Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen

Den Haag, juni 2020

Inhoudsopgave

0. Samenvatting 3
1. Inleiding 8
2. Afbakening SVK 10
3. Huidig stelsel 12
    3.1 Opvang en onderwijs 12
    3.2 Verlof rond de geboorte en zorg voor het kind 16
4. Baten en lasten van het huidige stelsel 18
5. Bouwstenen voor een toekomstig stelsel 24
    5.1 Vereenvoudigen kinderopvangtoeslag 26
    5.2 Andere wijze van financieren 33
    5.3 Toegangsrecht 39
    5.4 Kinderopvang en primair onderwijs samen 43
    5.5 Verlof voor ouders 49
6. Toelichting scenario's 54
7. Vervolg 58
    Bijlage 1: Overzicht doelen en toetsingscriteria SVK 59
    Bijlage 2: Huidig beleid 60
    Bijlage 3: Adviezen van veldpartijen 62
    Bijlage 4: Stand van kennis 64

0. Samenvatting

A. Algemeen (hoofdstuk 1-4)

De scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK) werkt diverse scenario's uit voor het vormgeven van een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen. De verkenning is uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging van het kabinet in de Groeibrief en de kabinetsreacties op de Interdepartementaal Beleidsonderzoeken (IBO) Deeltijdwerk en Toeslagen. De scenariostudie sluit ook aan bij het advies in de Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen' (BMH 1).[1]

Deze tussenrapportage biedt een overzicht van de eerste inzichten uit de verkenning. Deze wordt nu gepubliceerd omdat het termijn van het kabinet bijna afloopt. De verkenning kan gebruikt worden in de voorbereiding van (politieke) stakeholders naar een nieuw kabinet. In deze tussenrapportage zijn stakeholders, zoals uitvoerders en veldpartijen (waaronder vertegenwoordigers van de kinderopvangbranche, het onderwijsveld, ouders en gemeenten), nog niet betrokken. Dat zal in de verdere uitwerking richting het eindrapport wel gebeuren. In het eindrapport, dat voorzien is voor het eind van dit jaar, zullen scenario's verder worden uitgewerkt en (budgettair) worden doorgerekend.

De verkenning gaat over de voorzieningen voor (ouders van) kinderen van 0 tot 12 jaar en heeft betrekking op verlof, kinderopvang en het primair onderwijs. Bij het ontwikkelen van de scenario's zijn verbeterpunten uit eerdere studies gebruikt. Bij het vormgeven van de scenario's richt de verkenning zich daarom op de volgende drie doelen:

1. het verhogen van de arbeidsparticipatie;
2. het verbeteren van de ontwikkeling van het kind;
3. vereenvoudiging van het stelsel.

Uit de voorgaande onderzoeken blijkt dat het huidige stelsel van kindvoorzieningen uitgebreid is. De bestaande kindvoorzieningen hebben verschillende doelen, doelgroepen, voorwaarden en financieringswijzen. Hiermee wordt gericht beleid gevoerd en met de beschikbare middelen de verschillende doel(groepen) zo doelmatig mogelijk bereikt. Daarnaast biedt het (keuze)vrijheid aan burgers en aanbieders van voorzieningen. Uit de onderzoeken blijkt echter ook dat het stelsel van kindvoorzieningen nu complex is en zo ervaren wordt. Dit heeft gevolgen voor de (ervaren) toegankelijkheid. Het ondersteunen van ouders in het combineren van hun werk- en zorgtaken kan nog beter. Ook is er ruimte voor verbetering van de ontwikkeling van het kind. De scenariostudie brengt opties in kaart om het huidige stelsel te verbeteren en bovengenoemde doelen (integraal) te bereiken.

Geen van deze opties is zaligmakend. Het doorvoeren van wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen is niet zonder gevolgen. Er zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt. De huidige voorzieningen zijn (financieel) efficiënt voor de doelen waar zij zich op richten. Als er wijzigingen doorgevoerd worden, kan dat ten koste gaan van de efficiëntie. Daar komt bij dat niet altijd bekend is wat de effecten van wijzigingen zullen zijn en dat sommige effecten pas na langere tijd zichtbaar worden. Een stelsel van voorzieningen dat zich richt op verschillende doelgroepen en doelen kan niet tegelijkertijd eenvoudig zijn.

B. Bouwstenen (hoofdstuk 5)

In de scenariostudie zijn een aantal wijzigingen geïdentificeerd die een grote invloed hebben op de gestelde doelen en de geïdentificeerde knelpunten. Door middel van vijf bouwstenen schetst deze tussenrapportage mogelijke wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen en de effecten hiervan op de gestelde doelen.

1. Vereenvoudigen kinderopvangtoeslag

In de huidige situatie gelden voor het recht op de kinderopvangtoeslag (KOT) meerdere voorwaarden. Van deze voorwaarden hebben met name het inkomenscriterium en de arbeidseis/koppeling gewerkte uren invloed op de gestelde doelen. Het inkomenscriterium bepaalt dat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van het huishoudinkomen: hoe hoger het inkomen, hoe lager de toeslag. Schommelingen

[1] In de BMH 1 is geconstateerd dat er winst mogelijk is voor de ontwikkeling van kinderen door verdere integratie van kindvoorzieningen en het eerder beginnen van de schoolcarrière.

in het inkomen hebben daardoor direct invloed op hoeveel toeslag een huishouden krijgt. Daarnaast krijgt een huishouden alleen KOT als ouders betaald werk hebben (arbeidseis). Ook is het recht op toeslag afhankelijk van het aantal betaald gewerkte uren van de minstverdienende in het huishouden (koppeling gewerkte uren). Het laten vervallen van de arbeidseis en het inkomenscriterium in combinatie met een hoge vergoeding maakt het zeer goedkoop om gebruik te maken van kinderopvang en vergroot de toegankelijkheid voor alle ouders. Daarmee stimuleert dit de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. Deze combinatie van het loslaten van de arbeidseis en het inkomenscriterium gaat gepaard met hoge extra uitgaven. Alleen dan zijn uitsluitend positieve effecten op de gestelde doelen te bereiken.

Het vervallen van het inkomenscriterium kan ook budgetneutraal worden vormgegeven: dit betekent dat iedereen dezelfde toeslag krijgt, onafhankelijk van het inkomen. Huishoudens met een laag inkomen krijgen hierdoor echter wel minder toeslag. Huishoudens met een hoog inkomen gaan erop vooruit. Minder gebruik van kinderopvang door lagere inkomensgroepen kan sterke gevolgen hebben voor de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van het kind. Terwijl juist kinderen uit deze huishoudens het meest baat hebben bij goede kinderopvang, voor een goede ontwikkeling van het kind.

Met de hierboven beschreven mogelijke wijzigingen wordt de KOT eenvoudiger en overzichtelijker. Terugbetalingen en navorderingen blijven wel plaatsvinden.

Tabel 1: overzicht effecten wijzigingen vereenvoudigen kinderopvangstoeslag (bouwsteen 1)[2]

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Uniforme vergoeding 73%	-	-	+	Neutraal
b. Gratis kinderopvang	+	+	+	1,9 – 2,4 mrd. euro
c. Verruimen koppeling gewerkte uren	?	0	0	40 - 60 mln. euro
d. Vervallen koppeling gewerkte uren	?	0	0/+	75 - 140 mln. euro
e. Kinderopvangtoeslag voor alle ouders (vervallen arbeidseis)	?	0/+	0/+	0,5 - 0,8 mrd. euro
f. Harmoniseren 1e en 2e kindtabel voor alle ouders	?	0	0/+	Neutraal
g. Uniforme vergoeding 67% voor alle ouders	-	-	+	Neutraal
h. Gratis kinderopvang voor alle ouders	+	+	+	2,4 - 3,2 mrd. euro

2. Andere wijze van financieren

Los van de voorwaarden heeft ook de wijze van financiering invloed op de gestelde doelen. Het gaat dan om het vervangen van financieringsstromen zoals de KOT en de gemeentelijke regelingen voor peuters. Deze kunnen worden vervangen door andere vormen van financiering met minder regeldruk voor ouders. Het enkel aanpassen van de wijze waarop er gefinancierd wordt is een kleine vereenvoudiging voor ouders en kan het aantal terugvorderingen en nabetalingen licht verminderen. Hier staat tegenover dat de uitvoering complex is voor de uitvoerende organisatie.

Een andere wijze van financieren leidt met name tot aanzienlijk minder terugvorderingen en een eenvoudigere uitvoering indien dit gecombineerd wordt met het verminderen/vereenvoudigen van de vooraarden waarop gezinnen aanspraak maken op een publieke vergoeding voor kinderopvang (zie bouwsteen 1). Het verschuiven van de financieringsstromen doet naar verwachting op zichzelf weinig voor de arbeidsparticipatie of ontwikkeling van het kind.

[2] +: deze variant heeft een positief effect op het gestelde doel. -: deze variant heeft een negatief effect op het gestelde doel. 0: deze variant heeft geen effect op het gestelde doel, ?: het is onbekend welk effect deze variant heeft. 0/+: deze variant heeft een licht positief effect. +: deze variant heeft een positief effect.

*Tabel 2: overzicht effecten andere wijze van financieren (bouwsteen 2)**

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Financiering via uitvoerder	0	0	0/+	Neutraal
b. Eén loket en vergoed voor alle ouders	?	0/+	0/+	0,5 - 0,8 mrd. euro
c. Eén loket en gratis kinderopvang voor alle ouders	+	+	+	2,4 – 3,2 mrd. euro
d. Lumpsumfinanciering	0	0	0/+	Neutraal

** Bij de budgettaire effecten zijn de uitvoeringskosten niet meegenomen.*

3. Toegangsrecht

Als in een toekomstig stelsel de ontwikkeling van alle kinderen ongeacht de gezinssituatie of achtergrond voorop komt te staan, ligt gratis kinderopvang voor alle kinderen voor de hand. Voor het algemene toegangsrecht vervalt de arbeidseis voor een bepaald aantal dagen/dagdelen (zie bouwsteen 1). Dit toegangsrecht kan op verschillende wijzen worden vormgegeven: zo kunnen het aantal uren en de kwaliteit van de opvang verschillen. Gratis kinderopvang kan een sterk positieve invloed hebben op met name de ontwikkeling van kinderen met een risico op een achterstand. Het toegangsrecht heeft daarnaast een positieve invloed op de arbeidsparticipatie. Voornamelijk als het toegangsrecht vier of meer dagen betreft. Een toegangsrecht zorgt voor een grote vermindering van het aantal terugvorderingen en nabetalingen. Hoe het toegangsrecht wordt uitgewerkt, bepaalt in hoeverre verder sprake is van vereenvoudiging voor ouders, kinderopvangorganisaties en uitvoerder(s). Daar staat tegenover dat gratis kinderopvang wel forse extra uitgaven met zich meebrengen.

Tabel 3: overzicht effecten varianten toegangsrecht (bouwsteen 3)

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Gratis opvang: 4 dagdelen 0-4 jaar, 2 dagdelen 4-12 jaar	0/+	+	0/+	2,8 – 4,2 mrd. euro
b. Gratis opvang: 4 dagen 0-4 jaar, 4 dagdelen 4-12 jaar	+	+	+	4,5 - 6,5 mrd. euro
c. Gratis opvang als ouders meer dan een minimum aantal uren afnemen (alleen extra uren gratis)	0/+	0	0	450 - 550 mln. euro
d. Gelijke schooldagen, inclusief 5 dagdelen gratis opvang 4-12 jaar	+	+	0/+	1,2 – 2,7 mrd. euro

4. Kinderopvang en primair onderwijs samen

Als kinderopvang en het primair onderwijs meer gaan samenwerken en/of op elkaar aansluiten heeft dat naar verwachting een positieve impact op de arbeidsparticipatie en ontwikkeling van het kind. Daarnaast krijgen organisaties meer mogelijkheden om functies met elkaar te combineren. Sluitende dagarrangementen (een aanbod voor kinderen wat ouders in staat stelt om gemakkelijk van 9 tot 5 te kunnen werken) maken het voor ouders makkelijker om werk- en zorgtaken met elkaar te combineren, waardoor ouders meer kunnen werken. Daarnaast zijn er meer mogelijkheden om leerlijnen op elkaar aan te sluiten en de overgang voor kinderen minder groot te maken. Samenwerking vindt op dit moment al plaats in verschillende vormen. Er worden knelpunten ervaren met name door verschillen in wet- en regelgeving van kinderopvang en primair onderwijs. Dit maakt ook dat verdergaande samenwerking of integratie complex is. Het zetten van verdere stappen richting integratie is pas opportuun op het moment dat alle kinderen gebruik kunnen maken van deze voorziening en er een algemeen toegangsrecht (bouwsteen 3) is. Het effect van verdergaande samenwerking of integratie is sterk afhankelijk van hoe het ingevuld wordt en welke aanvullende maatregelen er genomen worden.

*Tabel 4: overzicht effecten varianten kinderopvang en primair onderwijs samen (bouwsteen 4)**

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging
a. Verdergaande samenwerking voor een doorlopende leerlijn	0	0/+	0
b. Verlengde schooldagen	0/+	+	0
c. School verzorgt onderwijs en opvang vanaf 2 jaar	0/+	0	0
d. Integratie van kinderopvang en primair onderwijs in een nieuwe voorziening	+	+	0

* Bij deze varianten zijn geen budgettaire effecten opgenomen, omdat deze in dit stadium onvoldoende concreet zijn om hier een budgettair effect voor te ramen.

5. Verlof voor ouders

Wijzigingen in verlof in het eerste jaar na geboorte kunnen een invloed hebben op de keuze van ouders over hoe zij werk en zorg met elkaar combineren, ook nadat de verlofperiode is afgelopen. Zo kan verlof in het eerste jaar leiden tot een gelijke(re) verdeling van werk- en zorgtaken tussen ouders. Daarnaast kan verlof voor ouders invloed hebben op de ontwikkeling van het kind, dit effect is echter afhankelijk van de kwaliteit van het alternatief (kinderopvang). Wijzigingen in het verlof hebben een beperkte invloed op de eenvoud van de verlofmaatregelen voor gezinnen. Dit is afhankelijk van de gekozen voorwaarden voor verlof.

