiten het gezin hebben veel invloed op de ontwikkeling van kinderen.

van ‘partner in de opvoeding’, waardoor de ontwikkelingsstimulering die op de kinderopvang, thuis en elders plaatsvindt elkaar kunnen versterken. Diverse onderzoeken bevestigen dat versterking van de ontwikkelingsstimulering in de thuisomgeving, de ontwikkelingseffecten van kinderopvang en voorschoolse educatie vergroot (Burger, 2010; Leseman & Slot, 2014; Sylva, et al., 2010; Melhuish, 2016; Sylva et al., 2004). Indien pedagogisch medewerkers de samenwerking met ouders en andere partners in de wijk gaan versterken, zullen ze daar ook tijd voor moeten nemen. Bij de berekening van de huidige maximum uurprijs is daar vooralsnog geen rekening mee gehouden.

8.3 Kennislacunes

Dit syntheseonderzoek geeft inzicht in de effecten van beleid. Niettemin blijft meer inzicht gewenst. Deze paragraaf geeft een overzicht van de huidige en toekomstige kennislacunes, voortgekomen uit het onderzoek. Dit overzicht kan gebruikt worden bij besluiten over de kennis- en onderzoeksagenda van het kinderopvangbeleid voor de komende jaren.

Intensiveren monitoren en evalueren kwaliteit, percepties en ontwikkel-effecten

- De kwaliteit van opvang blijkt essentieel voor het realiseren van effecten op de ontwikkeling van kinderen. Daarom is het van groot belang dat we goed zicht houden op die kwaliteit. Momenteel wordt de proceskwaliteit gevolgd aan de hand van de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) en de structurele kwaliteit door de inspectiebezoeken. Hoewel LKK een goed instrument is om proceskwaliteit in de Nederlandse kinderopvang te meten, is het goed te verkennen hoe de monitor verbeterd kan worden.
- De perceptie van kinderopvang varieert erg tussen gezinnen en is afhankelijk of men er ervaring mee heeft of niet, of men hoger of praktisch geschoold is, welke leeftijd de kinderen zijn. Als ouders niet het nut of noodzaak zien van kinderopvang, dan worden er andere beslissingen over de opvang van kinderen en werk gemaakt. Het blijft belangrijk om de te blijven monitoren hoe ouders de kinderopvang en in het bijzonder de ontwikkelingsfunctie daarvan ervaren zodat daar in de beleidsontwikkeling rekening mee kan worden gehouden. In het verleden heeft het SCP de beleving van ouders uitgebreid gepeild en er zijn ook vragen opgenomen in de Emancipatiemonitor van het CBS. Het is belangrijk om deze typen vragen te blijven stellen en daarvoor in nauw contact te zijn met deze instanties en eventueel overwegen regelmatig de percepties van ouders te peilen middels een ouderpeiling.
- De mening van kinderen wordt overigens nog weinig meegenomen in monitoring en evaluatie. Zeker voor kinderen in de buitenschoolse opvang ligt dit erg voor de hand. Hier liggen kansen om te verrijken en meer ontwikkel-effecten te genereren. Binnen de Europese Werkgroep Early Childhood Education and Care (ECEC) krijgt dit aspect van monitoring en evaluatie steeds meer aandacht (European Commission, sd). De bevindingen van het onderzoek van Eijkholt (2022) laten bovendien zien dat het goed is om kinderopvang een expliciete plek te geven in het pedagogisch beleid. Het hebben en krijgen van keuzevrijheid en verantwoordelijkheid draagt bij aan het welzijn van kinderen, hun betrokkenheid bij de activiteiten en de kwaliteit van de sociale omgang tussen kinderen (Eijkholt, 2022).
- Verder is ook uit dit syntheseonderzoek gebleken dat er weinig (internationaal) onderzoek beschikbaar is over de kwaliteit en ontwikkelingsfunctie van de buitenschoolse opvang en naschoolse activiteitenprogramma's. Het zou goed zijn om meer kennis te hebben over de belangrijkste factoren die de kwaliteit en ontwikkelingsfunctie bepalen. Dit syntheseonderzoek heeft verschillende elementen aangewezen die de educatieve kwaliteit van de buitenschoolse opvang kunnen verhogen.

Inzicht in effectieve instrumenten om professionalisering te stimuleren

- De analyse heeft laten zien dat de meeste kwaliteitswinst te behalen is op proceskwaliteit, omdat deze over de ontwikkeling van kinderen gaat. De huidige kwaliteitseisen focussen zich vooral op de structurele kenmerken. Er is behoefte aan inzicht in mogelijkheden voor meer ‘open’ kwaliteitsnormen in wetgeving die knelpunten wegnemen en ruimte bieden voor alternatieve realisatie van kwaliteitsdoelen. Daarbij kan ook geleerd worden van andere sectoren zoals de (jeugd) zorg en het onderwijs. Om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden, voor- en nadelen en effecten is onderzoek nodig.

- Diverse onderzoeken laten zien dat uit professionalisering van pm-ers veel winst te behalen valt. Er hebben al diverse interventies en onderzoeken op dit gebied plaatsgevonden. Een subsidieregeling gericht op het vergroten van interactievaardigheden van pm-ers bleek in het verleden al positief. Er is ook steeds meer behoefte vanuit de sector voor het aanreiken van tools aan pm-ers om met lastig gedrag van kinderen en groepen om te gaan die extra aandacht vragen.³⁵ Ook wordt de roep om de kinderopvang meer als partner in de opvoeding te zien steeds sterker (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.-a; Nederlands Jeugdinstituut, z.d.-b). Daar moeten pm-ers dan wel voldoende voor worden opgeleid, begeleid en toegerust zijn. In welke mate deze ontwikkeling gewenst is, wat daar precies voor nodig is en welke rol de overheid daarin kan spelen dient nog te worden verkend. Het zou goed zijn om dit verder te verkennen middels gesprekken met ouders, professionals uit de kinderopvang en andere experts met kennis van jeugdzorg, onderwijs en kinderopvang.
- Versterken van kwaliteitszorg als onderdeel van professionalisering is als een intensiveringsoptie geschetst. Verder onderzoek naar welke elementen van (interne) kwaliteitszorg kunnen bijdragen aan kwaliteit van de kinderopvang zou wenselijk zijn.

Inzicht in alternatieve stelsels van toezicht en handhaving

- Het huidige toezichtstelsel is complex, kent diverse knelpunten en verschilt met die van aanverwante sectoren zoals onderwijs en jeugdzorg. Dit syntheseonderzoek heeft laten zien dat er behoefte is aan verdere verbetering van toezicht en handhaving.
- We constateerden al dat er meer ontwikkelwinst te behalen valt om de proceskwaliteit te verhogen. Om de ontwikkeling van deze proceskwaliteit te monitoren, evalueren en stimuleren is een ander type kwaliteitskader (meer 'open' kwaliteitsnormen) en ook een ander type toezicht nodig: minder gericht op het voldoen aan structurele kenmerken en juist meer gericht op het realiseren van ontwikkel-effect. Daarvoor is meer inzicht nodig onder welke randvoorwaarden invoering van principle based regulation (en daaraan gekoppeld toezicht) mogelijk is.

³⁵ Mede gebaseerd op de grote belangstelling vanuit de sector om deel te nemen aan webinars in over het 'Bevorderen van een positieve groepsdynamiek' en 'Positieve gedragsondersteuning' van het Expertisecentrum Kinderopvang.

Geraadpleegde bronnen

Andersson Elffers Felix & SEO. (2022). *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang*.

Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well being. *Journal of Political Economy*, 709-745.

Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1-26.

Barnett, W. S. (2010). Universal and targeted approaches to preschool education in the United States. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 4(1), 1-12.

Berenschot. (2022). *Kennisdossier Kinderopvang in beeld: Een beschrijving van de geschiedenis en stand van zaken van kinderopvang in Nederland*.

Berger, L., Panico, L., & Solaz, A. (2021). The impact of center-based childcare attendance on early child development: evidence from the french elfe cohort. *Demography*, 419-450.

Berkemeyer, N. (2016). *Ausbau von Ganztagschulen: Regelungen und Umsetzungsstrategien in den Bundesländern*. Bertelsmann Stiftung.

Besluit kwaliteit gastouderbureaus, gastouders en voorzieningen voor gastouderopvang. (2020). Retrieved mei 25, 2023, from Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031621/2020-10-01>

Besluit kwaliteit kinderopvang. (2021). Retrieved mei 25, 2013, from Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039936/2021-07-01>

Blom, M., Onstenk, A., Van der Maas, G., & Zwanepol, M. (2020). *Onderzoek sociaal-medische indicatie: Hoe hebben gemeenten het ingericht en welke effecten heeft dit?* Bureau Significant. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0906dd26-f1bd-4f22-aa48-1302f4a6e20f/pdf>

Boogaard, M., & Bollen, I. (2022). *Inventarisatieonderzoek gastouderopvang*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-710352dafb7dedf204c9bf067f82c5f5f1b0f231/pdf>

Boot, N., Pol, B., De Vos, B., & Zonneveld, E. (2019). *Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES*. Tabula Rasa. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/publicaties/2023/03/14/bevorderen-kinderopvang-onder-ouders-met-lage-ses>

Broekhuizen, M. L., Van Aken, M. A., Dubas, J. S., Mulder, H., & Leseman, P. P. (2015). Individual differences in effects of child care quality: The role of child affective self-regulation and gender. *Infant Behavior and Development*, 216-230.

Buitenhek, E. (2022). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021*. Bureau Buitenhek. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a074337e6078d6d71698642fcoocabbfb09db12c/pdf>

Bureau Bartels. (2021). *Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK): Eindmeting*. Amersfoort. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6f10fbba-08c6-4845-b519-fffeb5374ffd/pdf>

Bureau Bartels. (2022). *Evaluatie Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag*. Amersfoort.

Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(2), 140-165. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2009.11.001>

Cascio, E. U., & Schanzenbach, D. W. (2013). *The impacts of expanding access to high-quality preschool education*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2011). *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-23december2011.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Doorrekening-scenarios-kindvoorzieningen.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Verlenging kinderopvangtoeslag, 2013-2019*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/16/verlenging-kinderopvangtoeslag-2013-2019>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, december 30). *Economisch beeld negatiever*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/economisch-beeld-negatiever>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, december 30). *Economisch beeld negatiever*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/economisch-beeld-negatiever>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a). 5.2 Wie zorgt voor de kinderen? In *Emancipatiemonitor 2022* (pp. 106-113).

Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022b). *Emancipatiemonitor 2022*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://longreads.cbs.nl/emancipatiemonitor-2022/>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022c). *Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/module-arbeid-zorg-en-kinderopvang-2021>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023a, februari 8). *Meer werknemers in kinderopvang, maar vacaturegraad hoger dan ooit*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/06/meer-werknemers-in-kinderopvang-maar-vacaturegraad-hoger-dan-ooit>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023b, april 26). *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*. StatLine: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80305ned/table?searchKeywords=kinderdagverblijf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023c, februari 15). *Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag, 2015-2021*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/07/recht-op-en-gebruik-van-kinderopvangtoeslag-2015-2021>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023d, maart 8). *Verdeling werk en zorg tussen vaders en moeders vaak anders dan gewenst*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/10/verdeling-werk-en-zorg-tussen-vaders-en-moeders-vaak-anders-dan-gewenst>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Economisch beeld*. Retrieved mei 23, 2023, from <https://www.cbs.nl/nl-nl/reeksen/economisch-beeld>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.-a). *Arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/arbeidsparticipatie-naar-leeftijd-en-geslacht>

Datta Gupta, N., & Simonsen, M. (2010). Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. *Journal of Public Economics* 94 1-2, 30-43.

De Vet, S. M., Vrijhof, C. I., Van Der Veek, S. M., Piephenbosch, J. M., Van Bakel, H. J., & Vermeer, H. J. (2021). Child care in times of covid-19: Predictors of distress in dutch children and parents when re-entering center-based child care after a 2-month lockdown. *Frontiers in Psychology*, 12.

Dienst Toeslagen. (z.d.). *De Toeslagenmonitor*. Retrieved mei 31, 2023, from <https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers/toeslagenmonitor>

Drange, N., & Havnes, T. (2019). Early childcare and cognitive development: evidence from an assignment lottery. *Journal of*

Labor Economics 37 2, 581-620.

Durlak, J. A., Mahoney, J. L., Bohnert, A. M., & Parente, M. E. (2010). Developing and improving after-school programs to enhance youth's personal growth and adjustment: a special issue of *ajcp*. *American Journal of Community Psychology*, 285-293.

Eerste Kamer. (2015). *Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen*. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34045_wet_versterking_positie#p1

Eijkholt, C. B. (2022). *Children's rights and citizenship: A perspective for inclusive and democratic education and care for young children*. Utrecht: Utrecht University. <https://doi.org/10.33540/1353>

Elango, S., García, J. L., Heckman, J. J., & Hojman, A. (2016). Early Childhood Education. In R. A. Moffitt (Red.), *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, Volume 2* (pp. 235-297). Chicago: University of Chicago Press.

European Commission. (2019). *Employment and social developments in Europe 2019: sustainable growth for all : choices for the future of Social Europe*. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxemburg: Publications Office. <https://doi.org/10.2767/305832>

European Commission. (sd). *Early childhood education and care initiatives*. Retrieved mei 30, 2023, from European Education Area: Quality education and training for all: <https://education.ec.europa.eu/education-levels/early-childhood-education-and-care/about-early-childhood-education-and-care>

Evening. (z.d.). *De aanleiding tot dit onderzoek*. Retrieved mei 23, 2023, from <https://eveningonderzoek.nl/onderzoek/de-aanleiding-tot-dit-onderzoek/>

Expertisecentrum Kinderopvang. (2022). *Beroepskrachten in opleiding - Toezicht - Corona: Onderzoek naar ervaringen in de kinderopvang*.

Fekkes, M., Fukkink, R. G., & Sluiter, R. M. (2021). *Toddlers in Dutch center- and home-based care: Socio-emotional development from childcare to kindergarten*. Research Institute of Child Development and Education, University of Amsterdam, TNO Research.

Fischer, N., & Klieme, E. (2013). Quality and effectiveness of German all-day schools. Results of the study on the development of all-day schools in Germany. In J. Ecarius, E.