Tabel 5: overzicht effecten varianten verlof (bouwsteen 5)

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. 9 weken 70% betaald ouderschapsverlof	?	0/+	0/+	185 mln euro
b. 15 weken 100% betaald ouderschapsverlof	?	0/+	0/+	1,5 – 2,0 mrd. euro

C. Scenario's (hoofdstuk 6)

Zoals in voorgaande studies geconcludeerd, is de verwachting dat losse maatregelen weinig effect zullen hebben. De SVK schetst daarom een viertal scenario's waarin bouwstenen op een logische manier op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. Hierbij is het uitgangspunt dat de bouwsteen verlof in alle scenario's van toepassing is. Deze scenario's worden verder uitgewerkt in het eindrapport van de SVK. Beoogd is de scenario's (en de variaties daarin) aan te laten sluiten bij verschillende (politieke) invalshoeken voor een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen.

Basisscenario 0. Optimaliseren bestaande regelingen

In dit scenario worden geen grote wijzigingen voorzien in de huidige kindvoorzieningen, maar wordt op basis van de huidige situatie en recent doorgevoerde verbeteringen gekeken hoe bestaande regelingen verder geoptimaliseerd kunnen worden. Zo is bijvoorbeeld door het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag', ingezet op het verlagen van het aantal (hoge) terugvorderingen. Ook is het aantal uren voorschoolse educatie voor peuters met een risico op onderwijsachterstand recent uitgebreid. De resultaten van deze verbeteringen dienen als basis voor kleine gerichte vervolgstappen. Dit scenario is er op gericht om met beperkte budgettaire inzet toch effecten op de verschillende doelstellingen te behalen. Daarbij dienen de opties uit de voorgaande onderzoeken als basis.

Dit basisscenario presenteert een alternatief met beperkte budgettaire gevolgen ten opzichte van de overige scenario's door weer te geven wat de mogelijkheden zijn om binnen het huidige stelsel op de gestelde doelen te sturen. Daarmee zijn de verwachte effecten van dit scenario op de gestelde doelen gering.

Scenario 1. Alternatieven voor de KOT

Dit scenario beoogt de wijze van financiering van het stelsel van kindvoorzieningen te vereenvoudigen. Dit scenario gaat uit van financiering via een uitvoerder in plaats van de ouders. Deze uitvoerder controleert de hoogte van de toeslag en de voorwaarden voor de toeslag, zodat ouders minder te maken krijgen met terugvorderingen op basis van gebruik. De verwachting is dat het scenario met name een vereenvoudiging is voor ouders. Dit scenario kan uitgebreid worden met het loslaten van de arbeidseis

en/of het inkomenscriterium. Als hiervoor gekozen wordt, heeft dit scenario ook positieve effecten op de arbeidsparticipatie, de ontwikkeling van het kind, en is het een vereenvoudiging voor de uitvoerder. Deze aanvullende optie gaat wel gepaard met extra uitgaven.

Scenario 2. Het vergroten van de toegankelijkheid van de kindvoorzieningen
Bij dit scenario wordt de toegankelijkheid van kindvoorzieningen vergroot. Hiermee wordt beoogd de ontwikkeling van kinderen en het combineren van werken en zorgen voor alle ouders te bevorderen. In dit scenario is de exacte vormgeving van het toegangsrecht van belang voor de effecten. Het gaat hierbij om het aantal gratis dagdelen/dagen, op welke voorzieningen dit ziet, en de aansluiting van kinderopvang op het primair onderwijs. De verwachting is dat gratis kinderopvang meer invloed heeft op de gestelde doelen dan scenario 1. Dit maakt deze optie echter ook duurder.

Scenario 3. Richting een integrale kindvoorziening
Bij dit scenario vindt meer samenwerking tussen of een integratie van onderwijs en kinderopvang plaats. Hiermee wordt beoogd de ontwikkeling van kinderen te optimaliseren, de toegankelijkheid voor alle gezinnen te borgen en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen. Een randvoorwaarde voor verdergaande integratie is dat er een algemeen toegangsrecht voor alle kinderen is. Dit scenario richt zich op sluitende dagarrangementen voor kinderen in verschillende leeftijdsgroepen (in lijn met het IBO Deeltijdwerk). De verwachte effecten van dit scenario op de gestelde doelen zijn positief. Dit scenario is echter een (zeer) grote wijziging ten opzichte van het huidige stelsel en kost daarom veel tijd om gerealiseerd te worden. Daarnaast gaan deze varianten gepaard met hoge extra uitgaven.

D. Vervolg (hoofdstuk 7)
De vier geschetste scenario's zijn in dit stadium van de SVK niet volledig uitgewerkt. Om een volledig beeld te schetsen van de effecten en de wijze waarop deze kunnen worden uitgevoerd, worden deze in de komende periode nader uitgewerkt. Hierbij zal ook gekeken worden naar verschillende manieren om de scenario's te financieren. Het eindrapport wordt verwacht aan het eind van dit jaar.

1. Inleiding

'De manier waarop het primair onderwijs, de kinderopvang en buitenschoolse opvang georganiseerd zijn, beïnvloedt de manier waarop gezinnen keuzes maken in de arbeidsurenbeslissing. Het huidige systeem bemoeilijkt de samenwerking van verschillende kindvoorzieningen', zo luidt de bevinding uit het onlangs verschenen Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Deeltijdwerk.

De recente PISA-resultaten laten zien dat er ruimte voor verbetering is in ons educatieve stelsel en daarmee de ontwikkeling van alle kinderen.[3] In de Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen' (hierna: BMH 1) wordt geschetst welke mogelijkheden er zijn om achterstanden bij kinderen weg te werken. Hierbij wordt geconstateerd dat verdere integratie van de kindvoorzieningen en het eerder beginnen van de schoolcarrière van het kind mogelijke oplossingsrichtingen zijn.

Daarnaast blijkt uit het IBO Toeslagen dat het toeslagenstelsel waaronder de kinderopvangtoeslag (KOT), als gevolg van de keuze voor een voorschotstelsel en complexe grondslagen voor hoge terugvorderingen en nabetalingen zorgt. Dit leidt tot veel onzekerheid bij burgers. De risico's stapelen bovendien bij de meest kwetsbare mensen. Zij die de hoogste toeslagen ontvangen, beschikken vaak niet over voldoende financiële buffers of hebben een onregelmatig inkomen.

Ook breder in de maatschappij wordt de opvatting gedeeld dat er ruimte voor verbetering is wat betreft de inrichting van kindvoorzieningen. Door verschillende raden, lobbypartijen en onderzoeksinstituten is hier advies over uitgebracht.

Verbetermogelijkheden
Het IBO Deeltijdwerk concludeert dat een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag vraagt om een brede aanpak met ingrepen in het huidige stelsel van kindvoorzieningen op verschillende beleidsterreinen. Het effect van kleine stapjes op afzonderlijke beleidsterreinen heeft naar verwachting slechts beperkt effect op de Nederlandse deeltijdcultuur.

Tegelijkertijd bevat het huidige stelsel goede aspecten, zoals gerichtheid en daarmee doelmatigheid. De meer ambitieuze wijzigingen brengen forse kosten met zich mee, waarbij het kan gaan om een ingrijpende wijzigingen van het stelsel van kindvoorzieningen waarvan het niet eenvoudig is om de effecten volledig te voorzien.

In de Groeibrief heeft het kabinet aangekondigd goed in kaart te willen brengen wat mogelijkheden zijn voor wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen. Dit door vanuit het huidige stelsel te kijken waar kansen voor verbetering liggen om gezinnen met jonge kinderen te ondersteunen. Verbeteringen zowel vanuit het perspectief van arbeidsparticipatie, als vanuit de ontwikkeling van jonge kinderen en vereenvoudiging van het stelsel van kindvoorzieningen.[4]

In deze Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) zijn opties in kaart gebracht voor het verbeteren van het stelsel van kindvoorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0-12 jaar. De verkregen kennis kan worden gebruikt voor de beleidsinzet van het kabinet en (politieke) stakeholders.

Via de motie Palland, [redacted] en Bruins heeft daarnaast de Tweede Kamer het kabinet verzocht om op basis van de uitkomsten van het IBO Deeltijdwerk een onderzoek uit te voeren naar de kansen om knelpunten aan te pakken voor gezinnen om arbeid- en zorgtaken te combineren. De SVK zal het perspectief dat in deze motie tot uitdrukking komt nadrukkelijk meenemen. Daarbij worden uiteenlopende varianten om het stelsel in de toekomst anders in te richten meegenomen, zoals ook verzocht in de motie Renkema, Westerveld en Van Meenen[5] en het vereenvoudigen van het stelsel, zoals verzocht in de motie Westerveld, Kwint en van Dijk.[6]

[3] Kamerstuk 31289, nr. 361
[4] Zie hierover ook de brief van de minister van EZK over Structurele duurzame economische groei, Kamerstuk 29696, nr. 7.
[5] Kamerstuk 35300-XV-45.
[6] Kamerstuk 31322, nr. 384.

Daarbij, zoals toegezegd in de Groeibrief en de kabinetsreactie op het IBO Deeltijdwerk, beschrijft deze tussenrapportage de contouren waarlangs de SVK wordt uitgevoerd: bouwstenen voor de scenario's en de eerste schetsen van de scenario's. Deze kunnen worden meegenomen in beleidsbeslissingen op de korte termijn en voor visievorming op de langere termijn. Daarnaast kunnen deze inspiratie en kennis bieden voor (politieke) stakeholders bij de voorbereiding op de komende verkiezingen.

Aan het einde van dit jaar wordt de SVK afgerond en zijn de in deze tussenrapportage geschetste scenario's zo volledig mogelijk uitgewerkt.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 wordt de SVK afgebakend en het doel toegelicht. In hoofdstuk 3 volgt het startpunt voor mogelijk scenario's met een korte weergave van het huidige stelsel van kindvoorzieningen. Hoofdstuk 4 vult dit aan met een bondige beschrijving van de baten en lasten van het huidige stelsel. In hoofdstuk 5 worden opties en effecten weergegeven voor mogelijke wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen in de vorm van bouwstenen. In hoofdstuk 6 worden op basis van deze bouwstenen uit te werken scenario's geschetst voor een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 het vervolg van de SVK toegelicht.

2. Afbakening SVK

De SVK geeft (politieke) stakeholders inzicht in mogelijkheden voor samenhangende wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 - 12 jaar. Hierbij worden ook wijzigingen in beeld gebracht die op relatief korte termijn vorm kunnen krijgen om geconstateerde knelpunten te beperken.

Met dit doel ontwikkelt de SVK verschillende scenario's, werkt deze uit (inclusief eventuele tussenstappen) en brengt daarbij de (mogelijke) effecten van deze scenario's in kaart.

Onder het stelsel van kindvoorzieningen wordt voor de SVK hoofdzakelijk de samenhang van de volgende voorzieningen gerekend:

- Verlof voor ouders (zwangerschapsverlof, bevallingsverlof, ouderschapsverlof, etc.);
- Het kinderopvangstelsel (kinderdagopvang[7], buitenschoolse opvang, gastouderopvang[8], voorschoolse educatie);
- Het primair onderwijs, inclusief vroegschoolse educatie.

Bij het uitwerken van de scenario's na de zomer, worden ook verschillende mogelijkheden om ze te bekostigen in kaart gebracht. Hierbij worden deze, in beginsel, ingevuld binnen het brede stelsel van kindvoorzieningen (i.e. kindregelingen, onderwijsregelingen en fiscaliteit).

Bij het ontwikkelen van de scenario's richt de SVK zich, met name, op drie doelen:

1. Meer arbeidsparticipatie: het stelsel van kindvoorzieningen (in combinatie met de sociale normen rondom het combineren van arbeid- en zorgtaken) heeft impact op de arbeidsparticipatie en de emancipatie van vrouwen (verhoging deeltijdfactor), met een direct effect op de economie.
2. Meer doen voor de ontwikkeling van het kind: het stelsel van kindvoorzieningen heeft impact op de ontwikkeling en kansen van kinderen en daarmee op langere termijn het verdienvermogen van Nederland. Door te investeren in kinderen met een lagere sociaal economische status neemt de kansengelijkheid van kinderen toe.
3. Vereenvoudiging van het stelsel: het reduceren van de complexiteit van het stelsel van kindvoorzieningen draagt bij aan het functioneren en de acceptatie ervan, zodat het stelsel optimaal wordt benut. Vereenvoudiging kan zich richten op verschillende knelpunten en verschillende stakeholders. De SVK focust op het reduceren van de complexiteit voor gezinnen (bijv. het terugdringen van terugvorderingen en nabetalingen) waarmee de (gepercipieerde) toegankelijkheid wordt vergroot.

Deze doelen zijn een uitvloeisel van de rapporten en moties die ten grondslag liggen aan de SVK, zoals genoemd in de inleiding. Over de werking van het huidige beleid op deze doelen verwijst de SVK naar deze rapporten. De SVK geeft geen gewicht aan deze doelen, maar de uit te werken scenario's kunnen zich wel in meer of mindere mate richten op één van deze doelen. Daarnaast zijn er nog vele andere relevante beleidsdoelen die het stelsel van kindvoorzieningen raken en niet onverminderd van belang zijn. Waar relevant noemt de SVK deze.

Het is uiteindelijk een politieke afweging welk(e) doel(en) worden nagestreefd, of wijzigingen gewenst zijn, welke knelpunten worden weggenomen en of de daarmee gemoeide baten opwegen tegen de kosten die daarmee gepaard gaan. Dit geldt ook voor de mate waarin de (mogelijke) baten worden gewogen, omdat deze op voorhand veelal lastig in te schatten zijn.