Klieme, L. Stecher, & J. Woods (Red.), *Extended education - an international perspective: proceedings of the international conference on extracurricular and out-of-school time educational research* (pp. 27-52). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

- Fukkink, R. (2022). Infants in Dutch daycare: Exploring fine grained dimensions of temperament. *Infant and Child Development*.
- Fukkink, R., & Boogaard, M. (2020). Pedagogical quality of after-school care: Relaxation and/or enrichment? *Children and Youth Services Review*.
- Fukkink, R., Groeneveld, M., Henrichs, L., Jilink, L., Leseman, P., Slot, P., & Vermeer, H. (Red.). (2017). *De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief*. Uitgeverij SWP.
- Gambaro, L., Stewart, K., & Waldfogel, J. (2014). *An equal start?: Providing quality early education and care for disadvantaged children*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2020.104903>
- GGD GHOR Nederland. (2022, december 2). GGD'en signaleren nadelige gevolgen van personeelskrapte in kinderopvang. Retrieved mei 25, 2023, from <https://ggdghor.nl/actueel-bericht/ggden-signaleren-nadelige-gevolgen-van-personeelskrapte-kinderopvang/>
- GGD GHOR Nederland. (2023). Signalen bevindingen toezicht kinderopvang: Q4 2022.
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 100-114.
- Heath, R. D., Anderson, C., Turner, A. C., & Payne, C. M. (2018). Extracurricular activities and disadvantaged youth: a complicated—but promising—story. *Urban Education*, 1415-1449. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042085918805797>
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savellyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the highscope perry preschool program. *Journal of Public Economics*, 114-128.
- I&O Research. (2022). Ervaringen met kinderopvang: Meting 1 - oktober 2022. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/publicaties/2023/01/30/ervaringen-met-kinderopvang>
- Inspectie van het Onderwijs. (2017). Toezicht en handhaving kinderopvang: Landelijke rapportage 2016. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/11/27/toezicht-en-handhaving-kinderopvang-2016>
- Inspectie van het Onderwijs. (2018). Onderzoeksrapport kwaliteit en inkomen – Verkenning naar de relatie tussen het inkomen van ouders en de kwaliteit van de kinderopvang. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/05/02/kwaliteit-en-inkomen>
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2019/11/19/landelijk-rapport-gemeentelijk-toezicht-kinderopvang-2018>
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/18/bijlage-3-landelijk-rapport-kinderopvang-ivho-2019>
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). Thema-onderzoek: Toezicht gastouderopvang. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themaraapporten/2020/07/21/thema-onderzoek-toezicht-gastouderopvang>
- Inspectie van het Onderwijs. (2021). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2021/12/20/landelijk-rapport-kinderopvang-2020>
- Inspectie van het Onderwijs. (2022). Factsheet Jaarrapportage LEA/vve 2021. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2022/12/21/factsheet-jaarrapportage-lea-vve-2021>
- Inspectie van het Onderwijs. (2023). Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2022/12/21/landelijk-rapport-gemeentelijk-toezicht-kinderopvang-2021>
- Japel, C., Tremblay, R. E., & Côté, S. (2005). *Quality Counts! Assessing the Quality of Daycare Services Based on the Quebec Longitudinal Study of Child Development*. IRPP Choices.
- Jepma, I., & Vander Heyden, K. (2022). *Verbeteren start in het basisonderwijs: Een wetenschappelijk kader*. Sardes. https://sardes.nl/wp-content/uploads/2022/11/verbeteren_start_in_het_basisonderwijs.pdf
- Jepma, I., Van Esch, R., De Geus, W., & Schuurman, T. (2021). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Sardes & Oberon. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-acf89177-dc7d-4de0-ac3d-293e5148534c/pdf>
- Jilink, L., & Fukkink, R. (2017). Effecten van kinderopvang op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen: Een overzicht van Nederlands onderzoek. *De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief*, 87-115.
- Kamerstukken II, 0000165260. (2021). *Evaluatie Subsidieregeling taal- en interactievaardigheden kinderopvang en enquête kinderopvang onder ouders augustus 2021*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-01boae01-0ae6-4bf7-91e9-a05c62f59c48/pdf>

- Kamerstukken II, 2021-0000199983. (2021). *Verzamelbrief kinderopvang december 2021*. Ministerie van Sociale Zaken. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-acbodes4-boeb-473e-b8d3-fca387038899/pdf>
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 303. (2016).
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 330. (2017). *Advies Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z04071&did=2017D08417
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 373. (2018). *Kabinetsreactie op Taskforce advies samenwerking kinderopvang en onderwijs*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2018Z14076&did=2018D39654>
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 414. (2020). *Verzamelbrief Kinderopvang juni 2020*.
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 416. (2020, september 14). *Kinderopvang*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-31322-443.html>
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 437. (2021).
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 443. (2022, april 15). *Verzamelbrief kinderopvang*.
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 462. (2022, juli 8).
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 463. (2022).
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 484. (2023).
- Kamerstukken II, 31 322, nr. 488. (2023). *Voortgangsbrief over de aanpak personeelstekorten*.
- Kamerstukken II, 31858733. (2022). *Programma School en Omgeving in het funderend onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Kamerstukken II, 35 574, nr. 12. (2021).
- Kamerstukken II, 35 574, nr. 13. (2021).
- Kamerstukken II, nr. 2022-0000099925. (2022). *Verzamelbrief Kinderopvang april 2022*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1643e9899e6c6580fe501c56f7de92dooc7288c/pdf>
- Kamerstukken II, nr. 2022-0000102158. (2022).
- Kamerstukken II, nr. 2023-0000236028. (2023).
- Voortgang Aanpak personeelstekort kinderopvang*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/26/kamerbrief-voortgang-aanpak-personeelstekort-kinderopvang>
- Kamerstukken II, nr. 2023-0000248203. (2023). *Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/26/kamerbrief-voortgangsrapportage-herziening-financieringsstelsel-kinderopvang>
- Kamerstukken II, ref. 38987618. (2023). *Vervolgaanpak Programma School en Omgeving*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z13204&did=2023D31361
- Kantar. (2020). *Kinderopvang - najaar 2020*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-382c378a-2eb6-40f2-bef1-9e3122efcc6e/pdf>
- Kantar. (2021). *Effecten van de coronacrisis op de (kinder)opvang - Wave III*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-51774a65-9e02-4aba-813a-345f69736375/pdf>
- Kantar Public. (2021). *De betekenis van bso voor ouders en kinderen: Een kwalitatief onderzoek naar de toegevoegde waarde van bso*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/22/de-betekenis-van-bso-voor-ouders-en-kinderen>
- Kantar Public. (2022). *Flitspeiling arbeidsmarkttekort kinderopvangsector*.
- Kantar Public. (2022). *Plusopvang in Nederland: een verkenning*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7fcfebe06ag9deafcf4dea759d2ec73e9a5214e1cf/pdf>
- Kinderopvang Werkt! (2022). *Quickscan kinderopvang: Arbeidsmarktontwikkelingen februari 2022 en vooruitblik tot en met juni 2022*. Utrecht. https://www.kinderopvang-werkt.nl/sites/fcb_kinderopvang/files/2022-02/Quickscan%20arbeidsmarktontwikkeling%20kinderopvang%20februari%202022%20Kinderopvang%20werkt.pdf
- Kok, L., Schwartz, T., & Koeman, N. (2022). *Evaluatie Wet IKK. SEO economisch onderzoek*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/08/evaluatie-wet-ikk-2022>
- Kok, L., Schwartz, T., & Koeman, N. (2023). *Evaluatie wet OKK. SEO Economisch Onderzoek*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e9522f3543cab567bc8565bdcff4aefb6ff4obe/pdf>
- Kottelenberg, M. J., & Lehrer, S. F. (2017). Targeted or universal coverage? Assessing heterogeneity in the effects of universal child care. *Journal of Labor Economics*, 609-653.

Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. (2018). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang - Gecombineerde metingen 2017-2018*.

Lauer, P. A., Akiba, M., Wilkerson, S. B., Apthorp, H., Snow, D., & Martin-Glenn, M. L. (2006). Out-of-school-time programs: a meta-analysis of effects for at-risk students. *Review of Educational Research*, 275-313.

Leseman, P. P., & Slot, P. L. (2014). Breaking the cycle of poverty: challenges for European early childhood education and care. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 314-326. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912894>

Leseman, P., & Van Huizen, T. (2022). *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*. Universiteit Utrecht.

Leseman, P., & Veen, A. (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8: ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. (P. Leseman, & A. Veen, Red.) Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Leseman, P., Van der Werf, W., Jepma, I., Studulski, F., Nelemans, S., & Slot, P. (2021). *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning*. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-66fe79f8-21d7-4bf3-a50a-40c258c52dd1/pdf>

luiteer, R. M., Fekkes, M., & Fukkink, R. G. (2023). Comparing center-based with home-based child care: type of care moderates the association between process quality and child functioning. *Early Childhood Research Quarterly*, 102-114. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2022.07.017>

Mare. (2021). *Levensgebeurtenis 'ik krijg een kind': Rapportage van kwalitatief onderzoek*. Amsterdam. <https://www.programmamenscentraal.nl/documenten/rapporten/2022/02/10/onderzoeksrapport-levensgebeurtenis-ik-krijg-een-kind>

McCoy, D. C., Yoshikawa, H., Ziol-Guest, K. M., Duncan, G. J., Schindler, H. S., Magnuson, K., Yang, R., Koepp, A., & Shonkoff, J. P. (2017). Impacts of early childhood education on medium- and long-term educational outcomes. *Educational Researcher*, 474-487.

Melhuish, E. (2016). Longitudinal research and early years policy development in the UK. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 10(1). <https://doi.org/10.1186/s40723-016-0019-1>

Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Slot, P., Broekhuizen, M., & Leserman, P. (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development*. CARE - European Early Childhood Education and Care.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015). *Beleidsdoorlichting Kinderopvang*. <https://drakepit.nl/wp-content/uploads/2016/01/beleidsdoorlichting-kinderopvang-mr-2-1.pdf>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, december 15). *Beleidsregel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 december 2021, 2021-000161024, tot wijziging van de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang in verband met de invoering van de mogelijkheid tot flexibel inspecteren*. Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcr-2021-49365.html#extrainformatie>

Motivaction. (2022). *Inclusieve kinderopvang: Kwalitatief onderzoek naar ervaringen van ouders*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ocd1c17c6ae676767f38bee457ffae76a3b58a2/pdf>

Nederlands Jeugdinstituut. (2022). *Opgroeien doe je samen: Bouwen aan een stevige pedagogische basis*. Utrecht. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2022-12/Opgroeien%20doe%20je%20samen.pdf>

Nederlands Jeugdinstituut. (2023, mei 23). *Werken aan kwaliteit van kinderopvang*. <https://www.nji.nl/kinderopvang/werken-aan-kwaliteit>

Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.-a). *Kinderopvang - Zorgen over een kind*. Retrieved mei 30, 2023, from <https://www.nji.nl/kinderopvang/zorgen-over-een-kind>

Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.-b). *Kinderopvang: Samen opvoeden. Hoe betrek je ouders?* Retrieved mei 30, 2023, from <https://www.nji.nl/kinderopvang/samen-opvoeden-hoe-betrek-je-ouders>

Nieuwenhuis, R., Yerkes, M., Backman, L., & Strigén, J. (2022). *Early childhood education and care (ECEC): A focused review of reform impact studies*.

OECD. (2021). *Public spending on childcare and early education*. https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf

OECD. (2022). *Net Childcare Costs in EU countries, 2021*. https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/Net%20childcare%20costs%20in%20EU%20countries_2021.pdf

Pluess, M., & Belsky, J. (2010). Differential susceptibility to parenting and quality child care. *Developmental Psychology*, 379-390.

Prognosemodel Zorg en Welzijn. (2022). Kinderopvang (incl. peuterspeelzaalwerk). <https://prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches/kinderopvang--incl--peuterspeelzaalwerk>

Raudenbush, S. W., & Eschmann, R. D. (2015). Does schooling increase or reduce social inequality? *Annual Review of Sociology*, 443-470.

Regeling Wet kinderopvang. (2023). Retrieved mei 25, 2023, from Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017252/2023-01-01/0/>

Regioplan Beleidsonderzoek. (2022). Evaluatie WIEG Eindrapport. Amsterdam.

Rijksoverheid. (2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 - 2021*.

Rijksoverheid. (2020, juni 30). Wat verandert er per 1 juli 2020? Geboorteverlof (partnerverlof) - Nieuws: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geboorteverlof-en-partnerverlof/nieuws/2020/06/30/wat-verandert-er-per-1-juli-2020>

Rijksoverheid. (2021, december 17). Flexibel toezicht kinderopvang per 1 januari 2022 mogelijk. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/12/17/flexibel-toezicht-kinderopvang-per-1-januari-2022-mogelijk>

Rijksoverheid. (2021, november 29). Kabinet komt met tijdelijke maatregelen tegen werkdruk en personeelstekorten in de kinderopvang. Retrieved mei 31, 2023, from <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/11/29/kabinet-komt-met-tijdelijke-maatregelen-tegen-werkdruk-en-personeelstekorten-in-de-kinderopvang>

Rijksoverheid. (2021, juli 15). Verzamelbrief kinderopvang. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/07/15/verzamelbrief-kinderopvang>

Rijksoverheid. (2022). *Bedragen kinderopvangtoeslag 2022*. Retrieved mei 25, 2023, from Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/bedragen-kinderopvangtoeslag-2022>

Rijksoverheid. (z.d.-a). *Financiering aanpak onderwijsachterstanden - Voorschoolse en voegschoolse educatie*. Retrieved mei 23, 2023, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-voegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden>

Rijksoverheid. (z.d.-b). *Zwangerschapsverlof en bevallingsverlof*. Retrieved mei 23, 2023, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zwangerschapsverlof-en-bevallingsverlof>

Rijksoverheid. (z.d.-c). *Wanneer heb ik recht op ouderschapsverlof?* Retrieved mei 23, 2023, from Ouderschapsverlof - Vraag en antwoord: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ouderschapsverlof/vraag-en-antwoord/recht-op-ouderschapsverlof>

Rijksoverheid. (z.d.-d). *Zorgverlof*. Retrieved mei 23, 2023, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgverlof>

RIVM. (2022). *Monitor Kansrijke Start 2022*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/11/monitor-kansrijke-start-2022>

Roeters, A., & Bucx, F. (2018). *Kijk op kinderopvang: Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Romijn, B., Slot, P., Jepma, I., Muller, P., Bredeveld, M., & Leseman, P. (2023). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang: De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld. Gecombineerde metingen 2017-2022*. Universiteit Utrecht & Sardes. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. <https://open.overheid.nl/documenten/db560a9b-9788-44df-a7d3-12e9d96e4518/file>

Seibel, V., & Yerkes, M. A. (2022). *Op weg naar een nieuw kinderopvangstelsel? Barrières in het gebruik van de kinderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht. <https://www.uu.nl/sites/default/files/Yerkes%2C%20op%20weg%20naar%20een%20nieuw%20kinderopvangstelsel.pdf>

Slot, P. (2018). *Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review*. OECD, Paris. <https://doi.org/DOI:10.1787/edaf3793-en>

Slot, P., & Leseman, P. (2019). *Investeren in kinderen van 0-12 jaar: Bevindingen uit de wetenschap*. PACT voor Kindcentra.

Slot, P., Jepma, I., Muller, P., Romijn, B., Bekkering, C., & Leseman, P. (2019). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang: Gecombineerde metingen 2017-2019*. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK).