Arbeidsparticipatie

Het IBO Deeltijdwerk benadrukt het belang van een hogere arbeidsparticipatie. Dit verhoogt de economische zelfstandigheid van (voornamelijk) vrouwen. Meer economische zelfstandigheid is gunstig voor ouders gezien het hogere inkomen (nu en in de toekomst), meer keuzevrijheid voor de verdeling van arbeid- en zorgtaken, en verdere onafhankelijkheid van partner en overheid. Ook voor de maatschappij als geheel heeft een hogere arbeidsparticipatie positieve gevolgen: het vergroot onze economie, de materiële welvaart, en het betekent een beter rendement op investeringen in het onderwijs. Dit geeft onze maatschappij een bredere basis voor het behoud van onze collectieve

[7] Inclusief kortdurende peuteropvang.
[8] Gastouderopvang zal verder uitgediept worden in de uitwerking na de zomer.

voorzieningen op dit moment en in de toekomst. Publieke voorzieningen, zoals zorg en onderwijs hebben een verhoging van de arbeidsparticipatie nodig om een goed aanbod te kunnen realiseren. Uiteraard staat voorop dat iedereen een vrije keuze heeft in de verdeling van werk- en privétaken.

Ontwikkeling van kinderen
De BMH 1 schetst potentiële baten van wijzigingen in het stelsel van voorzieningen. Het stelt dat verschillen in ontwikkeling van kinderen in een vroeg stadium van het leven ontstaan. Vroegtijdig investeren in kinderen helpt om achterstanden te voorkomen die gevolgen hebben voor de rest van het leven en maatschappelijke scheidslijnen creëren. Dit draagt bij aan de persoonlijke ontwikkeling van kinderen en ondersteunt de weerbaarheid. Op lange(re) termijn leidt dit gemiddeld tot een hoger opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking. Dat is niet alleen goed voor het individu, maar ook voor de maatschappij. Een hoger opgeleide bevolking is gemiddeld productiever en leidt daarmee tot meer welvaart voor de maatschappij als geheel. Ook zijn er maatschappelijke baten bij het verminderen van onderwijsachterstanden door een verlaagde kans op werkloosheid, gebruik van inkomensvoorzieningen, criminaliteit en een hogere gezondheid gepaard gaande met een afname in zorggebruik.[9]

Vereenvoudiging stelsel
Voorts bieden wijzigingen in het stelsel ook de mogelijkheid tot vereenvoudiging. Het huidige stelsel kent verschillende voorzieningen welke als (geheel) complex ervaren kunnen worden door de betrokken partijen. Het IBO Toeslagen meldt bijvoorbeeld dat het stelsel van de toeslagen (inclusief de KOT) leidt tot omvangrijke nabetalingen en terugvorderingen en de daarmee gepaarde onzekerheid voor burgers. Wijzigingen in het stelsel bieden de mogelijkheid om de voorzieningen en daarmee samenhangende systemen met elkaar te stroomlijnen en te vereenvoudigen.[10] Dit geldt zowel voor de uitvoering als financiering. Hiermee wordt beter tegemoetgekomen aan het denk- en doenvermogen van burgers.

[9] Hof, B., Klaveren, C. van, Heyma, A., & Veen, I. van der (2009). *Maatschappelijke baten van het opheffen van onderwijsachterstanden: berekeningen op basis van kengetallen.* Amsterdam.
[10] Zie ook de Kamerbrief Reflectie stelsel kinderopvang voor een verdere duiding van de verschillen in financiering omtrent de voorzieningen voor peuters.

3. Huidig stelsel

Hieronder volgt een korte beschrijving van het huidige stelsel van kindvoorzieningen. Voor een uitgebreidere toelichting van het stelsel van kinderopvang wordt verwezen naar de parallel naar de Kamer gestuurde brief Reflectie stelsel kinderopvang. Voor het primair onderwijs en voorschoolse educatie kunt u een uitgebreide toelichting vinden in bijlage 7 van de BMH 1 'Kwalitatief goed onderwijs'. Tot slot worden de verlofregelingen verder toegelicht in de eveneens parallel naar de Kamer gestuurde notitie beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof.

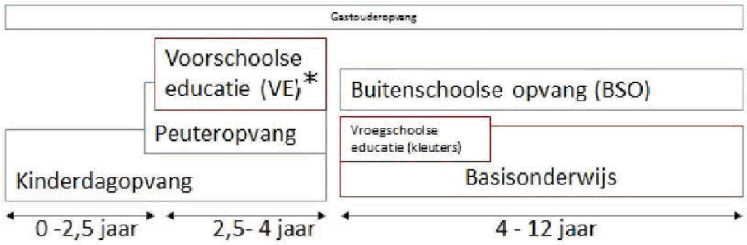
3.1 Opvang en onderwijs

Het huidige stelsel van kindvoorzieningen is historisch zo gegroeid vanwege het nastreven van verscheidene doelen:

1. Het faciliteren van ouders om arbeid en zorg voor kinderen te combineren.
2. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.
3. Het voorkomen en bestrijden van leerachterstanden.

Bij het nastreven van deze doelen worden de voorzieningen gericht op verschillende leeftijdsgroepen. In het huidige stelsel worden drie leeftijdsgroepen onderscheiden: 0 tot 2,5 jarigen, 2,5 tot 4 jarigen[11] en 4 tot 12 jarigen. Een grafisch overzicht van het huidige stelsel van kindvoorzieningen naar leeftijd wordt in figuur 1 hieronder weergegeven.

Figuur 1: Overzicht huidig stelsel



Legenda

= Kinderopvangstelsel

= Onderwijsstelsel

* *voorschoolse educatie en peuteropvang vinden plaats binnen de kinderdagopvang.*

Instrumenten

De overheid bepaalt op twee manieren de vormgeving van het stelsel. Via de financiering van de voorzieningen en door het stellen van eisen aan de voorzieningen en het toezicht en de handhaving hiervan.

Het huidige stelsel bestaat uit de volgende voorzieningen: KOT, sociaal medische indicatie, gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) middelen, gemeentelijke peutermiddelen, en middelen voor het basisonderwijs. Daarnaast zijn er voor de verschillende voorzieningen wettelijke kwaliteitseisen en is er toezicht en handhaving. De voorzieningen bedienen verschillende groepen en hebben een verschillend primair doel. Dit is samengevat in tabel 1.

[11] Middelen voor voorschoolse educatie zijn beschikbaar vanaf 2,5 jaar. Er zijn echter ook gemeenten die starten bij 2 jaar.

Tabel 6: Samenvatting voorzieningen huidige stelsel van kindvoorzieningen opvang en onderwijs

Financiële instrumenten	Doelgroep	Leeftijd	Financiële stroom	Primaire doel	Aantal uur	Budget
Kinderopvangtoeslag	Kinderen van werkende ouders	0-12	Belastingdienst	Arbeidsparticipatie	Afhankelijk van arbeidscontract minst werkende ouder	2,95 mrd euro
	Kinderen van doelgroepouders	0-12	Belastingdienst	Arbeidsparticipatie	230 uur per jaar	
Sociale of medische indicatie	Kinderen van ouders een sociale of medische indicatie	0-12	Via gemeenten	Ontwikkeling kind/ontlasten ouders	Afhankelijk van gemeentebeleid	
Gemeentelijk onderwijsachterstanden budget (GOAB) middelen	Peuters met risico op een achterstand	2,5-4	Via gemeenten	Voorkomen en bestrijden van achterstanden	10 uur (vanaf aug 2020 gemiddeld 16 uur per week)	0,49 mrd euro
Gemeentelijke peutermiddelen	Peuters (die niet al onder een andere groep vallen)	2,5-4	Via gemeenten	Ontwikkeling kind	5/6 uur (2 dagdelen)	
Bekostiging van het basisonderwijs	Alle kinderen van 4-12	4-12	Via scholen	Ontwikkeling kind	Ten minste 7.520 uren in 8 schooljaren	10,7 mrd euro
Onderwijsachterstandsmiddelen	Kinderen met een risico op een achterstand	4-12	Via scholen	Voorkomen en bestrijden van achterstanden	N.v.t.	0,31 mrd euro

In sommige situaties komt een gezin in aanmerking voor meerdere voorzieningen/regelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de kinderen van werkende ouders met recht op KOT ook door de gemeente worden ondersteund met GOAB middelen. Dit komt doordat de voorzieningen zijn ingericht vanuit verschillende doelstellingen. Om in aanmerking te komen voor de KOT wordt gekeken naar de situatie van de *ouders*. Om in aanmerking te komen voor voorschoolse educatie, wordt gekeken naar de situatie van het *kind*. Dat er verschillende voorzieningen/regelingen voor de financiering zijn, betekent overigens niet dat het allemaal om verschillende kinderopvangvoorzieningen gaat: binnen de kinderdagopvang wordt zowel peuteropvang als voorschoolse educatie verzorgd.

Voor **0 tot 2,5-jarigen** is er de kinderopvang en de gastouderopvang, die via de inkomensafhankelijke KOT financieel toegankelijk gemaakt voor werkende ouders en zogenaamde *doelgroepouders* (studenten, inburgeraars, ouders die re-integreren). De vergoeding die ouders via de KOT ontvangen per uur kinderopvang loopt uiteen van 96% van het (maximum) uurtarief voor de laagste inkomens, tot 33% voor de hoogste inkomens.

Peuters – circa **2,5 tot 4 jarigen**[12] – kunnen ook terecht op de kinderdagopvang en de gastouderopvang. Binnen de kinderdagopvang is er ook de mogelijkheid van kortdurende peuteropvang en voorschoolse educatie. Het stelsel kent verschillende voorzieningen:

- Een inkomensafhankelijke KOT voor werkende ouders, conform de hierboven beschreven regeling 0 tot 2,5-jarigen: aantal uur afhankelijk van gewerkte uren.
- Voorschoolse educatie voor kinderen met risico op achterstand ontvangen nu 10 uur per week. Dit wordt vanaf 1 augustus 2020 gemiddeld 16 uur per week. Voorschoolse educatie valt onder de kinderopvangvoorziening. Het betreft een speciaal programma dat wordt verzorgd door een kinderopvangorganisatie die hiervoor betaald wordt met gelden vanuit de gemeente.
- Gemeentegelden voor peuters waarvan (een van) de ouders niet werken en geen risico op achterstand hebben: 2 dagdelen van circa 5/6 uur per week.

[12] In de praktijk gaan bijna alle kinderen vanaf 4 jaar naar de basisschool, maar wettelijk is de leerplicht vanaf 5 jaar. Dat betekent dat kinderen gebruik zouden kunnen maken van dagopvang totdat kinderen naar de basisschool gaan.

- Hiermee is er per saldo voor alle ouders een financieel toegankelijk aanbod van tenminste 5/6 uur per week.

In Nederland gaan kinderen **vanaf 4 tot 12 jaar** naar de basisschool.
- Wettelijk gezien geldt de leerplicht vanaf 5 jaar, maar in de praktijk brengen bijna alle ouders hun kind al vanaf 4 jaar naar de basisschool.[13]
- Scholen ontvangen lumpsum bekostiging op basis van het aantal leerlingen dat naar de school gaat.
- Het onderwijs wordt zo ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen. De leerlingen ontvangen tenminste 7.520 uren verplichte onderwijstijd in 8 schooljaren. Hiervan is ten minste 3.520 uur in de onderbouw en 3.760 uur in de bovenbouw. (zie nadere toelichting box 1 hieronder)
- Kinderen in groep 3 tot en met 8 ontvangen 5 dagen per week onderwijs. Voor kinderen in groep 1 en 2 is de 5-daagse schoolweek niet verplicht.
- Scholen krijgen ook een budget voor de aanpak van onderwijsachterstanden op de basisschool. Zij kunnen dit geld inzetten voor onder andere onderwijstijdverlenging (verlengde schooldagen, schakelklassen en/of zomerscholen voor kinderen met een onderwijsachterstand) en vroegschoolse educatie.
- De meeste kinderen hebben op woensdag- en/of vrijdagmiddag vrij van de basisschool. In opkomst is ook het vijf-gelijke-dagenmodel, waarbij de school een rooster heeft met elke dag evenveel uren onderwijs.

Daarnaast kunnen kinderen vanaf schoolgaande leeftijd nog naar de buitenschoolse opvang of gastouderopvang. Voor 4 tot 12-jarigen die gebruik maken van de buitenschoolse opvang of gastouderopvang ontvangen werkende ouders en doelgroepouders KOT conform de hierboven omschreven regeling.

Voor alle kinderen in de leeftijd van 0-12 geldt dat gemeenten een tegemoetkoming kunnen geven in de kosten van kinderopvang als de ouders geen recht hebben op KOT, omdat één (of beide) ouder(s) door een sociale of medische indicatie (tijdelijk) niet kan werken.

Gebruik
- Gebruik kinderopvang 0-4 jarigen: in de leeftijdsgroep van 0-2 jaar gaat circa de helft van de kinderen naar de kinderopvang.[14] Het bereik onder peuters (2/2,5-4 jaar) ligt met ca 89% significant hoger.[15] Dat komt enerzijds doordat het gangbaarder is dat peuters naar de opvang gaan – het wordt meer gezien als goed voor de ontwikkeling – en anderzijds is er ook voor alle peuters een gefinancierd aanbod, waardoor de toegankelijkheid voor peuters ook groter is.
- Gebruik buitenschoolse opvang 4-12 jarigen: in de leeftijdsgroep 4-12 jaar gaat ongeveer een kwart van de kinderen naar de buitenschoolse opvang. Vanaf 6 jaar is er een gestage daling in het gebruik en vanaf 10 jaar neemt het gebruik flink af.[16]
- Aantal uur gebruik kinderopvang: vergeleken met andere Europese landen gebruiken zowel de jonge als schoolgaande kinderen in Nederland relatief weinig uur formele opvang[17]: gemiddeld 81,5 uur per maand, of ongeveer 19 uur per week.[18] De meeste ouders gebruiken 1 of 2 dagen opvang per week. Waarschijnlijk hangt dit samen met de culturele norm in Nederland. De meeste Nederlanders zien moeders van kinderen (0-4 jaar) liever niet meer dan drie dagen per week werken.[19] Het gebruik van kinderopvang heeft een relatie met de sociaaleconomische status van ouders: kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen van ouders met een migratieachtergrond gaan minder vaak naar de opvang.[20] Daarnaast geldt, hoe hoger het inkomensniveau van de ouders, hoe hoger de deelname aan formele opvang. Ondanks dat er de laatste jaren een groei in de deelname aan formele kinderopvang te zien is, blijft de groei van lagere inkomensgroepen achter bij de groei onder

[13] Het is mogelijk dat sommige kinderen pas aan het einde van het schooljaar waarin ze 14 jaar worden de basisschool verlaten.
[14] SCP (2018), Kijk op de kinderopvang.
[15] Buitenhek management & consult, bereik voorschoolse voorzieningen 2019
[16] Op basis van gebruikt kinderopvangtoeslag in 2019, bron: microdata Belastingdienst
[17] CPB (2017), Samenwerking kinderopvang en onderwijs
[18] Uren met kinderopvangtoeslag, gemiddelde 2019. Bron: Kwartaalrapportage kinderopvang, eerste kwartaal 2020.
[19] SCP, Emancipatiemonitor 2018.
[20] In 2016 ontving iets meer dan 17% van de ouders van 0-3 jarigen uit de laagste inkomensgroep de KOT, tegenover 68% van de ouders in de hoogste inkomensgroep. Voor 4-12 jarigen was dit respectievelijk 7% en 34%. Bron: SCP (2018) NB: gemeentelijk aanbod is hier niet meegenomen. Voor peuters ligt de conclusie daarom waarschijnlijk genuanceerder omdat deze groep vaak gebruik maakt van voorschoolse educatie.

midden- en hoge inkomensgroepen. Daarnaast maken verschillende groepen gebruik van een verschillend aanbod. Werkende ouders kiezen vaker voor lange dagopvang. Niet-werkende ouders kiezen vaker voor kortdurende peuteropvang (met of zonder voorschoolse educatie).

- Circa 83% van de kinderen die door de gemeente geïndiceerd worden voor voorschoolse educatie, neemt er aan deel.
- Kinderen van 4-12 jaar gingen in 2019 gemiddeld 37,7 uur per maand naar de buitenschoolse opvang, wat neerkomt op twee middagen per week.[21] Waarschijnlijk hangt dit samen met de culturele norm in Nederland, zoals hierboven beschreven bij het gebruik van de kinderopvang.

Kwaliteitseisen aan voorzieningen

Aan de verschillende type voorzieningen worden verschillende kwaliteitseisen gesteld. Er zijn grofweg drie kaders aan wettelijke eisen:

1. Eisen aan de kinderopvang. Denk hierbij bijvoorbeeld aan eisen aan de groepsgrootte en het aantal pedagogisch medewerkers op de groep. De eisen verschillen per leeftijdsgroep. Daarnaast zijn er verschillen tussen kinderdagopvang (0-4 jaar), gastouderopvang (0-12 jaar) en buitenschoolse opvang (4-12) jaar.
2. Eisen aan voorschoolse educatie. Voorschoolse educatie vindt altijd plaats op de kinderopvang. Er worden echter een aantal aanvullende eisen gesteld. Zo is het verplicht om met een voorschoolse educatie-programma te werken en zijn de pedagogsich medewerkers speciaal geschoold voor voorschoolse educatie.
3. Eisen aan het basisonderwijs. Het basisonderwijs kent kwaliteitseisen, zoals bevoegde leraren voor de klas met pedagogische en didactische vaardigheden, een leerlingvolgsysteem waarin de schoolprestaties en vorderingen van een kind worden vastgelegd, en behalen van onderwijsdoelen die staan beschreven in het curriculum. Op basis van het curriculum stelt iedere school een onderwijsprogramma samen. Daarnaast ontvangen kinderen ook een minimum aantal lesuren (de onderwijstijd) (zie box 1 hieronder).

Er wordt toezicht gehouden op de kwaliteitseisen en zo nodig kan er gehandhaafd worden. Dit is verschillend georganiseerd voor de verschillende voorzieningen. De GGD, Inspectie van het Onderwijs en gemeenten spelen een rol.

Box 1: Toelichting onderwijstijd basisonderwijs

Leerlingen van basisscholen moeten minimaal 7.520 uur les krijgen over 8 schooljaren. In de eerste 4 schooljaren (de onderbouw) moeten leerlingen ten minste 3.520 uur les krijgen en in de laatste 4 schooljaren (de bovenbouw) 3.760 uur. De 240 uur die overblijven, kunnen scholen nu zelf inzetten over de onderbouw en de bovenbouw. Er is geen maximum aan het aantal uren onderwijs per dag verbonden.

Scholen bepalen nu zelf hoe het lesrooster en de pauzetijden eruit zien. De pauzes moeten een onderbreking van de schooldag zijn, zo voorkomen ze dat leerlingen aan een stuk bezig zijn met leren. Scholen zorgen voor een goede verdeling van de activiteiten over een dag. Dit wordt opgenomen in de schoolgids, net als de schooltijden. De schooltijden moeten voor het begin van het nieuwe schooljaar worden vastgesteld. Ouders kunnen invloed uitoefenen op de schooltijden via de medezeggenschapsraad. Deze moet toestemming geven als de school de schooltijden wil aanpassen.

De groepen 3 tot en met 8 hebben een 5-daagse schoolweek. Basisscholen mogen maximaal 7 keer per jaar een 4-daagse schoolweek inroosteren. Dit is naast de weken die al 4-daags zijn vanwege nationale feestdagen. De 5-daagse schoolweek is niet voor leerlingen uit groep 1 en 2 verplicht.

In het traditionele schoolrooster hebben leerlingen van de basisschool veelal op woensdagmiddag vrij, dit is echter niet verplicht. Scholen hoeven geen middag vrij te geven of kunnen vrijdagmiddag aanhouden als vaste vrije middag. Scholen kunnen nu al verschillende lesroosters hanteren, zo bestaat naast het traditionele schoolrooster, ook het 5-daagse schoolweek model of het continurooster. Bij deze twee schoolrooster varianten hoeven leerlingen niet meer in de middagpauze naar huis, maar kunnen ze op school blijven. De pauze is korter en hierdoor zijn de leerlingen ook een half uur eerder vrij van school. Bij het continurooster hebben leerlingen vaak nog op woensdagmiddag vrij, terwijl bij het 5–

[21] Uren met kinderopvangtoeslag, gemiddelde 2019. Bron: Kwartaalrapportage kinderopvang, eerste kwartaal 2020.

daagse schoolweek model leerlingen wel op woensdagmiddag leskrijgen, zodat alle schooldagen even lang zijn. In het schooljaar 2017-2018 hanteerden ongeveer 41% het traditionele model, 33% het continurooster, 14% het 5-daagse schoolweek model en 12% een ander model.

Kwaliteit

- De (ervaren) kwaliteit van kinderopvang heeft invloed op het gebruik ervan. Onderzoek geeft aan dat ouders die kinderopvang gebruiken positiever over kinderopvang zijn dan niet gebruikers. In dit gegeven zit naar verwachting een selectie effect. Maar zelfs indien ouders positief zijn over de kwaliteit van de kinderopvang is het nog niet gegeven dat ouders van mening zijn dat het goed is voor baby's.[22]
- Uit de gecombineerde metingen van 2017, 2018 en 2019 in het laatste LKK rapport[23] komt een overwegend positief beeld naar voren van de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland. De emotionele kwaliteit (zoals de sensitiviteit van de pedagogisch medewerkers ten aanzien van de kinderen) in de kinderopvang is voldoende tot goed. De educatieve kwaliteit (zoals het faciliteren van leren en taalstimulering) is in alle opvangtypen lager. Gemiddeld is deze voldoende[24] en is deze de afgelopen jaren gestegen.
- De kwaliteit van voorschoolse educatie is over het algemeen op orde. Wel geeft de Inspectie van het Onderwijs aan dat er behoorlijke kwaliteitsverschillen bestaan tussen voorschoolse educatie-locaties, en dat de educatieve kwaliteit beter kan.[25] [26]
- Gemiddeld genomen is het onderwijs in Nederland op niveau en krijgen de meeste leerlingen onderwijs dat past bij hun mogelijkheden en kwaliteiten. Wel zijn er schoolverschillen te zien tussen scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie, waardoor sommige (groepen) leerlingen minder ondersteuning of kansen krijgen dan anderen, en dalen de onderwijsresultaten.[27]
- In tegenstelling tot de kinderopvang zijn er voor het basisonderwijs geen maximale groepsgrootte of beroepskracht-kindratio vastgelegd. Wel zijn de bevoegdheden vastgelegd. Daarnaast zijn er voor het basisonderwijs een aantal zaken wettelijk vastgelegd die de kinderopvang niet kent, zoals het curriculum, en het minimale aantal lesuren.

3.2 Verlof rond de geboorte en zorg voor het kind

Naast de voorzieningen rondom opvang en onderwijs is ook verlof relevant voor de gestelde doelen. Verlof in de eerste periode na de geboorte biedt ouders de ruimte om in deze belangrijke periode bij hun kind te zijn. Het kan bijdragen aan een evenwichtige verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen de partners en de arbeidsparticipatie van vrouwen na verlof.[28] Dit laatste geldt echter alleen wanneer ook partners van verlof gebruik kunnen maken. Hiervoor is het van belang dat verlof voldoende wordt doorbetaald, flexibel opneembaar en niet-overdraagbaar is. In tabel 2 staat een overzicht van de vormen van verlof waar ouders gebruik van kunnen maken. Hierin zijn ook de verlofmogelijkheden opgenomen die binnenkort van kracht worden.

Tabel 7: Huidige verlofvormen rond de geboorte en zorg voor het kind

Verlof vorm:	Aantal weken:	Betalingsniveau:
Zwangerschapsverlof	4-6	100% tot max. dagloon
Bevallingsverlof	8-10	100% tot max. dagloon
Adoptie- en pleegzorgverlof	6	100% tot max. dagloon
Calamiteitenverlof	Werkdag(en) van de bevalling	Volledige loondoorbetaling
Geboorteverlof	1	Volledige loondoorbetaling
	5*	70% tot 70% max. dagloon

[22] Kijk op kinderopvang, SCP (2018)
[23] Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, Gecombineerde metingen 2017-2019, LKK december 2019.
[24] Landelijk Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, 2018.
[25] Inspectie van het Onderwijs, 2020. Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland.
[26] Leseman & Van Veen, 2016.
[27] Inspectie van het Onderwijs, 2020. De staat van het onderwijs
[28] SER, 18/01, februari 2018.

Ouderschapsverlof	9 (per ouder)**	50% tot 50% max. dagloon
	17 (per ouder)**	Wettelijk onbetaald, aanvulling via arbeidsovereenkomst of cao mogelijk

* vanaf juli 2020.

** vanaf augustus 2022, momenteel is het ouderschapsverlof 26 weken wettelijk onbetaald met mogelijke aanvulling via arbeidsovereenkomst of cao.

Zwangerschaps- en bevallingsverlof en uitkering Zwanger en Zelfstandig
Op dit moment krijgt een werknemer rondom de zwangerschap en bevalling 16 weken verlof. Het zwangerschapsverlof dient 4 tot 6 weken vóór de uitgerekende datum van de geboorte van het kind te worden opgenomen en het bevallingsverlof 10 tot 12 weken na de geboorte. Voor zwangerschaps- en bevallingsverlof geldt 100% loondoorbetaling vergoed door het UWV tot aan het maximum dagloon. In de praktijk wordt in de meeste gevallen het loon tot 100% aangevuld door de werkgever. Zelfstandigen kunnen rondom de bevalling gedurende 16 weken een uitkering aanvragen. De hoogte van die uitkering is maximaal gelijk aan het wettelijk minimumloon.

Adoptie- en pleegzorgverlof
Werknemers die een kind adopteren of een pleegkind opnemen hebben recht op 6 weken verlof, op te nemen in de periode van 4 weken voorafgaand tot 22 weken na opname van het kind. Het betalingsniveau van adoptie- en pleegzorgverlof is 100% (tot het maximum dagloon).

Geboorteverlof
De partner heeft in de huidige situatie reeds een week geboorteverlof, welke volledig wordt doorbetaald door de werkgever. Dit geboorteverlof moet worden opgenomen in de eerste vier weken na de geboorte. Aanvullend heeft de partner vanaf 1 juli 2020 recht op vijfmaal de wekelijkse arbeidsduur verlof, op te nemen binnen zes maanden na de geboorte van het kind. Voor het aanvullend geboorteverlof bestaat er recht op een uitkering van het UWV ter hoogte van 70% van het (maximum) dagloon.

Ouderschapsverlof
Daarnaast hebben ouders op dit moment recht op 26 maal de wekelijkse arbeidsduur ouderschapsverlof. Dit kan worden opgenomen in het eerste jaar tot aan de 8^{e} verjaardag van het kind. De werknemer bepaalt de wijze van opname, tenzij dit op een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang van de werkgever stuit. Dit verlof is wettelijk onbetaald, maar er kunnen aanvullende afspraken over betaling gelden binnen de betreffende organisatie of geldende cao. Circa 25% van de werknemers valt onder een cao waarin afspraken over gedeeltelijke loondoorbetaling tijdens ouderschapsverlof zijn opgenomen. In de meeste gevallen gaat het om cao's voor overheid, zorg en onderwijs.

EU-richtlijn Werk-privébalans
Momenteel wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee per 2 augustus 2022, 9 van de huidige 26 weken ouderschapsverlof wettelijk betaald zullen worden per ouder, conform de EU-richtlijn Werk-privébalans. De werknemer ontvangt een uitkering van het UWV als hij/zij dit verlof binnen één jaar na de geboorte opneemt. Het betalingsniveau is vastgesteld op 50% van het (maximum) dagloon.