Slot, P., Lerkkanen, M., & Leseman, P. (2015). *The relations between structural quality and process quality in European early childhood education and care provisions: Secondary analyses of large scale studies in five countries*. CARE - European Early Childhood Education and Care.

Slot, P., Romijn, B., Jepma, I., Muller, P., & Leseman, P. (2023a). *Verschillen in kwaliteit tussen gastouders: Een typologische verkenning. Gecombineerde metingen 2017-2019*. Universiteit Utrecht & Sardes. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.

- Slot, P., Romijn, B., Jepma, I., Muller, P., Bredeveld, M., & Leseman, P. (2023b). *Knelpunten, werkbeleving en de gevolgen van COVID-19 in de kinderopvangsector. Trendanalyses in de kinderdagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang*. Universiteit Utrecht & Sardes. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. <https://open.overheid.nl/documenten/4efa7166-91bf-40e6-a8c5-277110c61e7a/file>
- Slot, P., Romijn, B., Muller, P., & Leseman, P. (2020). *Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang? Verschillen naar regio, stedelijkheidsgraad, uurprijs en de opvang van doelgroepkinderen - Gecombineerde metingen 2017-2019*. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. <https://www.monitorlkk.nl/path/toimg.php?id=3786&image=bijlage-1-regiorapport-lkk.pdf>
- Sluiter, R. M., Fekkes, M., & Fukkink, R. G. (2023). Comparing center-based with home-based child care: type of care moderates the association between process quality and child functioning. *Early Childhood Research Quarterly*, 102-114.
- Sluiter, R. M., Fukkink, R. G., & Fekkes, M. (2021). The Impact of Process Quality in Early Childcare upon Socio-emotional Development: A Longitudinal Meta-analysis.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2020, december 23). *Wet van 16 december 2020 tot wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op verbetering van de uitvoerbaarheid van toeslagen (Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen)*. Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-543.html>
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Final Report*. The Effective Provision of Pre-School Education [EPPE] Project. Nottingham: DfES Publications. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10005309/1/sylva2004EPPEfinal.pdf>
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (Red.). (2010). *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*. Londen: Routledge.
- Tamm, M. (2018). Fathers' Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers' Labor Market Participation. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3273712>
- Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2007). Effects of parental leave and work hours on father's involvement with their babies. *Community, Work & Family*, 10(4), 409-426. <https://doi.org/10.1080/13668800701575069>
- Ulferts, H., Wolf, K. M., & Anders, Y. (2019). Impact of process quality in early childhood education and care on academic outcomes: longitudinal meta analysis. *Child Development*, 1474-1489.
- UNICEF. (2008). *The child care transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_eng.pdf
- UWV. (2019). *Moeilijk vervulbare vacatures: Landelijk overzicht van beroepen*. <https://www.uwv.nl/overuwv/images/moeilijk-vervulbare-vacatures-2019.pdf>
- Van Den Brakel, M., Portgegij, W., & Hermans, B. (Red.). (2020). *Emancipatiemonitor 2020*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Van der Grinten, M., Kieft, M., Kooij, D., Bomhof, M., & Van den Berg, E. (2019). *Samenwerking in beeld 2 - Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019*. Utrecht: Oberon. https://epkk.nl/images/M._van_der_Grinten_et_al-2019-Samenwerking-in-Beeld.pdf
- Van der Werf, W. M. (2020). Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: relations with quality of education and care. In W. M. Van der Werf, *Diversiteit, inclusie en kwaliteit in het hybride kinderopvangstelsel in Nederland: Organisaties als intermediair tussen beleid en praktijk* (pp. 69-96). Utrecht: Universiteit Utrecht. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/392113>
- Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.
- Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*. (2018). Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039656/2018-02-28>
- Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen*. (2016). Retrieved mei 31, 2023, from Overheid.nl: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036623/2016-01-01/>
- Wysłowska, O., & Slot, P. L. (2020). Structural and Process Quality in Early Childhood Education and Care Provisions in Poland and the Netherlands: A Cross-National Study Using Cluster Analysis. *Early Education and Development*, 31(4), 524-540. <https://doi.org/10.1080/10409289.2020.1734908>
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., Ludwig, J., Magnuson, K. A., Phillips, D., & Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. Washington, D.C.: Society for Research in Child Development. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED579818.pdf>

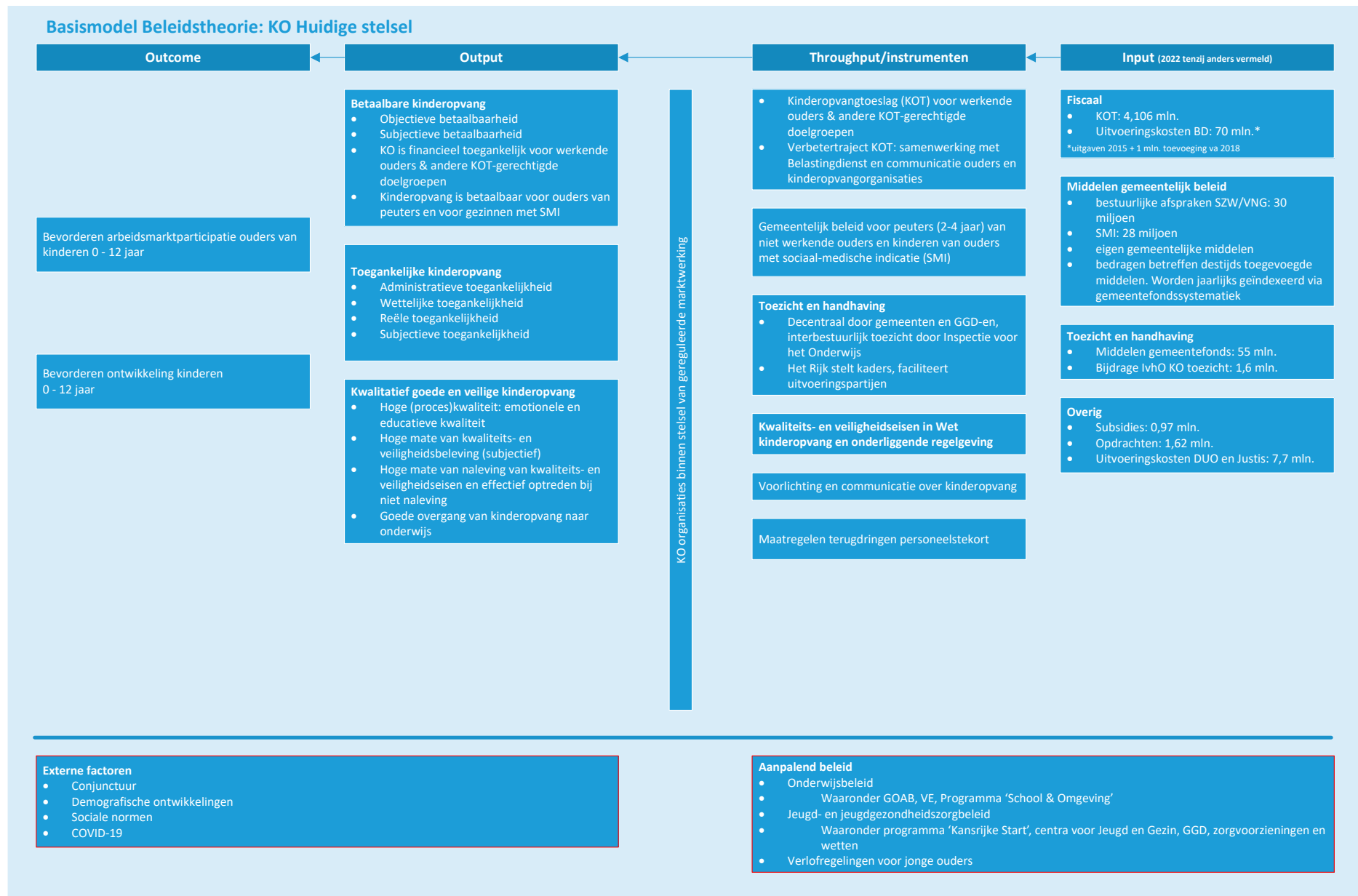
Zachrisson, H. D., Dearing, E., Borgen, N. T., Sandsør, A. M., & Karoly, L. A. (2023). Universal early childhood education and care for toddlers and achievement outcomes in middle childhood. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 1-29.

ZonMw. (2020). *Kwaliteit Kinderopvang*. Retrieved mei 25, 2023, from <https://www.zonmw.nl/nl/programma/kwaliteit-kinderopvang>

Geraadpleegde organisaties en experts

Organisatie	Naam	Tussenvoegsel	Achternaam
Ministerie van Financiën/ IRF	Nienke		Landman
Ministerie van Financiën/ IRF	Bart	van de	Gevel
Ministerie van Financiën/ IRF	Johan		Vonk
Ministerie van Financiën/Dienst Toeslagen	Bram		Bossink
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ FEZ	Erik		Verkoeijen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ ASEA	Miriam		Gielen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ FEZ	Gert-Jan		Linders
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ FEZ	Maria		Lourijzen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ FEZ	Ridwan		Alblas
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Anneke	de	Wolff
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Natalie		Jonkers
GGD-GHOR Nederland	Mireille		Gemmeke
Dienst Uitvoering Onderwijs			
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Bas		Wijnen
Universiteit Amsterdam	Ruben		Fukkink
Universiteit Utrecht	Thomas	van	Huizen
Sociaal en Cultureel Planbureau	Maria		Vliek

Bijlage I: Beleidstheorie kinderopvangbeleid



Bijlage II: Uitgaven aan kinderopvangbeleid 2015-2022

De uitgaven bestaan zowel uit programmaged als apparaats- en uitvoeringskosten. Onderstaande tabel maakt de uitgaven aan kinderopvangbeleid in de afgelopen periode inzichtelijk.

Uitgaven aan kinderopvangbeleid, 2015-2022 (mln euro)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
KOT*	2.100	2.390	2.590	2.933	3.357	3.892	4.089	4.180
Subsidies	5,56	4,88	5,62	4,81	1,70	1,25	1,41	0,97
Opdrachten	2,61	3,59	4,56	4,42	3,43	2,05	1,52	1,62
Bijdrage aan agentschappen (w.o. DUO)	11,58	12,96	14,52	15,77	7,67	6,83	7,28	7,70
Totaal uitgaven	2.121	2.407	2.611	2.958	3.370	3.902	4.099	4.190

Bron: jaarverslagen Ministerie SZW.

*incl. Tijdelijke tegemoetkomingsregeling kinderopvang (2020-2022). Excl. uitgaven Caribisch NL.

Verder worden aan gemeenten middelen beschikbaar gesteld via het Gemeentefonds (BZK en Financiën). Het gaat om de volgende structurele bedragen die jaarlijks worden mee geïndexeerd met de groei van het totale Gemeentefonds:

Middelen per jaar in Gemeentefonds (* mln euro)	
Sociaal-medische indicatie	28
Gemeentelijke peutermiddelen	30
Toezicht en handhaving	55

* oorspronkelijk toegevoegde bedragen (afgerond).

Bijlage III: Beschrijving van beleidsinstrumentarium en -ontwikkelingen

In de periode 2015-2022 zijn diverse beleidsinstrumenten ingezet om de doelen te bereiken en hebben er ook op veel beleidsonderdelen ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze worden hieronder beschreven, onderscheiden naar de drie outputdoelen van het kinderopvangbeleid.

Kwaliteit en veiligheid

SZW heeft verschillende instrumenten beschikbaar om direct en indirect de veiligheid en kwaliteit te borgen en verbeteren. De eisen voor een verantwoorde kinderopvang staan in de Wet kinderopvang (Wko, artikel 1.49, lid 1). Het doel van die eisen is in de wet als volgt verwoord: *“Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang, waaronder wordt verstaan het in een veilige en gezonde omgeving bieden van emotionele veiligheid aan kinderen, het bevorderen van de persoonlijke en sociale competentie van kinderen en de socialisatie van kinderen door overdracht van algemeen aanvaarde waarden en normen.”*

In het Besluit kwaliteit kinderopvang en de regeling Wet kinderopvang zijn deze eisen verder uitgewerkt. Deze eisen kunnen onderverdeeld worden in vier thema's:

Thema 1: Ontwikkeling kind centraal

- Kindervangorganisaties moeten verantwoorde kinderopvang bieden. De volgende pedagogische doelen, gebaseerd op Riksen-Walraven, zijn in de wet vastgelegd: zorgen voor emotionele veiligheid, stimuleren van persoonlijke en sociale competenties en het overdragen van normen en waarden.
- Pedagogisch beleidsmedewerkers leggen het pedagogisch beleid vast. In het beleidsplan van kinderopvangorganisaties staat bijvoorbeeld hoe pedagogisch medewerkers kinderen uitdagen om nieuwe vaardigheden aan te leren.
- Gaat een kind van de kinderopvang naar de basisschool en de buitenschoolse opvang, dan deelt de organisatie informatie over de ontwikkeling van het kind met de school (als de ouder daar toestemming voor heeft gegeven).
- Elk kind in de dagopvang en buitenschoolse opvang krijgt een mentor. De mentor bespreekt de ontwikkeling van het kind met de ouder.

Thema 2: Veiligheid kinderopvang

Ouders moeten hun kinderen met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen laten gaan. Daarom geldt:

- Elke organisatie heeft een transparant veiligheidsbeleid en gezondheidsbeleid. Dit beleid past bij de activiteiten en locatie van de kinderopvang.
- Tijdens de opvang is een volwassene aanwezig met een kinder-EHBO-certificaat.

Thema 3: Vaste gezichten en groepen kinderopvang

Een vertrouwde, veilige omgeving is noodzakelijk voor de ontwikkeling en het welzijn van het kind. Daarom geldt:

- Er geldt een maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker.
- De ondernemer kan voor maximaal 3 uur per dag afwijken van het maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker. Dit moet worden vastgelegd in het pedagogisch beleidsplan.
- Er werkt minimaal één vast, vertrouwd gezicht van het kind op de groep.

Thema 4: Opleiding en ondersteuning medewerkers kinderopvang

Kwalitatief goede kinderopvang valt of staat met goede medewerkers die beschikken over de juiste kennis en vaardigheden.

- Pedagogische beleidsmedewerkers coachen pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden.
- De kinderopvangorganisatie heeft een opleidingsplan voor de opleiding en ontwikkeling van pedagogisch medewerkers.
- Vanaf 1 januari 2025 geldt een minimum taalniveau voor de pedagogisch medewerker en verplichte baby-scholing voor medewerkers die met baby's werken.
- Maximaal een derde van de medewerkers is stagiaire of beroepskracht in opleiding. Vanaf 1 januari 2022 tot 1 juli 2024 geldt een verruiming van 33% naar 50% van de inzetbaarheid van medewerkers in opleiding (Rijksoverheid, 2021).