Conclusie
Het huidige stelsel van kindvoorzieningen is uitgebreid met veel verschillende regels. Door deze voorzieningen is het mogelijk om gericht beleid te voeren en met beschikbare middelen de verschillende doel(groepen) zo doelmatig mogelijk te bereiken. Verschillende rapporten concluderen echter dat er verbeteringen mogelijk zijn. Het huidige stelsel is complex of wordt zo ervaren. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de knelpunten die dit voor verschillende groepen oplevert.

4. Baten en lasten van het huidige stelsel

Het huidige stelsel van kindvoorzieningen heeft zeker pluspunten: het is financieel doelmatig, gericht, en biedt keuzevrijheid voor ouders. Er is echter ook een keerzijde: door de doelmatigheid wordt er ingeleverd op zekerheid, toegankelijkheid en eenvoud. Deze paragraaf beschrijft de voor- en nadelen van het huidige stelsel, en welke keuzes daarbij gemaakt kunnen worden.

Voordelen

Gericht

Het huidige stelsel van kindvoorzieningen kent vele regelingen, gericht op specifieke groepen mensen die vanwege een bepaalde reden extra hulp kunnen gebruiken. Denk hierbij aan de KOT die toegankelijk is voor ouders die werken of tot de doelgroepouders behoren, voorschoolse educatie voor kinderen met een risico op een achterstand, en een sociaal-medische indicatie voor ouders die tijdelijk niet kunnen werken. De KOT is daarnaast extra financieel gericht door de koppeling met onder meer het aantal afgenomen uren kinderopvang, uurtarieven van de kinderopvang, het inkomen en gewerkte uren van ouders.

Deze gerichtheid maakt het stelsel van kindvoorzieningen financieel doelmatig (het gericht investeren in de doelstelling die je wilt bereiken): met relatief weinig geld worden specifiek afgebakende doelstellingen bereikt. De middelen van de overheid worden alleen besteed aan de mensen die ondersteuning nodig hebben. Zo is bijvoorbeeld de KOT is een relatief effectief middel om het arbeidsaanbod te vergroten, omdat de prikkel zich voornamelijk richt op vrouwen met jonge kinderen. Daarbij is de inkomensafhankelijkheid van de KOT geënt op het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, waardoor er meer budget overblijft voor andere prioriteiten van het kabinet.

Keuzevrijheid

Door de huidige inrichting van het stelsel hebben ouders keuzevrijheid in het kiezen van de opvang en het onderwijs die bij hun huishoudsituatie past. De financiering van de KOT is bijvoorbeeld zo dat ouders de vrijheid hebben om een voorziening te kiezen die past bij hun behoeften. Ouders kunnen kiezen tussen dagopvang, kortdurende opvang, gastouderopvang, voorschoolse of naschoolse opvang. In het primair onderwijs is deze vrijheid er ook door de vrijheid in leeropvatting bij het oprichten van een school – indien deze voldoet aan de minimale eisen – en ouders hebben de keuze welke school zij hierin het meest vinden aansluiten bij hun opvattingen en kind(eren).

Daarnaast is de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang en het primair onderwijs in het huidige stelsel voldoende tot goed en zijn ouders over het algemeen tevreden.[29]

Knelpunten

Hoewel het huidige stelsel dus leidt tot doelmatigheid en keuzevrijheid, leiden de verschillende doelen en doelgroepen ook tot complexiteit en potentieel minder gebruik van de kindvoorzieningen. De kinderopvang(toeslag) is bijvoorbeeld specifiek gericht op werkende ouders en kent als primaire doel het stimuleren van de combinatie van werken en zorgen voor kinderen. Voorschoolse educatie en basisonderwijs zijn daarentegen primair gericht op de ontwikkeling van het kind. Hieronder staan de knelpunten omschreven voor het stimuleren van i) de arbeidsparticipatie, ii) de ontwikkeling van het kind, en iii) vereenvoudiging van het stelsel.

i) Arbeidsparticipatie

Een van de knelpunten waar ouders in het huidige stelsel tegenaan lopen is dat kinderopvang beperkt toegankelijk is. Voltijd kinderopvang is internationaal gezien duur (vooral voor relatief hogere inkomens) en kinderopvang wordt ook als duur ervaren. De KOT is alleen toegankelijk voor kinderen waarvan beide ouders werken. Ook wordt de KOT als complex ervaren. Het blijkt dat de KOT de meest effectieve financiële prikkel is voor vrouwen om meer te gaan werken. Echter kiezen ouders ondanks de KOT voor (gratis) informele opvang (bijvoorbeeld opa's en oma's).[30] Hierdoor worden bestaande kindvoorzieningen niet optimaal benut en is er winst te behalen voor de ontwikkeling van het kind. Ten slotte zorgt de

[29] In de Kamerbrief Reflectie kinderopvangstelsel worden de verworvenheden van het huidige stelsel van kinderopvang uitgebreid toegelicht.
[30] IBO Deeltijdwerk, 2020, p. 51

inkomensafhankelijkheid van de KOT voor een significant hogere marginale druk[31], waardoor het voor ouders die gebruik maken van de KOT minder aantrekkelijk is om meer uren te werken.

De kinderopvang heeft als voornaamste doel het ondersteunen van werkende ouders en niet primair de ontwikkeling van het kind. Wellicht hebben daarom sommige ouders twijfels bij de kwaliteit.[32] Dit leidt er toe dat er in Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig dagen kinderopvang worden afgenomen, hetgeen de arbeidsparticipatie belemmert van, met name, vrouwen.[33]

Ook is het voor sommige ouders onhandig dat de verschillende kindvoorzieningen niet altijd op één locatie zitten, en dat deze voorzieningen soms maar in beperkte mate samenwerken. Dit kan bijdragen aan het gevoel dat werken in deeltijd voor een van beide partners van het huishouden noodzakelijk is[34] en versterkt de huidige norm rondom het anderhalfverdienersmodel.

ii) Ontwikkeling kind

In het huidige stelsel lopen kinderen opvang en educatieve elementen mis. Werkende ouders nemen gemiddeld twee dagen kinderopvang af in verband met de heersende normen omtrent goed ouderschap.[35] Niet-werkende ouders maken vaker niet of nauwelijks gebruik van formele kinderopvang. De lage afname in uren contrasteert met andere OESO-landen, waar gemiddeld meer dan 30 uur per week kinderopvang wordt afgenomen.[36] Kinderen met ouders met een lage sociaaleconomische achtergrond maken het minst vaak gebruik van formele kinderopvang (incl. buitenschoolse opvang), terwijl gebruik van de opvang voor de ontwikkeling van deze groep het meeste baat heeft. Er zijn ook ouders die kiezen voor (gratis) informele opvang (bijvoorbeeld opa's en oma's).[37]

Uit recent onderzoek van McKinsey & Company blijkt dat de huidige overheidsuitgaven toereikend zijn voor scholen om te voldoen aan de gestelde basiskwaliteitseisen.[38] De uitgaven zijn echter ontoereikend om een hogere ambitie te realiseren.

Een knelpunt bij de verscheidene voorzieningen is de overgang en de begeleiding, welke sterk verschilt per voorziening. De beroepskracht-kindratio is 1-op-8 voor 3-jarigen in de kinderdagopvang (met een maximale groepsgrootte van 16 kinderen). In het primair onderwijs is de beroepskracht-kindratio niet wettelijk geregeld en gemiddeld 1-op-23, ook voor de jongste kinderen op de school. Daarnaast is de overgang van kinderopvang naar het basisonderwijs een aandachtspunt. Hoewel de kinderopvang verplicht is om een goede overdracht te regelen voor kinderen die van de kinderopvang naar de basisschool gaan, zijn zij vrij om dit zelf vorm te geven. Daarnaast is er weinig informatie-uitwisseling tussen scholen en buitenschoolse opvang. Hierdoor is een doorgaande leerlijn bij zowel de transitie van een kinderdagverblijf naar een basisschool als tussen de basisschool en de buitenschoolse opvang niet geborgd.

Vanwege de verschillen in systemen is samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs complex. Zo hebben de verschillende instanties een ander oogmerk, verschillende financieringswijzen, verschillende cao's, een andere vorm van toezicht en andere vormen van huisvesting. Deze verschillen bemoeilijken de uitwisseling van informatie, samenwerking van personeel, en de mogelijkheden voor werknemers om banen te combineren.

iii) Vereenvoudiging stelsel

Zowel ouders, kinderopvangorganisaties als uitvoerders kunnen het stelsel als complex ervaren. De KOT kent een voorschotsystematiek en verschillende grondslagen, die zorgen voor veel hoge terugvorderingen en een groot aantal nabetalingen. Deze terugvorderingen ontstaan vaak bij mensen die in een moeilijke situatie zitten qua werk of tijdelijk werkeloos zijn. Uiteindelijk kunnen deze terugvorderingen tot schuldenproblematiek leiden.

---

[31] Naast de schijftarieven leveren kinderopvangkosten voor huishoudens met jonge kinderen de grootste bijdrage aan de marginale druk. Dit kan oplopen tot 10 procentpunt, wat betekent dat over elke extra verdiende euro per 10 cent minder overblijft alleen vanwege de daling van de kinderopvangtoeslag. Zie ook: 'Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen', CPB, 17 september 2019.
[32] SCP (2018), Kijk op de kinderopvang.
[33] IBO Deeltijdwerk, 2020.
[34] Ibid.
[35] SCP (2018), Kijk op de kinderopvang.
[36] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD;
[37] IBO Deeltijdwerk, 2020, p. 51
[38] McKinsey en Company, 2020. Een verstevigd fundament voor iedereen

Voor kinderdagverblijven kan het bedrijfsmatig complex zijn dat er verschillende eisen gesteld worden aan reguliere kinderopvang en voorschoolse educatie. Ook het verschil in het aanbod – voor de financiële regelingen gelden verschillende aantal uren – kan voor organisaties en ouders lastig zijn. Omdat in het huidige stelsel de voorschoolse educatie en het peuteraanbod geregeld worden door gemeenten, krijgen (landelijke) aanbieders daarnaast te maken met verschillende lokale regels. Doordat ouders moeten werken om gebruik te kunnen maken van de KOT, is de kinderopvangsector daarnaast relatief conjunctuurgevoelig. Bij een hoogconjunctuur ontstaan er sneller wachtlijsten en personeelstekorten; bij laagconjunctuur gaan ouders minder gebruik maken van kinderopvang. Hierdoor kan de stabiliteit voor kinderen op het kinderdagverblijf en investeringen in de sector in het geding raken.

Box 2: Marktwerking in de kinderopvang[39]

In het huidige stelsel is in de kinderopvangsector sprake van gereguleerde marktwerking. Er zijn verschillende marktpartijen actief, zowel winstgeoriënteerde ondernemingen als stichtingen zonder winstoogmerk. Binnen de wettelijke kaders ten aanzien van onder meer kwaliteit en veiligheid, hebben zij de vrijheid om hun aanbod vorm te geven. Ouders hebben de vrijheid om te kiezen voor het soort kinderopvang en het aantal uur dat zij vinden dat het best bij hen past. Op de markt voor kinderopvang komen de vraag van ouders en het aanbod van kinderopvangorganisaties bij elkaar. Voor het gewenste evenwicht van vraag- en aanbod moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Bijvoorbeeld het voorkomen van marktmacht door het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en het inzichtelijk maken van de kwaliteit.

Met de KOT beïnvloedt de overheid de vraag naar kinderopvang. Het beïnvloedt de prijs per uur door een maximum uurtarief te stellen waarvoor ouders een tegemoetkoming kunnen krijgen. Tevens bepaalt de overheid de hoogte van de tegemoetkoming: hoe hoger de tegemoetkoming, hoe aantrekkelijker het is voor ouders om er (meer) gebruik van te maken. Met deze vraagfinanciering betalen ouders een lagere netto prijs voor opvang, waardoor in de evenwichtssituatie de vraag naar kinderopvang hoger ligt dan zonder KOT.

Voordelen
De marktwerking zorgt ervoor dat aanbieders reageren op de ontwikkelingen van de vraag naar opvang. Zij reageren bijvoorbeeld op de (toenemende) vraag door het aanbod aan te passen en uit te breiden. Tevens spelen ze in op de specifieke wensen van ouders, denk bijvoorbeeld aan een ecologische kinderopvang en het bieden van warme maaltijden. Tegelijkertijd zorgt concurrentie er voor dat aanbieders zich ook blijven vernieuwen, om zo ook interessant te blijven voor (nieuwe) klanten. Daarmee komt een divers aanbod tot stand. Veel ouders vinden bijvoorbeeld nabijheid van de kinderopvang een belangrijke overweging. Ook de prijs beïnvloedt de keuze van ouders voor een kinderopvanglocatie. De markt speelt hier op in door te kiezen voor locaties dicht in de buurt en door hun prijzen aan te laten sluiten bij hun klantengroep.

Nadelen
Doordat gekozen is voor marktwerking heeft de overheid beperkte invloed op het tot stand komen van het aanbod. Een uitbreiding van het aanbod kost tijd, waardoor bij een toenemende vraag er wachtlijsten kunnen ontstaan. Dit waar de overheid overcapaciteit zou kunnen inbouwen om veranderingen in de vraag op te kunnen vangen. De vraag naar opvang fluctueert sterk met de conjunctuur. De onzekerheid bij ondernemers kan hen ervan weerhouden uit te breiden bij een toenemende vraag. Tegelijkertijd zorgt een recessie ervoor dat kinderopvangorganisaties hun vraag zien inkrimpen en sommige hun deuren moeten sluiten. Kinderen, ouders en de sector hebben juist baat bij continuïteit.

Daarnaast kan het aanbod in gebieden die minder winstgevend zijn achterblijven bij de (gewenste) vraag. Bijvoorbeeld in gebieden waar de gemiddelde inkomens lager liggen en waardoor kinderopvangorganisaties alleen tegen lagere prijzen kinderopvang kunnen aanbieden. Het niet bieden van kinderopvang in deze gebieden, kan segregatie in de hand werken. Dit doordat kinderen uit gezinnen met lagere inkomens geen mogelijkheid hebben om in de buurt gebruik te maken van

[39] CPB (2011), Kinderopvang in kaart;
SEO (2009), Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008;
Pauline Slot (2019), Position paper private equity in de kinderopvang.

kinderopvang.

Tot slot zullen ondernemers vooral kijken naar de wensen van ouders, bijvoorbeeld in het geval dat ze weten dat de prijs het belangrijkste aspect is voor ouders. Op winstgerichte ondernemingen maken hierin andere keuzes dan niet-winst georiënteerde aanbieders. Op winstgeoriënteerde bedrijven zetten meer in op dienstverlening richting ouder en minder op de educatieve en emotionele kwaliteit van het pedagogische aanbod. Zij hebben minder aandacht voor de professionalisering van de medewerkers en hebben minder vaak personeel met een vast contract.

Samenwerking publieke en private sector
Doordat kinderopvang een private en primair onderwijs een publieke sector is, wordt de samenwerking tussen deze sectoren bemoeilijkt. Discussie over oneerlijke concurrentie zou bijvoorbeeld op de loer kunnen liggen als een school of gemeente samenwerkt met een private aanbieder, al was het maar door school en kinderopvang op één locatie te laten plaatsvinden wat juist voor ouders en kinderen heel prettig kan zijn.

De recente ervaringen rond het sluiten en stapsgewijs heropenen van scholen en buitenschoolse opvang in verband met corona hebben laten zien dat het niet altijd goed werkt als onderwijs en opvang los van elkaar opereren. De buitenschoolse opvang voelde zich soms onvoldoende betrokken bij het beleid van de scholen.

Afruilen
De eerdergenoemde IBO's en BMH 1 geven inzicht in wijzigingen die binnen de verschillende systemen kunnen worden doorgevoerd. Hieruit blijkt dat verbeteringen van de huidige voorzieningen en bijbehorende stelselwijzigingen vaak kosten met zich meebrengen of ten koste gaan van bestaande doelen. Er is doorgaans sprake van een afruil. Er zal daarom een balans gevonden moeten worden tussen een gericht en financieel doelmatig systeem aan de ene kant en een begrijpelijk en veelvuldig gebruikt systeem aan de andere kant. Hieronder wordt weergegeven hoe maatregelen ter bevordering van i) arbeidsparticipatie, ii) de ontwikkeling van het kind en iii) de vereenvoudiging van het stelsel vaak zowel positieve als negatieve effecten hebben.

i) Arbeidsparticipatie
Financiële prikkels specifiek gericht op huishoudens met jonge kinderen, zoals de KOT, hebben een grotere invloed op de arbeidsparticipatie dan generieke fiscale maatregelen. Er is een afruil bij de inzet van financiële prikkels tussen het effect op de arbeidsparticipatie en urenbeslissing enerzijds en generieke financiële ondersteuning aan huishoudens anderzijds. Een hoge mate van inkomensondersteuning gericht op lage inkomens maakt betaald werken namelijk minder noodzakelijk en minder aantrekkelijk voor deze groep. Het dempt daarmee de prikkel om te gaan werken en daarmee de arbeidsparticipatie. Hierbij speelt ook de marginale druk die gezinnen ervaren als gevolg van de afbouw van deze inkomensvoorzieningen.[40]

Dit dilemma wordt kort weergegeven in het afwegingskader dat geldt bij de vormgeving van het inkomensbeleid (zie figuur 2 hieronder). De hoogte van de marginale druk is afhankelijk van de balans tussen arbeidsmarktprikkels, inkomensverdeling en de overheidsfinanciën. Bij het sterker inzetten op een van deze punten is het onvermijdelijk dat dit ten koste gaat van een van de andere twee punten. Als bijvoorbeeld het verlagen van de marginale druk het doel is, dan geldt dat er ofwel negatieve inkomenseffecten voor lage inkomens plaatsvinden ofwel dat er extra geld beschikbaar gesteld moet worden.

[40] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019), Marginale druk: op het randje van de mogelijkheden.

Figuur 2: Afwegingskader in het inkomensbeleid.



Verlofregelingen kunnen de arbeidsparticipatie ook beïnvloeden. Meer verlofopname door de partner leidt er in potentie toe dat vrouwen meer uren (blijven) werken en aantrekkelijk blijven voor de werkgever. Echter hoe aantrekkelijker de verlofregeling (i.e. duur, mate van loondoorbetaling, etc.), hoe hoger de kosten voor de overheid en/of werkgever. Daarbij is de (financiële) toegankelijkheid van de kinderopvang ook van belang om arbeid en zorg voor kinderen met elkaar te kunnen combineren.

ii) Ontwikkeling kind

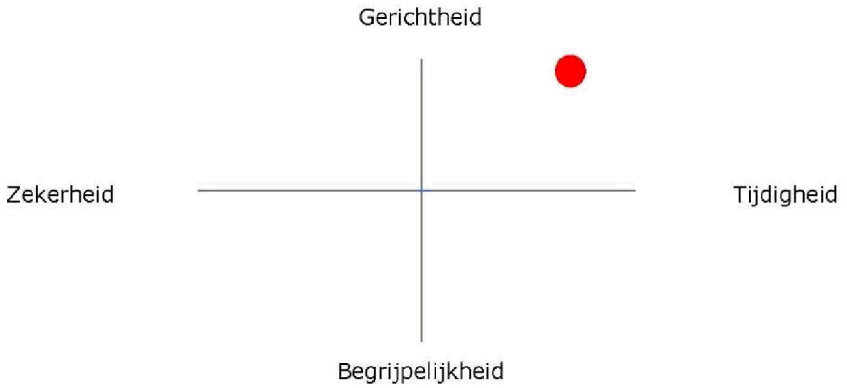
In de BMH 1 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen' worden mogelijkheden ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs geschetst om daarmee de ontwikkelkansen van kinderen te verhogen. Hierin wordt de start van een kind in het onderwijs als belangrijk aangrijpingspunt voor toekomstig beleid genoemd. Eerder beginnen loont, om te voorkomen dat kinderen bij de start een achterstand oplopen die zij later niet meer goed kunnen maken.

Bij het 'eerder beginnen' moet allereerst een keuze worden gemaakt tussen gericht inzetten op kinderen met een risico op een achterstand (zoals in het huidige stelsel gedaan wordt) en een geïntegreerde voorziening waar alle kinderen naartoe gaan. Indien er gekozen wordt voor een geïntegreerde voorziening zijn er veel keuzes te maken bij de inrichting van deze voorziening. Kies je bijvoorbeeld voor een aanbod van korte dagdelen gespreid over de week (meest effectief/doelmatig voor de ontwikkeling van het kind) of voor flexibiliteit voor ouders (met hogere kans op toename van de arbeidsparticipatie). Daarnaast is een dilemma bij de invulling hiervan dat ouders de vrijheid hebben om wel of niet gebruik te maken van voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen. De keuzevrijheid van ouders is een groot goed, maar betekent wel dat niet alle kinderen bereikt worden. Met name het gebruik van buitenschoolse opvang is laag, waarbij kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status ondervertegenwoordigd zijn.

iii) Vereenvoudiging stelsel

Het IBO Toeslagen geeft handvatten ter verbetering van het toeslagenstelsel. Dit IBO schetst dat er een bepaalde afruil zit in de mate van zekerheid en gerichtheid (zie figuur 3). Het toeslagenstelsel is vormgegeven langs vier beleidskeuzes: i) de mate van gerichtheid, ii) de mate van tijdigheid, iii) huishouden versus individu en iv) de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. Deze keuzes gelden uiteraard ook voor de KOT (en het kindgebonden budget). Hierbij wordt er namelijk gericht een toeslag verstrekt voor het gebruik van een door de markt aangeboden voorziening.

Figuur 3: Spanning tussen wensen bij vormgeving inkomensondersteuning (rode stip: huidige toeslagenstelsel)



De conclusie van het IBO Toeslagen is dat elke maatregel ter verbetering van het huidige stelsel (deel 1) of alternatieven (deel 2) een 'prijs' heeft en dat om de problemen van het huidige toeslagenstelsel op te lossen de doelstellingen van het huidige stelsel losgelaten moeten worden of beleidsmatige keuzes anders gemaakt moeten worden.

Specifiek voor de KOT komt het IBO tot de suggestie een hervorming naar een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening nader te onderzoeken. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat aanpassing naar een volledig publiek bekostigd stelsel zeer ingrijpend en kostbaar is, vooral door het verlies aan gerichtheid.

Grootschalige wijzigingen
Bij elkaar schetsen deze studies diverse verbeteringsmogelijkheden, maar ook geven ze aan dat deze verbeteringen niet zonder voorbehoud te bereiken zijn. Om de verschillende doelen verdergaand in lijn met elkaar te brengen is een brede aanpak met ingrepen in verschillende voorzieningen nodig oftewel het gehele stelsel van kindvoorzieningen. Het effect van kleine stapjes op de afzonderlijke beleidsterreinen heeft naar verwachting van deze studies slechts beperkt effect op de gestelde doelstellingen.

Conclusie
De potentiële positieve effecten van wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen komen er niet zonder scherpe (beleids)keuzes en niet zonder voorbehoud. De huidige voorzieningen zijn (financieel) efficiënt ingericht voor de doelen waar zij zich op richten. Wijzigingen gaan dan ook snel ten koste van deze (financiële) efficiëntie. Daar komt bij dat de effecten bij (grotere) wijzigingen op voorhand niet altijd bekend zijn of voldoende "hard" zijn en zich soms ook pas op (zeer lange) termijn voordoen. Ook blijkt hieruit dat een stelsel van voorzieningen dat zich specifiek richt op verschillende doelgroepen met verschillende doelen niet ook eenvoudig kan zijn.

In de SVK wordt rekening gehouden met de voor- en nadelen van het huidige stelsel en van mogelijke wijzigingen. Op die manier wordt in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om de doelen te behalen en welke positieve en negatieve effecten de verschillende beleidsopties met zich meebrengen, mocht men het stelsel willen veranderen. Bij de uitwerking van de mogelijkheden wordt ook gekeken naar de te verwachten effecten op korte en lange termijn.

5. Bouwstenen voor een toekomstig stelsel

De hierboven gegeven schets van het huidige stelsel van kindvoorzieningen maakt duidelijk dat er vele 'knoppen' zijn waar de politiek en beleidsmakers aan kunnen draaien om de voorzieningen te wijzigen. Daarnaast kunnen uiteraard ook nieuwe 'knoppen' en/of nieuwe voorzieningen worden toegevoegd.[41]

Een aantal keuzes in het stelsel van kindvoorzieningen heeft grote invloed op de gestelde doelen en de geïdentificeerde knelpunten. Om dit inzichtelijk te maken worden in dit hoofdstuk een aantal bouwstenen voor een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen geschetst. Deze bouwstenen geven inzicht in de effecten van mogelijke wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen en bieden daarmee relevante inzichten/aangrijpingspunten voor de later uit te werken scenario's. Hieronder worden de bouwstenen kort toegelicht in de paragrafen, daarna zijn deze verder toegelicht en uitgewerkt.

1) Vereenvoudigen kinderopvangtoeslag
De opzet van de KOT kent een aantal voorwaarden die meerdere knelpunten met zich meebrengen. De hoogte van de KOT is afhankelijk van meerdere factoren, en is vaak slechts een inschatting, omdat vooraf niet vaststaat wat het inkomen en/of gebruik van kinderopvang is voor gezinnen. In zijn algemeenheid gaat dit voor het gros van de ouders goed, maar leidt dit bij definitieve vaststelling soms tot grote terugvorderingen of nabetalingen. De toeslag wordt als complex gezien als er een wijziging in de gezins-, inkomens- of arbeidssituatie optreedt. De onzekerheid die dit met zich meebrengt is van invloed op de arbeidsparticipatie en het gebruik van kinderopvang, en de schuldenpositie van ouders als zij geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen. Om inzicht te geven op welke wijze deze knelpunten kunnen worden verminderd richt deze bouwsteen zich met name op het aanpassen van de voorwaarden waaronder KOT verkregen wordt (i.e. deze minder voorwaardelijk maakt). Dit geeft ouders meer zekerheid en maakt de KOT eenvoudiger voor ouders en uitvoering.

2) Andere wijze van financiering
Het huidige stelsel van kindvoorzieningen kent verschillende financieringsstromen (zie tabel 6, hoofdstuk 3). Dit maakt dat een deel van de ouders (en kinderopvangaanbieders) met verschillende voorzieningen, voorwaarden en uitvoerende organisaties in aanraking komen. In de bouwsteen alternatieve financiering wordt geschetst hoe de financieringsstromen kunnen worden aangepast om deze knelpunten te beperken.

3) Toegangsrecht
Nederland kent geen onvoorwaardelijke toegang tot gesubsidieerde kinderopvang. Hierdoor blijft het gebruik van de kinderopvang mogelijk achter en daarmee ook het effect van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen en de arbeidsparticipatie van ouders, met name vrouwen. Deze bouwsteen verkent mogelijkheden om de kinderopvang (financieel) toegankelijk te maken voor alle kinderen onafhankelijk van hun (gezins)situatie. Hiermee zijn de mogelijkheden voor kinderen zich te ontwikkelen binnen de context van de kinderopvang voor alle kinderen gelijk, zowel onafhankelijk van de sociaaleconomische situatie van het gezin, als bij een- en tweeverdienershuishoudens. Daarbij bieden meer verdergaande opties ook mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te verhogen.