De ontwikkeling van het kind centraal	
Verantwoorde kinderopvang	In de Wet kinderopvang zijn pedagogische doelen opgenomen die onderdeel zijn van de basiseisen van het bieden van verantwoorde kinderopvang: <ul style="list-style-type: none"> • zorgen voor emotionele veiligheid • stimuleren van de persoonlijke competentie van een kind • stimuleren van de sociale competentie van een kind • overdragen van normen en waarden
Mentorschap	Aan ieder kind wordt een mentor toegewezen. De mentor is een pedagogisch medewerker die werkt op de groep van het kind en periodiek de ontwikkeling van het kind bespreekt met de ouders
Beleidsplan	Er moet een pedagogisch beleidsplan worden opgesteld, waarin onder meer wordt vastgelegd op welke wijze pedagogische doelen worden ingevuld, de ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd en gestimuleerd en invulling wordt gegeven aan de doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang
Veiligheid en gezondheid	
Vierogenprincipe	Bij kindercentra die dagopvang bieden, moet altijd een volwassene kunnen meekijken of meeluisteren met een beroepskracht die op de groep staat
Achterwachtregeling	Als het tijdens openingsuren kan gebeuren dat er slechts één pedagogisch medewerker aanwezig is, moet er een achterwachtregeling zijn. De achterwacht is een volwassene die telefonisch bereikbaar is en binnen vijftien minuten in het kindercentrum aanwezig kan zijn in geval van een calamiteit
Veiligheids- en gezondheidsbeleid	Er moet actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn, waarbij onder meer bepaald en beschreven moet zijn hoe risico's ingeperkt worden en hoe gehandeld dient te worden zodra zich een ongezonde en/of onveilige situatie voordoet, hoe kinderen wordt geleerd om met kleine risico's om te gaan en hoe het vierogenprincipe en de achterwachtregeling wordt toegepast
Stabiliteit in de praktijk en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk	
Groepsgrootte	Op basis van de leeftijd van kinderen is voor de verschillende vormen van opvang een maximale groepsgrootte vastgesteld voor het aantal kinderen dat in een groep mag worden opgevangen: <ul style="list-style-type: none"> • Kinderdagopvang: wanneer alle kinderen dezelfde leeftijd hebben in een groep, geldt een maximumgroepsgrootte van twaalf voor kinderen van 0-1 jaar en zestien voor kinderen van 1 jaar en ouder. Bij een gemengde leeftijdsgroep wordt het aantal pedagogisch medewerkers bepaald aan de hand van het rekenkundig gemiddelde van de voor de aanwezige leeftijdscategorieën geldende normen • Buitenschoolse opvang: voor groepen met 4-9-jarigen geldt een maximumgroepsgrootte van twintig, voor groepen met enkel kinderen van 8 jaar en ouder is dat dertig • Gastouderopvang: gastouders mogen ten hoogste vijf kinderen van 0-4 jaar of ten hoogste zes kinderen van 0-13 jaar opvangen. In beide gevallen mogen maximaal vier kinderen van 0-1 jaar aanwezig zijn, van wie maximaal twee kinderen van 0 jaar

Aantal pedagogisch medewerkers per kind (beroepskracht-kindratio)	De groepsgrootte en groepsamenstelling moet in de juiste verhouding staan tot het aantal pedagogisch medewerkers: <ul style="list-style-type: none"> • 0-jarigen: één pedagogisch medewerker op drie kinderen (was één op vier) • 4-6-jarigen: één pedagogisch medewerker op tien kinderen • 7-13-jarigen: één pedagogisch medewerker op twaalf kinderen • 4-13-jarigen in verticale groepen: één pedagogisch medewerker op elf kinderen
Vaste inzet van medewerkers (vaste-gezichten-criterium)	Afhankelijk van de leeftijd van kinderen en de groepsamenstelling geldt een maximum aantal medewerkers dat mag wisselen op de groep: <ul style="list-style-type: none"> • Voor 0-jarigen zijn maximaal twee vaste gezichten toegestaan bij een groep waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal drie vaste gezichten toegestaan bij een groepsamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist • Voor kinderen van 1 jaar en ouder zijn in de dagopvang maximaal drie vaste gezichten toegestaan bij een groepsamenstelling waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal vier vaste gezichten toegestaan voor kinderen van 1 jaar en ouder bij een groepsamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist
Kinderopvang is een vak	
Coaching door pedagogisch beleidsmedewerker	Inzet van pedagogisch beleidsmedewerker die elke pedagogisch medewerker coaching biedt en zich bezighoudt met de ontwikkeling en implementatie van het pedagogisch beleid
Opleidingseisen	Er zijn verschillende kwalificatie-eisen vastgelegd voor pedagogisch medewerkers: <ul style="list-style-type: none"> • Diploma's: een (buitenlands) diploma/getuigschrift van een beroepsopleiding die kwalificeert voor de functie van pedagogisch medewerker in de dagopvang en/of de buitenschoolse of naschoolse opvang, op niveau mbo-3, mbo-4, hbo associate degree, hbo bachelorniveau • Taaleis: vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers minimaal niveau 3F of B2 voor mondelinge taalvaardigheid hebben. Om kinderopvangorganisaties hiervoor voldoende tijd te geven, wordt een ingroeimodel gehanteerd. Voor de functie van pedagogisch medewerker in voorschoolse educatie geldt als een diploma of certificaat waaruit blijkt dat het taalniveau Nederlands op niveau 3F/B2 ligt voor lezen • Specifieke ve-scholing: pedagogisch medewerkers in de voorschoolse educatie moeten een diploma/getuigschrift hebben van een beroepsopleiding met ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie of een apart bewijs hebben dat met gunstig gevolg scholing is afgerond die specifiek gericht is op het verwerven van kennis en vaardigheden voor het ontwikkelingsgericht werken in de voorschoolse educatie • Specifieke scholing voor werken met 0-jarigen: per 1 januari 2025 dienen alle beroepskrachten die met 0-jarigen werken te beschikken over een diploma, certificaat, cijferlijst of studiepuntenoverzicht waaruit blijkt dat een goedgekeurde scholing voor werken met 0-jarigen is gevolgd
Opleidingsplan	De kinderopvangondernemer heeft een opleidingsplan met betrekking tot de opleiding en ontwikkeling van pedagogisch medewerkers

Tabel 3 Kwaliteitseisen kinderopvang conform Wet OKE (2010) en Wet IKK (2018).

Opmerking. Overgenomen uit Kennisdossier Kinderopvang in Beeld (pp. 26-27) door Berenschot (2022).

Hieronder volgt een overzicht van beleidswijzigingen gericht op verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang:

Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang

Met de wet Innovatie en kwaliteit in de kinderopvang (IKK) die met ingang van 1 januari 2018 in werking is getreden, is kwaliteitsverbetering beoogd en wordt de ontwikkeling van het kind meer centraal gesteld. Zo zijn er nieuwe eisen gesteld rondom concretisering van de pedagogische doelen, het volgen van de ontwikkeling van het kind, mentorschap, de EHBO-eis, het vaste-gezichten criterium, opleidingseisen in de CAO en de inzet van beroepskrachten in opleiding.

Enkele wijzigingen zijn in 2019 ingegaan: de aanpassing van de beroepskracht-kindratio van baby's (van 1 op 4 naar 1 op 3) en de buitenschoolse opvang (van 1 op 10 naar 1 op 12) en de invoering van de pedagogische beleidsmedewerker. De taaleis 3F³⁶ en de specifieke scholing voor het werken met 0-jarigen zouden oorspronkelijk 1 januari 2023 in werking treden. In het kader van de werkdruk en de personeelskrapte is in 2020 besloten de implementatie van deze eisen uit te stellen van 1 januari 2023 naar 1 januari 2025.

In 2022 is de Wet IKK geëvalueerd. Het blijkt lastig om harde uitspraken te doen over de effecten van de (verschillende) kwaliteitseisen die met de Wet IKK zijn ingevoerd. Positief lijken de invoering van de pedagogisch coach, verlaagde beroepskracht-kind-ratio (BKR), het concretiseren van de pedagogische doelen in het beleidsplan, de inzet van een mentor. De 3-uursregeling en de BKR voor de buitenschoolse opvang heeft naar verwachting een negatieve bijdrage geleverd aan de kwaliteit. In 2022 is een vervolgtraject gestart om inzichten uit de evaluatie waar nodig om te zetten in aanpassingen in de regelgeving. Het gaat hierbij om het oplossen van ervaren knelpunten in de regelgeving en het aanpassen van regelgeving die niet bijdraagt aan een betere kwaliteit. Voor de langere termijn wordt ook gekeken of regelgeving aangepast kan worden om houders meer ruimte te bieden om kwalitatief hoogstaande kinderopvang aan te bieden. Het vervolgtraject 'Herijking kwaliteitseisen' bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1: op korte termijn de belangrijke knelpunten wegnemen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is het verminderen van de administratieve lasten.³⁷
- Spoor 2: het laten uitvoeren van verschillende onderzoeken met als doel om te komen tot een kader dat in de toekomst kan helpen bij het ontwerpen van nieuwe kwaliteitseisen.
- Spoor 3: aanpassingen op de lange termijn van kwaliteitseisen en de implementatie van (aangepaste) kwaliteitseisen structureel monitoren.

³⁶ Vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers beschikken over taalniveau 3F voor Mondelinge taalvaardigheid, bestaande uit de deeltaalvaardigheden spreken, luisteren en gesprekken voeren. Taalniveau B2 staat hieraan gelijk.

³⁷ Spoor 1 heeft al tot enkele beleidswijzigingen geleid; op 1 juli 2023 veranderen de 3-uursregeling en het vaste gezichten criterium.

Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Al in 2013 versterkt de overheid de steeds verdergaande integratie van peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties door de aankondiging van de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang. In 2015 zijn een aantal verschillen in kwaliteitseisen weggenomen. Zo gold vanaf dat jaar voor horizontale peutergroepen met 2-jarigen, in zowel kinderopvang als peuterspeelzaal, een ratio van 1 beroepskracht op 8 kinderen en vanaf 1 juli 2015 is het vierogenprincipe ook van toepassing op peuterspeelzaalwerk en moeten beide voorzieningen meer ontwikkelingsgericht werken met kinderen.

In 2018 ging de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in. Vanaf dat moment vallen peuterspeelzalen onder de Wet kinderopvang. Hiermee werd de ontwikkeling van het versterken van de pedagogische kwaliteit doorgezet en de integratie richting één kwaliteitskader voltooid. Daarnaast zorgt de wet ervoor dat werkende ouders met kinderen op de peuterspeelzaal nu ook recht hebben op kinderopvangtoeslag en dat de financiële toegankelijkheid van alle voorschoolse voorzieningen hiermee gelijk getrokken wordt voor werkende ouders. Het maakt sinds de invoering niet meer uit of werkende ouders brengen hun kinderen naar een kortdurende peuteropvang of kinderdagverblijf; ze hebben allen recht op kinderopvangtoeslag. Alleen peuteropvang en voorschoolse educatie voor ouders die geen beroep kunnen doen op kinderopvangtoeslag, worden nog via gemeenten gefinancierd. Door peuterspeelzalen onder te brengen onder de (kwaliteits)regels van de Wko en de KOT ontstond een level playing field dat oneerlijke concurrentie tussen kinderopvangorganisaties en voormalige peuterspeelzalen voorkomt.

Veilige kinderopvang door continue screening

In 2015 heeft het parlement ingestemd met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wko in verband met de totstandkoming van het Personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.³⁸ In het kader van continue screening³⁹ heeft in 2016 een heroriëntatie plaatsgevonden op de invoering van het Personenregister kinderopvang. De beoogde invoering per 1 mei 2016 bleek niet haalbaar door problemen bij het inrichten van het beheer en de ICT-omgeving van het register. In 2017 is besloten om DUO aan te wijzen als uitvoerder van de realisatie en het beheer van het Personenregister. Per 1 maart 2018 heeft DUO het volledige beheer over het Personenregister en is tevens verantwoordelijk voor de afhandeling van signalen uit de continue screening. In het Personenregister staan alle werknemers, vrijwilligers, zelfstandigen, uitzendkrachten, stagiaires in de kinderopvang en personen die structureel aanwezig zijn op een opvanglocatie geregistreerd.

Ouderparticipatie en betrokkenheid

Per 1 januari 2016 is de Wko aangepast door de positie van ouders in de kinderopvang en peuterspeelzalen te versterken. Met deze wet kregen ouders enkele instrumenten aangereikt om te waarborgen dat zij meer worden gehoord.

Kinderopvangorganisaties, peuterspeelzalen en gastouderbureaus moeten een oudercommissie hebben. Ook kleine organisaties (minder dan 50 kindplaatsen, minder dan 50 gastouders) hebben een inspanningsverplichting om een oudercommissie samen te stellen. Lukt dat bij deze kleine organisaties niet én kunnen ze hun inspanning aantonen, dan mogen zij de oudervertegenwoordiging op een alternatieve manier regelen.

Oudercommissies kregen adviesrecht op pedagogische kwaliteit. Door ouders een rol te geven bij de kwaliteit van de opvang wordt de houder van de opvang meer uitgedaagd met een kritische blik naar het eigen handelen te kijken. Houders moeten het pedagogisch beleid minstens één keer per jaar met de oudercommissie bespreken.

Het klachtrecht werd inhoudelijk op enkele punten aangepast om op die wijze de positie van ouders te versterken. Met de nieuwe wet kunnen ouders en oudercommissies voortaan een klacht indienen bij en een geschil voorleggen aan de Geschillencommissie kinderopvang. Alle kinderopvangorganisaties, peuterspeelzalen en gastouderbureaus werden verplicht om aangesloten te zijn bij de Geschillencommissie kinderopvang. Bij klachten over gastouders dienen ouders zich te wenden tot de gastouderbureaus. Het indienen van een klacht werd hierdoor uniform en laagdrempeliger. Een uitspraak van de Geschillencommissie kinderopvang is bindend (Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen, 2016; Eerste Kamer, 2015).

³⁸ Iedereen die werkt of woont op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich inschrijven in het Personenregister Kinderopvang (PRK). Dit geldt ook voor personen die regelmatig aanwezig zijn op de opvanglocatie. Inschrijven kan alleen met een geldige Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). De VOG toont aan dat iemand geen strafbare feiten heeft gepleegd die niet samengaan met het werken met kinderen.

³⁹ Bij continue screening wordt dagelijks gekeken of mensen die werken in de kinderopvang of bij peuterspeelzalen nieuwe strafrechtelijke gegevens op hun naam hebben staan. De Justitiële Informatiedienst (Justid) voert de continue screening uit. Blijkt dat iemand door een nieuw strafbaar feit een bedreiging vormt voor de kinderen, dan krijgt DUO een signaal. Vervolgens informeert DUO de GGD. De GGD meldt het signaal bij de gemeente en neemt contact op met de kinderopvangorganisatie.