4) Kinderopvang en primair onderwijs samen
Het huidige stelsel van kindvoorzieningen is op dit moment opgedeeld in kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) en primair onderwijs. De huidige samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs is divers en in de praktijk worden verschillende knelpunten ervaren. Bijvoorbeeld bij het realiseren van doorlopende leerlijnen en/of één pedagogische visie. Of ten aanzien van praktische zaken, zoals huisvesting. Deze knelpunten maken het lastig voor kinderopvangorganisaties en scholen om een kwalitatief goed aaneensluitend aanbod te creëren voor kinderen, dat ook aantrekkelijk is voor ouders. Een degelijk aanbod zou bijdragen aan de ontwikkeling van het kind én het eenvoudiger combineren van werken en zorgen. Deze bouwsteen schetst mogelijkheden voor de kinderopvang en/of basisscholen om dit mogelijk te maken.

[41] Eerder heeft de BMH 1 een overzicht gegeven van welke keuzes er bijvoorbeeld gemaakt moeten worden bij de vormgeving van een universele voorschoolse voorziening.

1894188 00453

5) Verlof voor ouders
Verlof heeft invloed op de mogelijkheden en keuze van ouders om werken en zorgen met elkaar te combineren. Met name de inrichting van het verlof in het eerste jaar na geboorte van het kind heeft sterke invloed op deze keuze. Deze bouwsteen verkent mogelijkheden om het verlof in het eerste jaar in te richten.

Samenhang bouwstenen
De gepresenteerde bouwstenen kunnen in meer of mindere mate toegepast worden, kunnen in elkaars verlengde liggen en/of met elkaar gecombineerd worden om de geïdentificeerde doelen te behalen. Uiteraard zullen bij grotere wijzigingen van het stelsel en/of combinaties van wijzigingen naar verwachting grotere effecten optreden, maar zijn deze effecten ook lastiger van te voren in te schatten, omdat deze verder afstaan van de huidige situatie en bekende empirie.

De bouwstenen worden hierna nader beschreven, mogelijke wijzigingen toegelicht en effecten in kaart gebracht. In hoofdstuk 6 wordt een eerste schets van scenario's weergegeven die de gepresenteerde bouwstenen met elkaar combineren. In de tabel hieronder een bondig overzicht van de verkende wijzigingen/varianten in de bouwstenen.

Tabel 8: overzicht verkende wijzigingen/varianten in de bouwstenen

1) Vereenvoudigen kinderopvangtoeslag
a) Uniforme vergoeding 73%
b) Gratis kinderopvang
c) Verruimen koppeling gewerkte uren
d) Vervallen koppeling gewerkte uren
e) Kinderopvangtoeslag voor alle ouders (vervallen arbeidseis)
f) Harmoniseren 1e en 2e kindtabel voor alle ouders
g) Uniforme vergoeding 67% voor alle ouders
h) Gratis kinderopvang voor alle ouders
2) Andere wijze van financieren
a) Financiering via uitvoerder
b) Eén loket en vergoed voor alle ouders (kan alleen i.c.m. 1e)
c) Eén loket en gratis kinderopvang voor alle ouders (kan alleen i.c.m. 1h)
d) Lumpsumfinanciering
3) Toegangsrecht*
* Het toegangsrecht gaat in de basis uit van het vervallen van de arbeidseis, conform 1d.
a) Gratis opvang: 4 dagdelen 0-4 jaar en 2 dagdelen 4-12 jaar
b) Gratis opvang: 4 dagen 0-4 jaar en 4 dagdelen 4-12 jaar
c) Gratis opvang als ouders meer dan een minimum aantal uren afnemen (alleen extra uren gratis)
d) Gelijke schooldagen, inclusief vijf dagdelen gratis opvang 4-12 jaar
4) Kinderopvang en primair onderwijs samen
a) Verdergaande samenwerking voor een doorlopende leerlijn
b) Verlengde schooldagen
c) School verzorgt onderwijs en opvang vanaf 2 jaar
d) Integratie van kinderopvang en primair onderwijs in een nieuwe voorziening
5) Verlof voor ouders
a) 9 weken betaald 70% ouderschapsverlof
b) 15 weken betaald 100% ouderschapsverlof

5.1 Vereenvoudigen kinderopvangtoeslag

Deze bouwsteen betreft een alternatieve invulling van de criteria die verbonden zijn aan het ontvangen van de KOT. Wijzigingen in deze criteria kunnen de KOT eenvoudiger maken voor ouders (minder terugvorderingen en nabetalingen) en uitvoerende organisaties, en ook de doelgroep van de KOT vergroten. De voorwaarden beïnvloeden de kosten van kinderopvang voor ouders en daarmee de uiteindelijke keuze om hiervan gebruik te maken en om te werken. De mate van gebruik van kinderopvang heeft dit vervolgens effect op de ontwikkeling van kinderen.

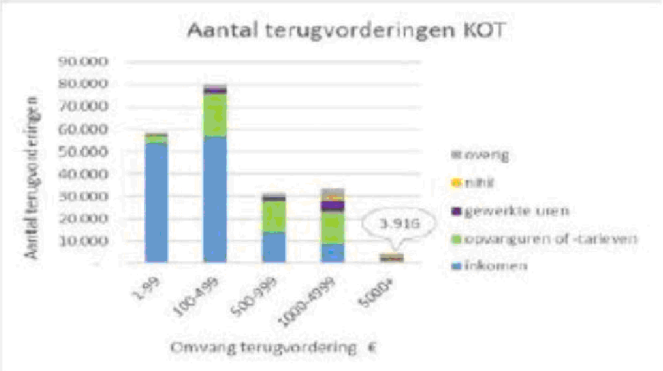
De huidige criteria die het recht op en de hoogte van de door huishoudens ontvangen KOT bepalen zijn in de tabel hieronder weergegeven.

Tabel 9: Criteria die het recht op en de hoogte van de KOT bepalen

Criteria	Omschrijving
Inkomensafhankelijkheid	De KOT is afhankelijk van het huishoudinkomen (het toetsingsinkomen). De vergoeding die de KOT biedt per afgenomen uur opvang tot het maximum uurtarief voor kinderopvang, neemt stapsgewijs af met het huishoudinkomen in het betreffende berekeningsjaar. Hierbij gelden verschillende vergoedingspercentages voor het eerste kind en eventuele verdere kinderen.
Arbeidseis/koppeling gewerkte uren	Voorwaarde voor het recht op KOT is dat de (beide) ouder(s) betaald werk verrichten.[42] Het aantal uren kinderopvang waarvoor KOT kan worden gekregen is tevens afhankelijk van het aantal gewerkte uren[43] door de minstverdienende partner, in de meeste gevallen de moeder.
Maximum uurtarief	Met de KOT wordt tegemoetgekomen tot een maximum uurtarief.[44] Door het hanteren van een maximum uurtarief geldt dat eventuele kosten boven dit maximum volledig voor eigen rekening van de ouders zijn.
Gebruik	De hoogte van de ontvangen KOT hangt tevens af van de mate waarin er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van kinderopvang.

Deze bouwsteen bevat richtingen waarin de criteria inkomensafhankelijkheid en arbeidseis/koppeling gewerkte uren anders kunnen worden ingevuld. Deze criteria bepalen in sterke mate de prijs van en de toegang tot de kinderopvang en daarmee het gebruik van kinderopvang. Daarbij bepalen deze criteria in sterke mate de complexiteit van de KOT en leiden deze criteria tot de meeste nabetalingen en terugvorderingen, zie figuur 4. Er zijn in de teksten hieronder hierbij drie mogelijke richtingen verkend. De eerste richting kijkt naar aanpassingen in de inkomensafhankelijkheid van de KOT, de tweede naar de arbeidseis en de koppeling met het aantal gewerkte uren en de derde naar een combinatie van deze criteria.

Figuur 4: Overzicht aantal en reden terugvordering KOT in huidig stelsel



Wijzigingen van het maximum uurtarief en het gebruik worden in deze bouwsteen niet nader verkend. Het criterium maximum uurtarief wordt niet nader verkend gelet op de mogelijke doorwerking op de gehanteerde tarieven voor kinderopvang die op zichzelf weer gedragsveranderingen teweeg kunnen brengen. Het criterium "gebruik" is niet verder verkend. In het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag' is

[42] Of zoals eerder beschreven als ouders studeren/re-integreren.
[43] Hierbij wordt gekeken naar het aantal uur van de ouder die het minst werkt. Dit aantal uur kan worden vermenigvuldigd met 140% voor de dagopvang of 70% voor de buitenschoolse opvang, met een maximum tot 230 uur per maand.
[44] In 2020 is het maximum uurtarief voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang respectievelijk € 8,17, € 7,02 en € 6,27.

reeds een betere informatievoorziening van het aantal uren gebruik van de kinderopvang aan de Belastingdienst voorzien.

Aanpassen criterium inkomensafhankelijkheid
De inkomensafhankelijkheid van de KOT leidt tot de meeste (maar relatief kleine) terugvorderingen en nabetalingen, omdat het inkomen over het lopende jaar vaak lastig is om precies in te schatten.
De KOT kan minder inkomensafhankelijk vormgegeven worden door het vergoedingspercentage minder of niet te laten samenhangen met het huishoudinkomen.[45] In de praktijk komt dit neer op een gelijk(er) vergoedingspercentage voor alle KOT-ontvangers over afgenomen kinderopvanguren tot het maximum uurtarief. Hierdoor wordt de eigen bijdrage van ouders met verschillende inkomenshoogten in de kosten van kinderopvang meer geharmoniseerd. Hierbij kan eventueel ook het verschil in vergoedingspercentage tussen het eerste en eventuele verdere kinderen vervallen. In 2020 loopt de vergoeding die de KOT biedt voor het eerste kind van 96% voor de laagste huishoudinkomens tot 33,3% bij de hoogste inkomens en van 96% tot 67,6% bij eventuele verdere kinderen. In het vervolgtraject van het IBO Toeslagen wordt ook gekeken naar het gebruik van het inkomen van twee jaar geleden (t-2), wat het aantal terugvorderingen en nabetalingen op basis van het inkomen ook grotendeels kan oplossen. Dit wordt hier verder niet uitgewerkt.

Hieronder worden twee opties geschetst die mogelijk om de inkomensafhankelijkheid binnen de KOT te reduceren.

a. Uniforme vergoeding 73%
Een eerste mogelijkheid is een uniform vergoedingspercentage in te stellen tot het maximum uurtarief, zonder dat hiermee een budgettaire intensivering gemoeid gaat. In de praktijk zou dat uitkomen op een KOT-vergoedingspercentage van circa 73% voor alle kinderen. Met dit percentage vervalt dus ook het verschil in vergoeding tussen het eerste en eventuele verdere kinderen. Bij een uniform vergoedingspercentage is de KOT niet langer afhankelijk van de hoogte van het inkomen en het aantal kinderen dat binnen het gezin naar de opvang gaat.

Aanpassing van het vergoedingspercentage neemt terugvorderingen en nabetalingen als gevolg van inkomen geheel weg.[46] Deze aanpassing leidt tot een lagere marginale belastingdruk (de KOT daalt immers niet langer als het huishoudinkomen toeneemt), waardoor het meer loont om meer uren te werken. Bij budgetneutrale vormgeving leidt een uniform vergoedingspercentage echter tot een lagere vergoeding vanuit de KOT voor lage en middeninkomens, waardoor zij een hoger deel van de kosten van kinderopvang zelf moeten dragen.[47] Dit zorgt waarschijnlijk voor een negatief effect op het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van deze inkomensgroepen.

Bij huishoudens met het laagste inkomen blijkt het gebruik van de kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen in de huidige situatie al het laagst, en blijken traditionele opvattingen over de arbeid-/zorgverdeling tussen mannen en vrouwen vaak voor te komen.[48] Een vermindering in gebruik van kinderopvang van deze inkomensgroepen kan een toenemende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden als gevolg hebben, zowel op het gebied van arbeidsparticipatie als emancipatie. Ook kan minder gebruik van kinderopvang door lage en middeninkomens nadelig zijn voor de ontwikkeling van het kind, omdat met name kinderen uit deze gezinnen baat hebben bij gebruik van kinderopvang.

Het instellen van een uniform vergoedingspercentage is een beperkte vereenvoudiging voor ouders en uitvoerders: de maximale vergoeding per afgenomen uur blijft bij inkomensveranderingen weliswaar gelijk, maar de criteria rondom gebruik, arbeid en het maximum uurtarief veranderen niet. Het uniforme vergoedingspercentage komt, onder budgetneutrale vormgeving, voor huishoudens met een laag inkomen lager te liggen dan in de huidige situatie. Dit leidt tot minder hoge terugvorderingen en

[45] Het inkomen dat telt voor de vaststelling van de toeslagen is het 'toetsingsinkomen'. Dit is gelijk aan het verzamelinkomen (het belastbare inkomen uit box 1, 2 en 3) in de belastingaangifte en het inkomen van toeslagpartner of medebewoner telt ook mee.
[46] Uit het IBO Toeslagen blijkt dat gemiddeld 2 op de 3 terugvordering samenhangt met de inkomensafhankelijkheid van de KOT. Wel gaat het hier vaker om relatief beperktere terugvorderingen en hangen terugvorderingen van 500 euro of meer meestal samen met andere criteria.
[47] Hierbij is verondersteld dat de aanpassing in de KOT niet leidt tot een verandering buiten de toeslag, bijvoorbeeld een hogere financiering vanuit voorschoolse educatie-middelen.
[48] SCP, 2017, Leren van verschillen.

nabetalingen (bijvoorbeeld als KOT teruggevorderd wordt als gevolg van verschillen tussen opgegeven en opgenomen kinderopvanguren of samenhangend met de arbeidseis).

b. Gratis kinderopvang
Gelet op bovengenoemde mogelijk negatieve effecten op de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind bij een budgetneutrale vormgeving, kan tevens gekozen worden voor een intensiveringsvariant: gratis kinderopvang. Bij deze variant worden de kosten voor kinderopvang tot aan het maximum uurtarief volledig vergoed. Hiermee is de kinderopvang de facto gratis (tot aan het maximum uurtarief) voor ouders die recht hebben op KOT.[49]

Ook bij deze variant wordt de KOT niet langer inkomensafhankelijk afgebouwd, zodat de marginale druk daalt en het loont om meer uren te gaan werken. Voor de huishoudens met een lager inkomen is dit ten opzichte van de huidige vormgeving, waarbij het vergoedingspercentage reeds op een maximum van 96% ligt, een kleinere verandering dan voor huishoudens met een hoger inkomen. Het hogere vergoedingspercentage maakt het voor alle inkomensgroepenlonender om meer uren te werken, waarbij het effect toeneemt met de hoogte van het huishoudinkomen.