Personeelstekorten

In de loop van 2021 werden in de kinderopvang de personeelstekorten voelbaar. Omdat tekorten in de kinderopvang kunnen leiden -en hebben geleid- tot (tijdelijke) sluitingen van groepen, hebben deze direct effect op de mogelijkheden tot werken voor ouders. Als verantwoordelijke voor het kinderopvangstelsel en het functioneren van de arbeidsmarkt ziet de minister daarom een rol voor de overheid om in samenwerking met de opvangsector te werken aan oplossingsrichtingen voor het personeelstekort in de kinderopvang (Kamerstukken II, 31 322, nr. 437, 2021; Kamerstukken II, 31 322, nr. 463, 2022). Initiatieven van overheid en sector lopen langs drie lijnen: aantrekken van nieuw personeel, behoud van huidig personeel en het stimuleren van meer uren werk. De initiatieven zijn nog steeds gaande; de verwachting is namelijk dat de tekorten komende jaren zullen aanhouden (Kamerstukken II, 31 322, nr. 488, 2023).

Toezicht en Handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten voor de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de kinderopvang. Het ministerie van SZW stelt middelen ter beschikking aan gemeenten (eerstelijns toezichthouder) en de Inspectie van het Onderwijs (tweedelijns toezichthouder). Gemeenten besteden de inspectieonderzoeken uit aan de lokale GGD Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bevordering van de naleving van de kwaliteitsregels. In opdracht van gemeenten voeren GGD'en het toezicht op de locaties uit. Gemeenten kunnen naar aanleiding van advies van de GGD'en besluiten tot het nemen van handhavingsmaatregelen. Op het gebied van toezicht en handhaving zijn vanaf 2015 onder meer de volgende maatregelen genomen:

Sinds 2017 werken GGD'en met 'Streng aan de Poort'. Houders krijgen hiermee te maken als zij een nieuw kindercentrum of gastouderbureau willen openen, bij een verhuizing of wijziging van houder. De werkwijze 'Streng aan de Poort' betekent dat bij het onderzoek voor registratie (OVR) de locatie intensief wordt onderzocht. Meer dan voorheen gaat de GGD in op het te voeren beleid van de houder in het nieuwe kindercentrum. Het idee erachter is dat door een strengere inspectie vóór de start van een kindercentrum alleen potentiële houders die over voldoende kennis en kunde beschikken, in het LRK komen en kunnen starten met opvang. Uit een evaluatie van de VNG en GGD Ghor Nederland blijkt dat dit instrument lijkt te helpen: het aantal tekortkomingen voor en na registratie is afgenomen.

Sinds 2019 werken alle GGD'en met het instrument herstelaanbod. Herstelaanbod is het aanbod van de toezichthouder aan de houder van een kinderopvangvoorziening om binnen de tijd van het opstellen van het conceptinspectierapport een geconstateerde overtreding te herstellen. De GGD'en werken daarbij volgens de Handreiking herstelaanbod, wat onder meer betekent dat het herstel van de overtreding binnen vier weken te realiseren is. Ook mag er geen sprake van recidive zijn. In de praktijk wordt herstelaanbod vooral ingezet voor tekortkomingen met betrekking tot het pedagogisch en veiligheid- en gezondheidsbeleid. Het instrument blijkt erg effectief. Veruit de meeste houders weten een tekortkoming op te lossen binnen de 4 weken termijn zodat handhaving niet nodig is.

Gemeenten en toezichthouders hebben vanaf 1 januari 2022 verder de mogelijkheid om kinderopvanglocaties flexibel te inspecteren. Daardoor hoeven zij minder verplichte inspectiepunten te doorlopen en is er meer ruimte voor uitgebreider of diepgaander onderzoek. Dit helpt de voorspelbaarheid van het toezicht te verlagen en biedt meer ruimte voor (risicogericht) maatwerk. Door flexibilisering verbetert naar verwachting de effectiviteit van het toezicht. Drie inspectiepunten blijven verplicht bij de toetsing, namelijk: de aanwezigheid van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en de correcte inschrijving in het Personenregister kinderopvang; of er (indien hier sprake van is) wordt voldaan aan de eisen met betrekking tot voorschoolse educatie (VE); en het toezicht op de pedagogische kwaliteit. De nieuwe werkwijze wordt gemonitord en geëvalueerd in de zomer van 2023, waarna besloten wordt over vervolgstappen (Rijksoverheid, 2021; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). In 2022 is de effectiviteit van toezicht en handhaving in de kinderopvang geëvalueerd. Naar aanleiding hiervan is besloten tot enkele acties gericht op verbetering van de effectiviteit van het toezicht. De Minister heeft de Kamer hierover in april 2023 geïnformeerd (Kamerstukken II, 31 322, nr. 484, 2023).

Gastouderopvang

Het ministerie heeft in de afgelopen periode de kwaliteit van gastouderopvang onderzocht, verkent hoe het verbeterd kan worden en besloten het toezicht van deze opvangvorm te intensiveren.

Gastouderopvang is een kleinschalige en flexibele vorm van kinderopvang bij een gastouder thuis of op het woonadres van de kinderen. De gastouderopvang vervult een belangrijke functie binnen het aanbod van kindvoorzieningen. 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. Het is kleinschalig en wordt ook veelvuldig aangeboden in niet-stedelijke regio's waar minder aanbod van andere kinderopvang is.

Uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang van 2019 bleek dat de kwaliteit van de gastouderopvang vergelijkbaar is met die van andere opvangvormen, maar dat de variatie tussen gastouders groter is (Slot et al., 2019). Het beeld dat er grote verschillen in kwaliteit bestaan tussen gastouders, kwam ook naar voren uit een analyse van knelpunten in de gastouderopvang, die GGD GHOR Nederland had gemaakt in 2020.⁴⁰ Vervolgens heeft de Inspectie van het Onderwijs (IvO) in 2020 het thema-onderzoek 'Toezicht op gastouderopvang' uitgevoerd (Inspectie van het Onderwijs, 2020). Aanleiding voor dit onderzoek waren zorgen dat toezichthouders niet voldoende zicht hebben op de kwaliteit van de gastouderopvang. Dit onderzoek liet zien dat deze zorgen gerechtvaardigd waren. Er is gekeken naar de huidige toezichtssystematiek ten aanzien van de gastouderopvang en de rol van gastouderbureaus hierin. De inspectie constateerde risico's in het solitaire karakter van de gastouderopvang in combinatie met de toezichtssystematiek: de lage toezichtintensiteit, het huidige toezichtkader en de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus en het beperkte zicht hierop. De inspectie adviseerde het toezichtkader te evalueren, het toezicht te intensiveren en slimmer in te richten en de positie van gastouderbureaus te versterken, zodat zij beter de kwaliteitsbewaking kunnen verzorgen (Kamerstukken II, 31 322, nr. 414, 2020). Naar aanleiding van genoemde rapporten is in 2020 een verkenning gestart naar verbetermaatregelen langs drie sporen: het versterken van toezicht; het verbeteren van de begeleiding van gastouders door de gastouderbureaus; en professionalisering van de gastouderopvang. Deze verkenning heeft geleid tot enkele verbetermaatregelen (Rijksoverheid, 2021). Een eerste verbetermaatregel die het kabinet per 2022 heeft genomen is intensivering van toezicht en handhaving in de gastouderopvang. Er is hiervoor structureel € 6,4 miljoen aan de algemene uitkering van het Gemeentefonds toegevoegd. Kabinet, VNG en GGD GHOR Nederland hebben gemeenten opgeroepen om de extra beschikbare middelen aan te wenden voor intensivering van het toezicht. De extra middelen bieden gemeenten de mogelijkheid om het percentage locaties met gastouders dat per jaar wordt geïnspecteerd te verhogen naar 50% (voor de Covid-19 crisis, in 2019, was dit gemiddeld 19%). Er wordt uitgegaan van een minimale bezoekfrequentie van een locatie van eens in de drie jaar. De norm voor het aantal uur per inspectie is verder verhoogd van 3 naar 4,5 uur per bezoek. Hierdoor kan dieper ingegaan worden op de kwaliteit en veiligheid van de voorziening voor gastouderopvang. De inspectie kan ook vaker onaangekondigd plaatsvinden wat een reëler beeld oplevert van de kwaliteit. Per 2023 is de inspectienorm van 50% ook in de wet opgenomen (Kamerstukken II, 2021-0000199983, 2021).

Experiment Meertalige kinderopvang

In 2015 is besloten om meertalige kinderopvang wettelijk mogelijk te maken. Om aan te sluiten bij ontwikkelingen in het primair onderwijs (vroeg vreemdetalenonderwijs) kan vanaf 2016 buitenschoolse opvang (BSO) meertalig worden aangeboden. Voor de opvang van kinderen van 0 tot 4 jaar was er destijds onvoldoende basis om het aanbieden van meertalige kinderopvang algemeen mogelijk te maken. Wel is het binnen het kader van de Wet kinderopvang mogelijk gemaakt om op experimentele basis meertalige dagopvang aan te bieden. Het experiment meertalige dagopvang is 1 februari 2018 van start gegaan en 1 februari 2022 geëindigd. Aan het experiment deden in totaal 10 kinderopvangorganisaties mee, verspreid over 18 locaties door heel Nederland. Alle instellingen kozen voor Engels als vreemde taal naast het Nederlands (Duits en Frans mochten ook). Voorwaarde voor deelname was dat het taalaanbod in het Engels niet meer dan 50% van de tijd mocht beslaan en dat het taalniveau van de Engelssprekende pedagogisch medewerkers minstens B2 was (Europees Referentiekader voor Talen).

De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft het experiment begeleid en gemonitord, waarbij specifiek is gekeken wat de effecten zijn van meertalige dagopvang op de taalontwikkeling van kinderen (zowel voor het Nederlands als het Engels) en welke rol de thuistaal speelt.

De belangrijkste bevinding is dat er geen negatieve effecten gevonden zijn van het meertalige (Engelse) taalaanbod op de ontwikkeling van de Nederlandse taal. De taalvaardigheid van kinderen neemt toe in beide aangeboden talen. In geen enkel geval hing meer aanbod in de ene taal samen met een minder sterke groei in de beheersing van de andere taal. Het taalaanbod op de opvang doet ertoe, maar speelt bij de taalontwikkeling van het jonge kind een minder grote rol dan het taalaanbod thuis.

Op basis van de resultaten van het experiment heeft het kabinet in januari 2022 besloten meertalige dagopvang structureel wettelijk mogelijk te maken. Er ligt een wetswijziging voor die dit mogelijk moet maken per 1 januari 2024.

Overgang kinderopvang en onderwijs

De overgang van kinderopvang naar school, als ook de overgangen die een kind op een dag meemaakt tussen de opvang en school, wordt nog wel eens gezien als belemmering van een doorlopende leerlijn en nadelig voor kinderen. Betere samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en scholen zouden belemmeringen kunnen wegnemen. De ministeries van SZW en OCW hebben daarom in 2017 de 'Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang' gevraagd om te adviseren over een betere samenwerking binnen de huidige wettelijke en financiële kaders (Kamerstukken II, 31 322, nr. 330, 2017). De adviezen van de taskforce waren aan de overheid (ministerie SZW en OCW) gericht maar ook aan de kinderopvangsector, en gemeenten. In de kabinetsreactie op het rapport van de

⁴⁰ Deze analyse was gebaseerd op en bevat individuele casussen, die mogelijk herleidbaar zijn. Om deze reden is de analyse toentertijd niet openbaar gemaakt.

Taskforce is uiteengezet hoe de adviezen aan de overheid werden opgepakt (Kamerstukken II, 31 322, nr. 373, 2018). Voor een deel van de adviezen werd door het kabinet verwezen naar de Wet IKK. Met die wet werden kinderopvangorganisaties verplicht in het pedagogisch beleidsplan op te nemen hoe kinderen in hun ontwikkeling worden gevolgd, de ontwikkeling periodiek met ouders te bespreken en hoe invulling wordt gegeven aan een doorlopende leerlijn tussen kinderopvang en basisonderwijs. Uit de interviews met pedagogisch medewerkers in het kader van de evaluatie van de Wet IKK blijkt dat een grote meerderheid vindt dat de ontwikkeling van kinderen nu beter wordt gevolgd. Ook uit interviews onder toezichthouders blijkt dat het volgen van het kind een positieve bijdrage heeft bij het tijdig signaleren over de ontwikkeling van een kind. Uit de interviews blijkt echter ook dat de kennisoverdracht met het onderwijs met de maatregelen uit de Wet IKK niet tot meer overdracht heeft geleid (Kok et al., Evaluatie wet OKK, 2023, p. 32).

Subsidieregeling voor trainingen van taal- en interactievaardigheden

Van eind 2014 tot medio 2018 heeft het ministerie van SZW een subsidie beschikbaar gesteld voor trainingen van taal- en interactievaardigheden voor pedagogisch medewerkers, gastouders en leidinggevenden in de kinderopvang. Uit onderzoek bleek dat er bij beroepskrachten ruimte was voor verbetering van vaardigheden die nodig zijn om kinderen actief in hun ontwikkeling te kunnen stimuleren. Doel van de subsidieregeling was om de beheersing van deze vaardigheden door pedagogisch medewerkers en de gastouders op een hoger peil te brengen en zo bij te dragen aan de kwaliteit van de opvang. Bij de trainingen waren twee categorieën te onderscheiden: 1) trainingen taal- en interactievaardigheden voor beroepskrachten, en 2) train-de-trainer-trainingen voor leidinggevenden en stafmedewerkers bij kindercentra en voor gastouderbureaus die aan de bij hen aangesloten gastouders trainingen aanbieden. Het aantal afgeronde trainingen bij de aanbieders zegt iets over het bereik van de subsidieregeling. De training taal- en interactievaardigheden is door bijna 15.000 medewerkers afgerond. De train-de-trainer-trainingen die aan stafmedewerkers en licentiehouders is aangeboden, is door in totaal ruim 1.000 personen afgerond. Met deze laatste groep wordt het bereik nog eens extra vergroot, doordat zij getraind werden om die kennis vervolgens weer aan anderen over te dragen (Kamerstukken II, 0000165260, 2021).

Communicatie en voorlichting over vaccineren

Ouders van jonge kinderen op de kinderopvang maakten zich zorgen over veiligheid op de kinderopvang door een dalende vaccinatiegraad. Naar aanleiding van deze zorgen is in 2018 een externe Commissie kinderopvang en vaccinaties (Commissie Vermeij) in het leven geroepen. Deze commissie kreeg als opdracht oplossingsrichtingen te onderzoeken hoe om te gaan met een lage vaccinatiegraad bij kinderen op de kinderopvang.

De commissie Vermeij introduceerde in haar advies 'Prikken voor elkaar' (juli 2019) een drietal scenario's in relatie tot de hoogte van de vaccinatiegraad voor mazelen, namelijk een groen, oranje en rood scenario. Afhankelijk van het scenario adviseerde de commissie een aantal handelingsopties aan. De Commissie adviseerde in een rood scenario, wanneer de vaccinatiegraad voor mazelen is gedaald tot op of onder een nader in te stellen kritische ondergrens, vaccineren als voorwaarde te stellen voor toegang tot de kinderopvang ('voorwaardelijke toegang').

In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Kinderopvang en vaccinatie (oktober 2019) gaf het kabinet aan positief tegenover het advies van de commissie te staan om in een rood scenario deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma VP als voorwaarde voor toegang tot de kinderopvang te stellen. Het kabinet gaf aan zich te zullen buigen over de verdere uitwerking en lichtte een aantal van de complexe praktische en juridische vraagstukken uit. SZW was in nauwe samenwerking met VWS gestart met de uitwerking van deze vraagstukken en heeft daarbij ook voorlichting aan de Raad van State gevraagd over vraagstukken die betrekking hebben op onder meer proportionaliteit. Tijdens de COVID-19-crisis werd de uitwerking van deze maatregel gededprioriteerd.

Tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel-Raemakers van Van Meenen (april 2022) heeft de minister van SZW toegezegd om samen met de staatssecretaris van VWS te gaan kijken of en hoe er een vervolg gegeven kan worden op het advies 'Prikken voor elkaar' van de Commissie Vermeij voor wat betreft het rode scenario (voorwaardelijke toegang tot de kinderopvang) en beide Kamers hierover te informeren. Tevens is toegezegd te gaan kijken welke rol de kinderopvang kan spelen in de communicatie richting ouders over vaccineren. In het bijzonder zal gekeken worden naar groepen waar de vaccinatiegraad achterblijft. Daarnaast is toegezegd te gaan kijken naar een handreiking, die bij moet dragen aan meer duidelijkheid voor kinderopvangorganisaties.

Betaalbaarheid

Kinderopvangtoeslag

SZW beïnvloedt de betaalbaarheid door het verstrekken van kinderopvangtoeslag (KOT). De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor ouders in de kosten van de kinderopvang.⁴¹ Het is een instrument om de kinderopvang betaalbaar te houden, zodat ouders in staat worden gesteld om door gebruik van kinderopvang arbeid (of studie/(re)integratie) en zorg te combineren.

De overheid geeft een tegemoetkoming in de kosten voor de kinderopvang tot een maximaal te vergoeden uurtarief, de maximum uurprijs die jaarlijks wordt vastgesteld. Wat het maximum is, hangt af van de soort opvang. De tegemoetkoming is verder inkomensafhankelijk en in 2022 varieert deze van 96% toeslag van de maximale uurprijs (die jaarlijks wordt vastgesteld) voor de laagste inkomens tot 33,3% toeslag van de maximale uurprijs voor de allerhoogste inkomens (Rijksoverheid, 2022). Het aantal uur dat er recht is op de vergoeding is tot en met 2022 afhankelijk van het arbeidscontract van de minst werkende ouder. Vanaf 2023 maakt het niet meer uit hoeveel uur gewerkt wordt.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de maximum uurprijzen per opvangvorm en de toeslagpercentages:

Tabel 1: Maximum uurprijzen per opvangvorm en toeslagpercentages

maximumuurprijs	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
KDV	6,84	6,89	7,18	7,45	8,02	8,17	8,46	8,5
BSO	6,38	6,42	6,69	6,95	6,89	7,02	7,27	7,31
GO	5,48	5,52	5,75	5,91	6,15	6,27	6,49	6,52

Toeslagpercentages 1e kind								
minimum	18	23,8	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3
maximum	90,7	93	94	94	96	96	96	96

Ontwikkelingen vanaf 2015 per jaar

In 2015 lag de toeslag nog tussen de 90,3% en 18% (Rijksoverheid, 2022). In 2016 zijn de toeslagpercentages verhoogd. Het ging om een intensivering van structureel € 290 miljoen. Over de hele linie werd het percentage met 5,8% extra verhoogd ten opzichte van 2015, voor zowel het eerste als het tweede kind. Daarnaast werden de maximum uurtarieven en toetsingsinkomens geïndexeerd.

In 2017 werd de kinderopvangtoeslag met structureel € 136 miljoen verhoogd (gemiddelde stijging van 2,5%), waardoor het maximum vergoedingspercentage voor het eerste kind naar 94% steeg en voor het tweede kind 95%. Daarnaast is de vaste voet verhoogd van 23,8% naar 33,3% (Kamerstukken II, 31 322, nr. 303, 2016). De maximum uurprijzen zijn naast de reguliere indexatie in 2017 eenmalig extra verhoogd door een indexatie die in 2012 uitgebleven is alsnog toe te kennen (€ 45 miljoen). In totaal zijn de maximum uurprijzen in alle opvangsoorten in 2017 met 4,2% gestegen. Daarnaast werd eenmalig € 20 miljoen uitgetrokken voor het 6 maanden in plaats van 3 maanden toekennen van kinderopvangtoeslag bij werkloosheid. Dit bedrag werd in de jaren na 2017 behouden voor kwaliteitsverbetering. Tezamen bedroeg de intensivering aldus € 200 miljoen structureel (Kamerstukken II, 31 322, nr. 303, 2016). Deze € 200 miljoen is ook deels gebruikt voor dekking van de hogere tarieven als gevolg van de wet IKK.

Per 2018 is de maximum uurprijs voor de dagopvang en buitenschoolse opvang verhoogd, evenals de toetsingsinkomens. Het gaat totaal om structureel 95 mln. Per 2018 zijn ook als gevolg van de gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet IKK de maximum uurprijzen verhoogd. Zo is deze voor de dagopvang in 2018 met € 0,07 verhoogd.

In 2019 werd 248 miljoen uitgetrokken ten behoeve van een goede balans op de arbeidsmarkt.

⁴¹ Er gelden verschillende voorwaarden om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag. Een daarvan is de zogenaamde arbeidseis. Hier zijn echter uitzonderingen op. Zie voor toekenningsvoorwaarden Wet Kinderopvang, artikel 1.6.

Daarnaast werden de maximum uurprijzen aangepast in verband met de Wet innovatie kwaliteit kinderopvang (ouders kregen te maken met hogere kosten voor dagopvang en lagere kosten voor buitenschoolse opvang door de wet IKK). Tevens werden de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens geïndexeerd. De toeslagpercentages zijn voor zowel het eerste als tweede kind verhoogd. Voor ouders met de allerlaagste toetsingsinkomens stijgt het maximale toeslagpercentage naar 96%. Ook is de inkomensgrens waarbij ouders voor het eerste kind kinderopvangtoeslag krijgen ter hoogte van de vaste voet (33,3%) in 2019 verhoogd naar € 123.920.

In 2020 zijn de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens geïndexeerd. Totaal gaat het om 62 miljoen.

In 2021 vond indexatie van de maximumuurprijzen en de toetsingsinkomens plaats. Voor wat betreft de laatste zijn de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen eenmalig met 0,60%-punt minder geïndexeerd dan bij volledige indexering het geval zou zijn geweest. Hiermee zijn enkele structurele maatregelen ter verbetering van het toeslagenstelsel voor een bedrag van € 12 miljoen van dekking voorzien. Indexering van de maximum uurprijzen leidt tot bruto-uitgaven van circa € 124 miljoen. Nu de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen 0,60%-punt minder worden geïndexeerd, treedt vanaf 2021 een budgettaire besparing op die ingroeit tot structureel ca. € 14 miljoen.

In 2022 vond wederom indexatie van de maximum uurprijzen en toetsingsinkomens plaats (19 miljoen). Het proportioneel verhogen van de eigen bijdrage met 1,51% voor inkomens vanaf € 26.067 met behoud van de vaste voet van 33,3% voor het eerste kind leidt tot een budgettaire besparing die ingroeit tot structureel circa € 27,5 miljoen. Ook werd de koppeling gewerkte uren voor buitenschoolse opvang verruimd naar 140 procent (voorheen 70%). Het gaat om 10 miljoen.

Tevens wordt de dekking geregeld van de verdere verruiming van het recht op kinderopvangtoeslag voor ouders wiens partner is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel. Per 2022 zal tevens een uitzondering op de arbeidseis voor het recht op kinderopvangtoeslag in werking treden (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2020). Vanaf 2022 krijgen gezinnen waarvan een ouder is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden aanspraak op kinderopvangtoeslag (Kamerstukken II, 35 574, nr. 13, 2021).

Tot slot is de doelmatigheidsgrens voor terugvorderingen verhoogd vanaf berekeningsjaar 2021 (Kamerstukken II, 35 574, nr. 12, 2021). Bedragen kleiner dan € 98 hoeven niet meer terugbetaald te worden aan Dienst Toeslagen.

Overige overheidsbijdragen ter verbetering van de betaalbaarheid

Behalve de verstrekking van kinderopvangtoeslag zorgt het Rijk ook nog voor specifieke groepen voor beter betaalbare kinderopvang:

Peuteropvang

In 2015 werd geraamd dat 40.000 peuters geen gebruik maakten van voorschoolse voorzieningen. Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben daarom bestuurlijke afspraken gemaakt met als doel dat alle peuters in Nederland gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Hiervoor stelt het Rijk vanaf 2016 - via een decentralisatie-uitkering - jaarlijks € 30 miljoen beschikbaar aan gemeenten. Met deze middelen kunnen gemeenten een gesubsidieerd aanbod voor opvang voor peuters met niet-werkende ouders doen die ook niet tot doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid behoren (een zogenaamde VE-indicatie hebben). Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen.

Sociaal-medische indicatie (SMI)

Met het ingaan van de Wet kinderopvang in 2005 werd geregeld dat werkende ouders (of ouders in een traject naar werk) kinderopvangtoeslag krijgen. Er zijn ook ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, maar die vanwege een sociale of medische indicatie (deels) niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen waardoor kinderopvang nodig is. Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten geld van het Rijk om deze ouders via SMI een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderopvang. Het geld dat gemeenten krijgen, is niet geoormerkt. Dat betekent dat gemeenten niet hoeven te verantwoorden waaraan ze dit uitgeven en beleidsvrijheid hebben bij het vormgeven van SMI. Het bedrag is in 2005 structureel vastgesteld op €28 miljoen.

Tegemoetkomingsregelingen voor sluiting kinderopvang vanwege coronacrisis

In 2020 is vanwege de COVID-19-crisis tijdelijk nieuw beleid geïntroduceerd. Vanwege de COVID-19-crisis is de kinderopvangsector drie keer gesloten geweest. De eerste sluitingsperiode van de kinderopvang was van 16 maart tot 11 mei 2020, en voor de BSO liep dit door tot 8 juni 2020. De tweede sluitingsperiode betrof de periode van 16 december 2020 tot 8 februari 2021, en voor de BSO tot 19 april 2021. De derde sluitingsperiode startte op 21 december 2021 en liep door tot 10 januari 2022 en betrof enkel de buitenschoolse opvang. Ouders met cruciale beroepen en/of met kwetsbare kinderen konden gedurende de drie sluitingen gebruikmaken van noodopvang. Gemeenten zijn tijdens de eerste sluiting financieel gecompenseerd voor de extra kosten die zij hebben gemaakt voor de noodopvang. Ouders is gevraagd om de kinderopvangfacturen door te blijven betalen. Voor ouders die de kinderopvang door bleven betalen gedurende de sluitingsperiode in het voorjaar van 2020, zijn drie tegemoetkomingsregelingen in het leven geroepen. Deze zijn voor ouders met kinderopvangtoeslag en voor ouders met gemeentelijke subsidiëring uitgekeerd in 2020. Voor personen die gebruik hebben gemaakt van kinderopvang zonder overheidsvergoeding is de tegemoetkoming in 2021 uitgekeerd.

Ouders met kinderopvangtoeslag, personen zonder overheidsvergoeding en ouders met gemeentelijke subsidiëring die de factuur hebben doorbetaald tijdens de tweede sluitingsperiode hebben in 2021 een tegemoetkoming ontvangen. Voor de derde sluitingsperiode konden deze drie groepen in 2022 voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. Tevens is in 2021 besloten tot een additionele tegemoetkomingsregeling voor ouders met kinderopvangtoeslag die in de eerste (voorjaar 2020) en/of tweede (eind 2020/voorjaar 2021) sluitingsperiodes een te weinig tegemoetkoming hebben gehad. Deze additionele tegemoetkoming is in 2022 uitbetaald.

Hersteloperatie kinderopvangtoeslag

In 2014 is de kinderopvangtoeslag van een groot aantal ouders onterecht stopgezet, zo kwam in 2018 in de zogeheten CAF 11-zaak aan het licht. Toen is ook gebleken dat de kwestie groter is dan CAF-11. In 2018 is onderzoek gedaan door de Adviescommissie uitvoering toeslagen. De belangrijkste conclusie van het deeladvies van de Adviescommissie was dat de Belastingdienst in de CAF 11-zaak vooringenomen heeft gehandeld en dat de gebruikelijke middelen van rechtsbescherming daar geen of onvoldoende bescherming tegen boden. De Adviescommissie sprak daarnaast van institutionele vooringenomenheid. Ouders uit de CAF 11-zaak hebben een compensatie ontvangen. In 2020 volgen onderzoeken van de ADR, AP en het tweede deeladvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen naar soortgelijke zaken buiten CAF 11.

In 2019 hebben de ouders uit de CAF 11-zaak compensatie ontvangen. Het eindrapport van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT) bevestigde dat de problematiek breder ging dan CAF-11. Deze kwam, naast de handelwijze van de Belastingdienst in de uitvoering, ook deels voort uit hardheid van de regelgeving rond de KOT. In reactie heeft het kabinet een bredere hersteloperatie met aanpassing van regelgeving aangekondigd.

De herstelorganisatie is in de loop van 2020 opgestart door de Belastingdienst en de benodigde regelgeving is (met terugwerkende kracht) aangepast. Met de Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag wordt regulier een update gegeven van de hersteloperatie. Zo ook over de aangekondigde verruiming en versnelling van het herstel na het uitbrengen van het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag 'Ongekend Onrecht' (POK). Het kabinet stelde een pakket maatregelen in om de gedupeerde ouders en hun kinderen sneller te helpen én om te voorkomen dat zoiets ooit nog kan gebeuren. De kabinetsreactie op het rapport van de POK beschrijft de inzet van het kabinet op hoofdlijnen.

Gedupeerde ouders kregen een aanbod om alvast een bedrag van € 30.000 te ontvangen. Hiervoor is de Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag op 19 maart 2021 gepubliceerd. Het uitkeren na een eerste toets is in 2021 gestart. Tot eind december 2021 hebben ruim 19.000 ouders een betaling op basis van de Catshuisregeling ontvangen. Als ouders meer schade hebben geleden of aanvullende hulp wensen, worden zij integraal beoordeeld. Ook dit is in 2021 voortgezet. Omdat ouders die gedupeerd zijn door hardheid van het stelsel vergelijkbare gevolgen hebben ondervonden als ouders die gedupeerd zijn door vooringenomen handelen door de Belastingdienst/Dienst Toeslagen is besloten dat zij dezelfde regeling verdienen. Daarom wordt sinds 2021 de tegemoetkoming naar aanleiding van hardheid – met terugwerkende kracht – op dezelfde wijze berekend als de compensatie bij de compensatieregeling. Om de gedupeerde ouders te helpen met het maken van een nieuwe start, worden zij door de gemeenten geholpen met bijkomende problematiek (onder andere op het gebied van wonen, zorg, gezin en werk). Publieke schulden worden kwijtgescholden. Voor de toeslagschulden – waaronder eventueel nog openstaande terugvorderingen kinderopvangtoeslag – is dit goedgekeurd in het Besluit uitbreiding Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag. Dit besluit is op 1 juni 2021 gepubliceerd. Met de Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag wordt regulier een update gegeven van de hersteloperatie. Zo ook over de herijking van de hersteloperatie en de aanvullende regelingen voor herstel van kinderen van gedupeerde ouders, ex-partners, en gedupeerden van andere toeslagen.

Toegankelijkheid

Bij de toegankelijkheid dient onderscheid gemaakt te worden naar wettelijke toegankelijkheid (recht op kinderopvangtoeslag, KOT), administratieve toegankelijkheid (hoe makkelijk is het om gebruik te maken van het recht op kinderopvangtoeslag) en de reële toegankelijkheid (is er ook plaats).

Hieronder wordt ingegaan wat de effecten van beleidswijzigingen zijn geweest op de verschillende vormen van toegankelijkheid.

Wettelijke toegankelijkheid

Recht op Kinderopvangtoeslag (KOT)

Om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag, moeten (beide) ouders/ toeslagpartners werken, studeren of bezig zijn met een traject naar werk/integratie, of beschikken over een permanente indicatie vanuit de Wet Langdurige Zorg. Daarnaast dienen de ouders de Nederlandse nationaliteit te hebben of over een geldige verblijfsvergunning te beschikken, dient er een schriftelijke overeenkomst met het kindercentrum of gastouderbureau te zijn en is de voorziening geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

In de afgelopen periode zijn er verschillende aanpassingen geweest en het recht op KOT verruimd.

In 2015 is de tijdelijke verlenging van de werkloosheids termijn in de kinderopvangtoeslag van drie naar zes maanden van kracht geworden. Ook in 2016 en 2017 hielden ouders bij werkloosheid recht op zes maanden in plaats van drie maanden kinderopvangtoeslag. Mede op basis van een onderzoek naar de effectiviteit van deze maatregel, is de werkloosheids termijn per 2018 weer op drie maanden gesteld.

In 2018 ging de wet Harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in en vallen peuterspeelzalen vanaf dat moment ook onder de Wet kinderopvang. Deze wet zorgt er onder meer voor dat werkende ouders met kinderen op een (voormalige) peuterspeelzaal ook recht hebben op kinderopvangtoeslag en dat de financiële toegankelijkheid van alle voorschoolse voorzieningen hiermee gelijk getrokken werd voor werkende ouders.

De werkloosheids termijn van de kinderopvangtoeslag voor zwangere vrouwen is per 1 januari 2021 verlengd. Als de vrouw werkloos raakt of stopt met werken rondom de uitgerekende datum van bevalling, houdt het huishouden langer recht op kinderopvangtoeslag. Per 1 januari 2021 hebben huishoudens waarin de ene partner werkt en de andere partner een permanente Wet langdurige zorg (Wlz)-indicatie heeft ook recht op kinderopvangtoeslag. Hetzelfde geldt voor partners die gedetineerd zijn. Gezinnen waarvan een ouder is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel van langer dan drie maanden krijgen aanspraak op kinderopvangtoeslag. Per 1 januari 2023 is het recht verder uitgebreid voor partners met een tijdelijke Wlz-indicatie.

Verruiming koppeling gewerkte uren (KGU)

In 2020 en 2021 is de koppeling gewerkte uren binnen de kinderopvangtoeslag tijdelijk verruimd. Voor ouders die vanwege de COVID-19-crisis minder uren konden werken, maar tijdens de sluiting van de kinderopvang wel de reguliere factuur doorbetaalden, bleef hierdoor het aantal uren waarvoor zij aanspraak hebben op kinderopvangtoeslag in stand. Per 1 januari 2022 is de koppeling gewerkte uren (KGU) voor de BSO verruimd. Ouders hebben voor de BSO nu recht op kinderopvangtoeslag voor maximaal 140% van het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.

Noodopvang tijdens COVID-19-crisis

Ouders, waarvan minimaal één van de ouders in een cruciaal beroep werkte, en ouders van kwetsbare kinderen konden gedurende de drie sluitingen van de kinderopvang gebruikmaken van noodopvang.

Tijdens de eerste sluiting is er ook 24/7 noodopvang aangeboden voor ouders in cruciale beroepen en was de noodopvang ook beschikbaar voor ouders die nog geen gebruik maakten van de kinderopvang en voor meer uren dan in het contract tussen ouder en de kinderopvang was afgesproken. Hiervoor is € 23 miljoen beschikbaar gesteld aan gemeenten, verantwoordelijk voor de organisatie van de noodopvang, via het Gemeentefonds. Van de 24/7 noodopvang werd in de praktijk beperkt gebruik gemaakt, dus dat is niet aangeboden tijdens de tweede en derde sluiting. Tijdens de tweede en derde sluiting zijn de voorwaarden aangescherpt. Alleen ouders die al gebruik maakten van kinderopvang konden bij hun eigen kinderopvang terecht voor noodopvang en in principe alleen voor het aantal contracturen.

Ouders hielden ook tijdens de sluiting van de kinderopvang recht op kinderopvangtoeslag, mits zij de facturen door bleven betalen. De eigen bijdrage werd daarnaast vergoed via de tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang (TTKO).

Nieuwe financieringssysteem

Omdat de financieringssysteem van de kinderopvangtoeslag in sommige gevallen leidde tot zeer hoge terugvorderingen en nabetalings was in 2015 besloten om toe te werken naar een nieuwe financieringssysteem voor de vergoeding van kosten voor kinderopvang (Directe Financiering). In 2016 en 2017 is gewerkt aan een het voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij de kinderopvanginstellingen rechtstreeks bekostigd worden door het Rijk (in plaats van via ouders) en waarbij ouders een inkomensafhankelijke bijdrage zouden betalen. Hiertoe zijn investeringen gedaan bij DUO en is invulling gegeven aan de samenwerking met onder andere de brancheorganisaties (en een aantal kinderopvangorganisaties en hun softwareleveranciers), oudervertegenwoordiging (en een groep ouders), toezichtpartners en gegevensleveranciers. Het wetsvoorstel Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang (directe financiering) is in september 2018 ingetrokken. Het kabinet heeft de Tweede Kamer geïnformeerd dat het de problematiek van de hoge terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag gaat aanpakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door te voeren. Een belangrijk element dat in deze afweging heeft meegespeeld, is dat voor een zorgvuldige overgang de gehele keten gereed moet zijn. De overgang naar een nieuwe financiering vraagt veel van kinderopvangorganisaties, ook door de benodigde aanpassingen in hun administratie en automatisering.

Gemeentelijk aanbod

Het Rijk stelt middelen ter beschikking aan gemeenten voor een aanvullend aanbod van kinderopvang aan peuters en een aanbod aan gezinnen met sociaal-medische problemen.

Sinds 2016 kunnen peuters van niet-werkende ouders die niet tot doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid (ministerie van OCW) behoren via de gemeenten een gesubsidieerd aanbod van kinderopvang krijgen. Gemeenten bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen. Met een Sociaal Medische Indicatie (SMI) kunnen gemeenten gezinnen (tijdelijk) ontlasten door een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang te bieden. De doelgroep van SMI bestaat uit gezinnen met kinderen tot en met 12 jaar waarvan de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, omdat de ouders niet (allebei) werken en die vanwege een sociale of medische situatie ook niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen. Het gaat bijvoorbeeld om ouders met een (chronische) lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, een sociale crisissituatie in een gezin, ongezond opvoedklimaat is. Kinderopvang kan dan van belang zijn voor een goede ontwikkeling van het kind en/of om de ouder(s) te ontlasten. Gemeenten zijn vrij in hoe zij, passend bij de lokale situatie, invulling geven aan SMI. Zij bepalen zelf hoe en door wie de indicatiestelling plaatsvindt en welke criteria er gelden om in aanmerking te komen voor SMI.

Ouderparticipatiecrèches

Sommige ouders kiezen ervoor om opvang van hun kinderen onderling te organiseren en gebruik te maken van een ouderparticipatiecrèche (opc). Een opc wordt bestuurd door ouders en zij verzorgen zelf de opvang van hun kinderen. Per 1 juli 2021 is de Wet kinderopvang (Wko) gewijzigd en zijn ouderparticipatiecrèches (opc's) onder de wet gebracht en daarmee geformaliseerd. Voor opc's geldt een uitzondering op twee wettelijke kwaliteitseisen (opleidingseis voor beroepskrachten en het vaste gezichtencriterium). Daarvoor in de plaats is in het Besluit kwaliteit kinderopvang opgenomen dat opc's moeten aantonen dat zij op andere wijze invulling geven aan de professionaliteit van ouders en stabiliteit in de opvang.

Voor ouders van nieuw op te richten opc's geldt dat zij gedurende een jaar en drie maanden moeten aantonen kwaliteit en continuïteit van de opvang te kunnen bieden, alvorens aanspraak ontstaat op het recht op kinderopvangtoeslag. Deze periode geeft de toezichthouder de mogelijkheid zich -door middel van onderzoeken- een beeld te vormen van de praktijk van de nieuw gestarte opc.

Administratieve toegankelijkheid

De administratieve toegankelijkheid betreft de ervaren moeilijkheid bij het aanvragen en wijzigen van KOT. Een hoge mate van ontoegankelijkheid kan gepaard gaan met niet-gebruik, fouten door ouders en veel en hoge terugvorderingen. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat door een afwijking in de door de ouder aangeleverde en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Om de processen rondom aanvraag en wijziging van de KOT te verbeteren is het Verbetertraject kinderopvangtoeslag ingesteld.

Verbetertraject Kinderopvangtoeslag

Om de administratieve toegankelijkheid te vergroten zijn het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Dienst Toeslagen in 2018 een gezamenlijk programma gestart om de dienstverlening richting ouders te verbeteren en zodoende de administratieve toegankelijkheid te vergroten. Dit *Verbetertraject kinderopvangtoeslag* beoogt ouders meer zekerheid te geven door een verbeterde dienstverlening voor iedereen en maatwerk voor specifieke groepen.

Het verbetertraject wordt tussentijds gemonitord en geëvalueerd. Verschillende maatregelen hebben bijgedragen aan verbetering van de administratieve toegankelijkheid. In het bijzonder zijn hierbij de volgende maatregelen van belang geweest (Kamerstukken II, nr. 2022-0000102158, 2022).

In 2020 is een pilot gestart met vroegsignalering om ervaring op te doen en de effectiviteit te testen. In 2021 is dit op grote schaal geïmplementeerd met gegevens van kinderopvangorganisaties die al vrijwillig waren aangesloten op maandelijkse gegevenslevering. Door een maandelijkse gegevenslevering kan Dienst Toeslagen beschikken over actuele gegevens over de opvangsituatie van alle kinderen van ouders die gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Deze gegevens worden naast de door de ouders opgegeven gegevens gelegd. Bij substantiële afwijkingen volgt signalering voor welke kinderen de gegevens niet juist of volledig zijn aangeleverd. De voortgang van de aansluiting van kinderopvangorganisaties wordt maandelijks gemonitord. Door deze vroegsignalering kan Dienst Toeslagen betere ondersteuning bieden aan ouders bij het actueel houden van hun kinderopvangtoeslaggegevens. Dat kan onder meer door wijzigingen in de aanvraag klaar te zetten in een kinderopvang app, zodat ouders hun gegevens makkelijker kunnen wijzigen.

Dienst Toeslagen heeft de App Kinderopvangtoeslag in juli 2020 gelanceerd. Met deze app kunnen ouders simpel, snel en veilig wijzigingen doorgeven, inzicht krijgen in hun persoonlijke situatie én berichten ontvangen over hun kinderopvangtoeslag. Ouders zijn tevreden over de app. Ouders met de app geven gemiddeld twee keer zoveel wijzigingen door als ouders zonder app.

Sinds 1 januari 2022 zijn kindercentra en gastouderbureaus wettelijk verplicht om maandelijks opvanggegevens te verstrekken aan Dienst Toeslagen. Het doel van deze verplichting is om beschikking te hebben over actuele opvanggegevens van alle ouders, zodat vroegsignalering voor alle ouders mogelijk wordt. Op 23 november 2022 leverde ongeveer 94% van de kinderopvangorganisaties opvanggegevens aan; 80% van de aangeleverde gegevens is geschikt voor vroegsignalering.⁴²

Met de verkregen actuele gegevens kan worden gezien in welke mate deze gegevens afwijken van het door de ouder ontvangen voorschot. Als er sprake is van een afwijking worden ouders hierop geattendeerd per brief of app bericht. Hierdoor kunnen ouders op tijd eventuele wijzigingen doorgeven. Ouders ontvangen dan de toeslag waar ze recht op hebben. Ruim vier keer meer ouders stellen het bedrag bij na zo'n bericht.

Over toeslagjaar 2021 ontvingen bijna 35.000 ouders een attentiebrief of bericht in de app kinderopvangtoeslag, omdat Dienst Toeslagen signaleerde dat de gegevens mogelijk niet klopten. De ouders werd gevraagd of de kinderopvangtoeslaggegevens nog actueel waren. Uit de effectmeting blijkt dat inmiddels meer dan 12.000 ouders na het ontvangen van de attentie het jaarbedrag van de kinderopvangtoeslag gemiddeld voor € 1.080 naar beneden hebben aangepast. Hiermee wordt een deel van de potentieel hoge terugvorderingen in een vroegtijdig stadium voorkomen, doordat het voorschot beter aansluit bij de situatie van de ouder.

Overige maatregelen en resultaten Verbetertraject kinderopvang

Het Verbetertraject richt zich ook specifiek op de groep ouders die moeite heeft met het toeslagenproces – een 'laag doenvermogen' heeft - om hen te helpen bij aanvraag en wijziging van de kinderopvangtoeslag.

Met een 'startpakket' wordt beoogd (aanstaande) ouders vanaf dag één een 'warm welkom' te bieden en hen te informeren over de voordelen van en de stappen in het proces van de kinderopvangtoeslag.

Een convenant tussen Dienst Toeslagen en kinderopvangorganisaties maakt het mogelijk dat ouders hun kinderopvangtoeslag direct kunnen laten doorsturen naar de rekening van de kinderopvangorganisatie. Nog maar een klein deel van de ouders (zo'n 6%) maakt van deze mogelijkheid gebruik. Een grote meerderheid van ouders die deelnamen of hebben deelgenomen en van de geraadpleegde kinderopvangorganisaties (80-90%) is positief over deze mogelijkheid. De convenantstructuur heeft tot dusverre echter geen aantoonbaar positief effect op het aantal terugvorderingen (Bureau Bartels, 2022).

⁴² Interne meting SZW Verbetertraject najaar 2022.

Het Verbetertraject – dat nog doorloopt – heeft samengevat de dienstverlening en administratieve toegankelijkheid verbeterd. Uit een meting bleek dat slechts 11% van de ouders (zeer) ontevreden was over de dienstverlening kinderopvangtoeslag (Dienst Toeslagen, z.d.).⁴³

Reële toegankelijkheid

De reële toegankelijkheid betreft de mate waarin er voor kinderen plaats is op de kinderopvang en zij niet op een wachtlijst moeten staan. De overheid heeft slechts beperkte mogelijkheden om het aanbod van aanbieders en kindplaatsen te beïnvloeden, gegeven het huidige stelsel van private aanbieders. Ze kan wel door deregulering de vraag naar personeel verlagen en zo het aantal kindplaatsen vergroten. Het huidige en het vorige kabinet hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt:

Het vorige kabinet had besloten tot uitstel op de taaleis en babyscholing zoals deze opgenomen staan in de IKK eisen. Aanvankelijk zouden deze eisen ingaan vanaf 2023. Door de werkdruk en de krapte in de kinderopvangsector is er uitstel verleend tot 2025. Per 1 juli 2021 zijn ouderparticipatiecrèches (opc's) in de Wet kinderopvang opgenomen. Dit geeft ouders, die hun eigen kinderen willen opvangen, onder voorwaarden de mogelijkheid de opvang van hun kinderen met andere ouders te organiseren. Ouders van bestaande opc's behielden het recht op kinderopvangtoeslag. Ouders van nieuwe opc's hebben na een aanlooperperiode van een jaar en drie maanden aanspraak op kinderopvangtoeslag. De mogelijkheid om een opc op te starten, vergroot zo het aanbod van formele kinderopvang. Nochtans is het aanbod van opc's nog zeer beperkt. Momenteel zijn er zeven opc's waar circa 120 kinderen worden opgevangen.

Eind 2021 is besloten dat per 1 januari 2022 de helft in plaats van 33% van het aantal in te zetten beroepskrachten meetelt bij de berekening van het minimaal aantal in te zetten beroepskrachten in een groep. Met deze verruiming wordt een drempel weggenomen voor de inzet van medewerkers in opleiding. Hiermee kan (zij-)instroom worden vergroot. Deze maatregel heeft een looptijd tot 1 juli 2024. Deze verruiming moet helpen de druk door personele tekorten te verlichten.

⁴³ Toeslagenmonitor meting 1 (2021).

Bijlage IV: Uitvoering

Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen is onderdeel van het ministerie van Financiën en voert in opdracht van het ministerie van SZW de kinderopvangtoeslag uit met betrekking tot het toekennen, uitbetalen en terugvorderen. De minister van SZW is verantwoordelijk voor het vaststellen van de hoogte van de kinderopvangtoeslag en de voorwaarden waaronder deze worden toegekend.

Verbetertraject

In het kader van het verbetertraject kinderopvangtoeslag werken Toeslagen en het ministerie SZW sinds 2018 samen om de dienstverlening aan ouders te verbeteren en de problematiek van de hoge terugvorderingen aan te pakken (zie boven).

Dienst Uitvoeringorganisatie Onderwijs (DUO)

De afdeling Registers Kinderopvang (RKO) van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), beheert in opdracht van het ministerie van SZW drie registers: het landelijk register kinderopvang (LRK), het personenregister kinderopvang (PRK) en het register buitenlandse kinderopvang (RBK). DUO ontvangt voor haar werkzaamheden afhankelijk van het aantal specifieke, tijdelijke opdrachten circa € 8 miljoen op jaarbasis (2022: € 7,8 miljoen).

Landelijk Register Kinderopvang

Het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) is het online register voor de kinderopvang waarin de gegevens van alle opvangvoorzieningen (kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang BSO's, gastouderbureaus GOB's en gastouders VGO's) in Nederland worden geregistreerd. Het besloten Overheidsportaal (OP) van het LRK en de Gemeentelijke Inspectie Ruimte (GIR) ondersteunt GGD-en en gemeenten bij de uitvoering van hun toezichts- en handhavingstaak zoals beschreven in de Wet kinderopvang. De Dienst Toeslagen (Ministerie van Financiën, voorheen Belastingdienst/Toeslagen) gebruikt het LRK als basis voor toekenning van gevraagde kinderopvangtoeslag. Ouders die gebruik maken van kinderopvang kunnen alleen aanspraak maken op kinderopvangtoeslag als de opvangvoorziening geregistreerd staat in het LRK. Ouders en andere belanghebbenden kunnen via het Publiekspportaal (PP) voorzieningen of adresgegevens zoeken en informatie over de kwaliteit van de voorziening inzien, zoals inspectierapporten en of er is gehandhaafd.

Personenregister Kinderopvang

Iedereen die woont of werkt op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich registreren in het Personenregister kinderopvang (PRK). Inschrijven kan alleen met een geldige Verklaring omtrent het Gedrag (VOG). Na inschrijving start de continue screening. Hiermee wordt doorlopend gecontroleerd of iemand strafbare feiten heeft gepleegd die niet samengaan met werken of aanwezig zijn in de kinderopvang.

Register Buitenlandse Kinderopvang

Ouders die gebruik willen maken van kinderopvangtoeslag en kinderopvang buiten Nederland, kunnen een verzoek indienen om kinderopvangvoorzieningen buiten Nederland in te schrijven in het Register Buitenlandse Kinderopvang (RBK). Als de opvangvoorziening naar aard en strekking overeenkomt met de kwaliteitseisen zoals deze in Nederland gelden, wordt een positieve beschikking door de Helpdesk Kinderopvang afgegeven. Met het unieke registratienummer kan er kinderopvangtoeslag worden aangevraagd bij de Dienst Toeslagen. De Dienst Toeslagen beoordeelt of er recht is op kinderopvangtoeslag. De registraties in het RBK worden met het publiek gedeeld (online register).

Gemeenten, lokale GGD en Inspectie: Toezicht en Handhaving

Gemeenten zijn eerstelijns toezichthouder en verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitseisen zoals deze in de Wet kinderopvang zijn vastgelegd. Dat geldt voor het toezicht op zowel kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties als gastouders en gastouderbureaus. Tot de taken van de gemeente behoren het verwerken van de aanvraag en registratie van instellingen voor kinderopvang, het (laten) uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang.

Het uitvoeren van inspectieonderzoeken besteden gemeenten uit aan de GGD, die de kwaliteit van de opvang op locatie toetst. Een toezichthouder van de GGD heeft de mogelijkheid om hiertoe verschillende typen onderzoeken⁴⁴ uit te voeren bij kindercentra, gastouders en gastouderbureaus. Wettelijk is vastgesteld dat elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal één keer per jaar wordt onderzocht. Uitzondering hierop zijn de voorzieningen voor opvang bij gastouders die steekproefsgewijs worden onderzocht. Minimaal 50% van de ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders per gemeente dienen jaarlijks te worden bezocht.

Het toezicht op de kinderopvang wordt risicogestuurd uitgevoerd. Toezichthouders houden minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus met een laag risicoprofiel en intensiever toezicht bij voorzieningen met een hoog risicoprofiel. Bij inspectiebezoeken werkt de toezichthouder met een vast waarderingskader, waarin afhankelijk van het type onderzoek en het risicoprofiel van de locatie wordt gekeken naar een of meer voorwaarden op de volgende domeinen: registratie, wijzigingen, administratie en naleving handhaving, pedagogisch klimaat (waaronder voorschoolse educatie), personeel en groepen, veiligheid en gezondheid, accommodatie en ouderrecht. De GGD stelt op basis van constatering een rapport op. De inspectierapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Kinderopvangorganisaties moeten de inspectierapporten ook toegankelijk maken voor ouders en personeel. In het rapport brengt de toezichthouder van de GGD ook advies uit aan de gemeente of handhaving noodzakelijk is. Gemeenten bepalen op basis van de rapportage en het handhavingsadvies of zij overgaan tot handhaving en welk handhavinginstrument zij in dat geval inzetten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een waarschuwing, boete of last onder dwangsom.

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun toezichtstaken, waaronder de bekostiging van GGD'en, via het Gemeentefonds circa € 50 miljoen op jaarbasis.

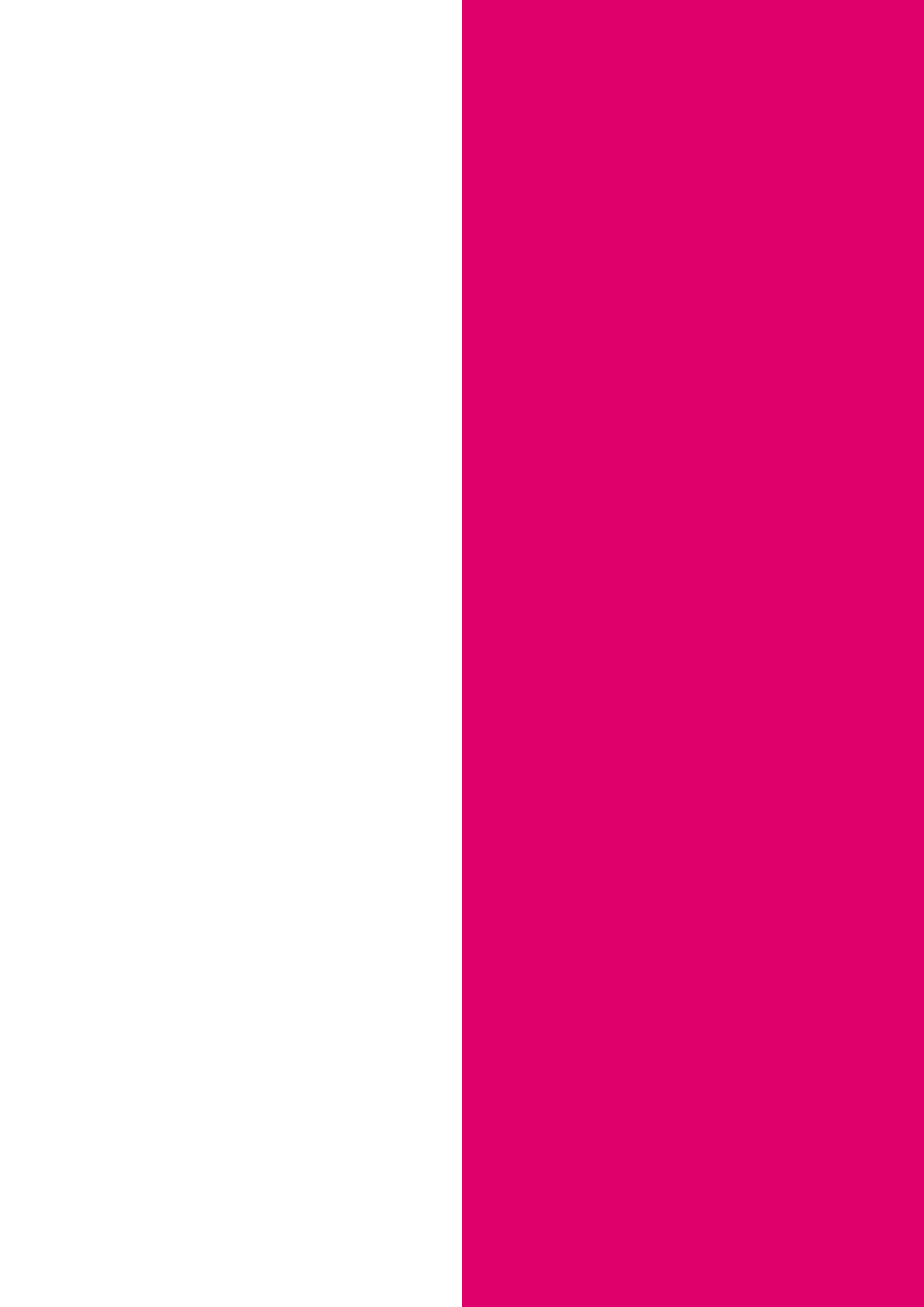
De Inspectie van het Onderwijs is de tweedelijNSToezichthouder en verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken ten aanzien van het toezicht op kinderopvang uitvoeren. De inspectie controleert gemeenten op de naleving van hun wettelijke taken. Ook hierbij wordt risicogericht gewerkt. Op basis van onder meer jaarverslagen van gemeenten, eventueel ontvangen signalen en de toezichthistorie wordt bepaald welke gemeenten nader worden onderzocht. Daarbij wordt tevens een steekproef genomen van die gemeenten die in de risicoanalyse niet als mogelijk risicovol naar voren komen. Zij worden ook onderworpen aan een nader onderzoek, om de validiteit van het systeem van risicoanalyse vast te stellen. Op basis van een gesprek met de gemeente en/of bezoek aan de gemeentelijke organisatie of uitvoeringsadministratie komt de inspecteur tot een oordeel. Als gemeenten op toezicht en handhaving achterblijven, maakt de inspectie individuele verbeterafspraken met de gemeente. Mocht een gemeente niet mee willen werken, dan kan de inspectie in het uiterste geval een escalatietraject starten.

Gemeenten: beleid en uitvoering peuteraanbod en SMI

Het Rijk stelt jaarlijks € 30 miljoen beschikbaar aan gemeenten om een gesubsidieerd aanbod aan kinderopvang te doen aan peuters van niet-werkende ouders en die ook geen indicatie hebben voor voorschoolse educatie (VE). Gemeenten hebben beleidsvrijheid en bepalen zelf het aantal uur dat wordt aangeboden, vanaf welke leeftijd en hoeveel ouders zelf financieel bijdragen.

Het Rijk stelt jaarlijks € 28 miljoen beschikbaar aan gemeenten om gezinnen met sociale of medische problemen middels SMI (sociaal-medische indicatie) een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderopvang. Dit geld is niet geoormerkt en dit betekent dat gemeenten niet hoeven te verantwoorden waaraan ze dit uitgeven en volledige beleidsvrijheid hebben bij het vormgeven van SMI.

⁴⁴ Zoals 1) onderzoek vóór registratie van een toekomstige kinderopvangvoorziening; 2) onderzoek na registratie; 3) een jaarlijks onderzoek; 4) een nader (vervolg) onderzoek en 5) incidenteel onderzoek naar bijvoorbeeld een specifieke thema of signaal.



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Kinderopvang

Den Haag, augustus 2023