Lagere kosten voor kinderopvang kunnen leiden tot een hoger gebruik van kinderopvang, zowel in uren als in personen. Met name indien dit leidt tot een hoger gebruik van kinderopvang door huishoudens met een lagere sociaaleconomische status kan dit bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Daarnaast kan het hoge vergoedingspercentage zorgen voor een normstellend effect, wat het gebruik van kinderopvang in personen en uren kan doen toenemen met mogelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie. Deze effecten laten zich echter lastig voorspellen.

Omdat de vergoeding tot het maximum uurtarief geldt, zal de opvang niet altijd gratis zijn voor ouders. De tarieven tussen aanbieders verschillen en liggen op dit moment zowel onder als boven het maximum uurtarief. Voor aanbieders die nu een lager tarief hanteren, komt er een sterke prikkel om het maximum uurtarief te gaan hanteren. Ouders die kiezen voor een aanbieder boven het maximum uurtarief, zullen zelf moeten bij betalen. Mogelijk gaan aanbieders meer 'extra's' bieden tegen een hoger uurtarief, waardoor deze voorzieningen niet voor alle huishoudens toegankelijk zijn.

Bij een hoger uniform vergoedingspercentage geldt dezelfde vereenvoudiging voor burgers en uitvoerders als bij de budgetneutrale vormgeving. Terugvorderingen en nabetalingen vanwege inkomensschommelingen zullen niet langer voorkomen. Wel neemt naar verwachting het aantal hoge terugvorderingen (bijvoorbeeld als gevolg van verschillen tussen opgegeven en opgenomen kinderopvanguren of samenhangend met de arbeidseis) toe, omdat het door huishoudens ontvangen KOT-bedrag toeneemt. Daarnaast kan gratis kinderopvang ouders minder oplettend maken op hun werkelijke afname van kinderopvang, waardoor het aantal correcties achteraf kan toenemen. Dit is echter onzeker.

Met een uniform vergoedingspercentage van 100% is naar verwachting een intensivering gemoeid van 1,9 - 2,4 miljard euro.

Een uniform vergoedingspercentage kan ineens of geleidelijk worden ingevoerd, dit maakt voor de structurele KOT-uitgaven geen verschil. Fasering leidt, ten opzichte van invoering ineens, tot kleinere beleidsaanpassingen van jaar op jaar. Een invoering ineens kan tot andere uitkomsten in het gebruik van kinderopvang leiden. Mensen reageren sterker op grote veranderingen dan op kleine aanpassingen en ouders maken vaak rond de geboorte een beslissing over de arbeid-zorgverdeling.

Onderstaande tabel vat de mogelijkheden binnen het criterium inkomensafhankelijkheid samen op verwachte effecten voor de gestelde doelen (ontwikkeling kind, arbeidsparticipatie, vereenvoudiging) en de verwachte budgettaire effecten.

[49] In het IBO deeltijdwerk is een variant uitgewerkt waarin het vergoedingspercentage is vastgesteld op 96%, het huidige maximumvergoedingspercentage.

Tabel 10: Overzicht effecten uniformeren KOT percentage[50]

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Uniforme vergoeding 73%	-	-	+	Neutraal
b. Gratis kinderopvang	+	+	+	1,9 - 2,4 mrd. euro

Aanpassing criterium arbeidseis/koppeling gewerkte uren

c. Verruimen koppeling gewerkte uren

Het is mogelijk om het recht op KOT minder te laten samenhangen met het aantal uren betaalde arbeid van de (minstverdienende) ouder. Het verruimen van de koppeling met het aantal gewerkte uren betekent dat een deel van de huidige KOT-ontvangers – voor een gelijkblijvend aantal gewerkte uren – voor meer uren kinderopvang toeslag kan ontvangen. Het betreft hier (tweede) verdieners die in deeltijd werken, veelal moeders.

Het verruimen van de koppeling met het aantal gewerkte uren ontlast ouders in de zorg voor kinderen en geeft meer flexibiliteit, bijvoorbeeld om het aantal gewerkte uren aan te passen of werk beter te kunnen combineren met mantelzorg. Wanneer meer moeders hun kinderen voor meer uren naar de opvang brengen, leidt dit mogelijk ook tot een uitbreiding van het aantal gewerkte uren. Hier staat tegenover dat met een lagere deeltijdfactor hetzelfde aantal uren recht op KOT ontstaat als met een hoge deeltijdfactor in de huidige situatie. Indien dit leidt tot meer kinderopvanguren, maar niet tot extra gewerkte uren is sprake van een verlies aan doelmatigheid.

Met name voor de ontwikkeling van kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status heeft het een positief effect wanneer zij meer uren naar de kinderopvang gaan. Omdat gezinnen minder met terugvorderingen te maken hebben is er sprake van een beperkte vereenvoudiging. Dit kan leiden tot een stijging in het gebruik van kinderopvang, met name voor ouders die als zelfstandige werken, een oproep- of flexcontract hebben en/of ouders die in avonden/nachten en in het weekend werken.

Verruiming van de koppeling gewerkte uren (voor dagopvang van 140% naar 240% en voor de buitenschoolse opvang van 70% naar 140%) kost naar verwachting 40 - 60 miljoen euro extra KOT.

d. Vervallen koppeling gewerkte uren

Een verdergaande mogelijkheid dan het verruimen van de koppeling gewerkte uren is deze te laten vervallen. In dit geval hangt het aantal uren opvang waarvoor ouders KOT kunnen ontvangen niet meer samen met hoeveel uur de minst werkende partner werkt. Ouders ontvangen hierdoor volledige KOT vanaf 1 uur betaald werk in een maand.

Hier gelden dezelfde voor- en nadelen als bij het verruimen van de koppeling gewerkte uren. Door de samenhang los te laten, is er meer ruimte voor ouders om hun arbeid en zorgtaken te combineren. Dit geldt met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep- of flexcontract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken. Voor hen is de koppeling gewerkte uren én de inschatting die zij aan het begin van het jaar moeten maken over hun gewerkte uren het lastigst. Nu de Nederlandse arbeidsmarkt verandert en er steeds minder mensen een vast contract hebben, is dit een groeiende populatie.

Ook kan deze optie een positief effect hebben voor de ontwikkeling van kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status. Gezinnen met een lagere sociaaleconomische status werken vaak minder uren, waardoor zij ook aanspraak hebben op minder uur KOT. Zij kunnen door deze maatregel voor meer uur kinderopvang een toeslag ontvangen, omdat een beperkende factor op het gebruik volledig is weggenomen.

Het vervallen van de koppeling gewerkte uren is een grotere vereenvoudiging voor ouders en voor de uitvoering ten opzichte van het verruimen van het criterium. Voor de uitvoering betekent deze maatregel dat zij het criterium niet meer hoeven te administreren en controleren; dit is bij het verruimen van het

[50] +: deze variant heeft een positief effect op het gestelde doel. -: deze variant heeft een negatief effect op het gestelde doel. 0: deze variant heeft geen effect op het gestelde doel, ?: het is onbekend welk effect deze variant heeft. 0/+: deze variant heeft een licht positief effect. +/-: deze variant heeft een positief/negatief effect, afhankelijk van de invulling.

criterium nog wel het geval. Een verkeerde inschatting van het aantal gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. De grotere zekerheid en flexibiliteit bij ouders kan leiden tot een stijging in het gebruik van kinderopvang, met name voor ouders die als zelfstandige werken, met een oproep- of flexcontract en die in avonden/nachten en/of in het weekend werken.

Deze optie betekent dat een ouder die 1 uur in de week werkt voor evenveel uren aanspraak heeft op de KOT als een ouder die 40 uur per week werkt. Dit vergroot het verschil met ouders die niet werken en geen aanspraak maken op KOT. Indien het loslaten van de koppeling leidt tot meer kinderopvanguren, maar niet tot een hogere arbeidsparticipatie is er tevens sprake van een verlies aan doelmatigheid. Daarnaast kan niet met zekerheid gesteld worden of het loslaten van het criterium ouders ook daadwerkelijk in beweging krijgt om meer gebruik te maken van de opvang. Meer uren kinderopvang brengt uiteindelijk ook een hogere rekening met zich mee voor ouders, ongeacht het feit dat hier ook meer KOT tegenover staat.

Het vervallen van de koppeling gewerkte uren kost naar verwachting 75 - 140 miljoen euro aan extra KOT.

e. Kinderopvangtoeslag voor alle ouders (vervallen arbeidseis)
Naast het verruimen/loslaten van de koppeling gewerkte uren kan de aanspraak op KOT ook los worden gezien van betaalde arbeid. Dit kan door het vervallen van de arbeidseis in de KOT. Dit maakt de KOT toegankelijk voor alle ouders en leidt ertoe dat ook niet-werkende ouders KOT kunnen ontvangen (algemeen toegangsrecht tot kinderopvang). Dit leidt tot een verruiming van de doelgroep.

Het maakt de toeslag eenvoudiger voor burger en uitvoerder, omdat er geen terugvorderingen meer voortkomen uit de arbeidseis en het aantal gewerkte uren. De verschillen tussen een- en tweeverdienershuishoudens nemen af. Hier staat tegenover dat het aantal KOT-ontvangers toeneemt door instroom van gezinnen waar niet beide ouders werken. Doordat er nu sprake is van een grotere doelgroep, kan dit leiden tot additionele nabetalingen en terugvorderingen. De wijzigingen maken de KOT dus gedeeltelijk overzichtelijker, maar er zijn nog steeds terugvorderingen die plaats vinden op grond van de andere voorwaarden.

Het is onduidelijk welk effect het vervallen van de arbeidseis op de arbeidsparticipatie heeft. Het verlaagt het de zorgtaken van niet-werkende ouders, waardoor zij meer ruimte krijgen om te werken. Ook wordt een positief effect verwacht op de arbeidsparticipatie van de groep eenverdienershuishoudens die nu niet in aanmerking komt voor de KOT, omdat de partner niet werkt of kan werken.

Daarnaast verdwijnt de voorwaardelijkheid van betaalde arbeid op de vergoeding in de kosten voor kinderopvang, hetgeen als normstellend gezien kan worden. De maatregel kan ook normstellend werken op het aantal afgenomen kinderopvanguren, waardoor het gebruik van kinderopvang (ook breder in de doelgroep) toeneemt. Dit kan een bevordering van de ontwikkeling van het kind teweegbrengen.

Het volledig vervallen van de arbeidseis kost naar verwachting 0,5 - 0,8 miljard euro aan extra KOT. Het laten vervallen van de arbeidseis vraagt een flinke investering, omdat de doelgroep van de KOT wordt vergroot.

Voor alle varianten geld dat voor de arbeidsparticipatie-effecten het relevant is hoe de intensivering budgettair gedekt wordt. Worden de varianten gedekt uit het verhogen van lasten op arbeid, dan valt het arbeidsmarkteffect eerder negatief uit. Als het gedekt wordt uit bijvoorbeeld het verlagen van de kinderbijslag, dan heeft dit een additioneel positief arbeidsparticipatie-effect. Wel kan het gevolg hebben dat meer mensen te maken krijgen met armoede en/of schulden.

Onderstaande tabel vat de hierboven beschreven mogelijkheden binnen het criterium arbeidseis/koppeling gewerkte uren samen op verwachte effecten voor de gestelde doelen (ontwikkeling kind, arbeidsparticipatie, vereenvoudiging) en de additionele KOT-uitgaven.

Tabel 11: Overzicht effecten verruimen koppeling gewerkte uren en vervallen arbeidseis

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
c. Verruimen koppeling gewerkte uren	?	0	0	40 - 60 mln. euro
d. Vervallen koppeling gewerkte uren	?	0	0/+	75 - 140 mln. euro
e. Kinderopvangtoeslag voor alle ouders (vervallen arbeidseis)	?	0/+	0/+	0,5 - 0,8 mrd. euro

Aanpassen van inkomensafhankelijkheid en arbeidscriteria
Naast bovenstaande richtingen is het mogelijk om de KOT minder te laten samenhangen met zowel het huishoudinkomen als de arbeidsmarktactiviteiten van de ouder(s).

f. Harmoniseren 1e en 2e kindtabel voor alle ouders
De huidige KOT kan vereenvoudigd worden door het verschil in vergoedingspercentage voor het eerste kind en voor verdere kinderen op te heffen (hierna respectievelijk eerste en tweede kindtabel).[51] Hiermee wordt gekomen tot een overzichtelijkere vormgeving van de KOT, maar blijft de hoogte van de toeslag nog wel inkomensafhankelijk. Bij het gelijktijdig schrappen van de arbeidseis neemt het recht op KOT(aantal uren) toe. Na beide wijzigingen resteert één tabel met vergoedingspercentages die enkel afhangt van het huishoudinkomen. Het aantal kinderen dat in een gezin naar de opvang gaat is niet meer relevant. In de huidige situatie is het percentage van de kosten dat ouders vergoed krijgen, lager bij het eerste kind vergeleken met daaropvolgende kinderen. Budgetneutrale vormgeving betekent dan een hoger vergoedingspercentage (ongeacht het inkomen) voor het eerste kind, waar een lagere vergoeding voor het tweede en verdere kind tegenover staat. Afhankelijk van het huishoudinkomen en het aantal kinderen wordt het hiermee (minder) aantrekkelijker om gebruik te maken van kinderopvang en de KOT.

Zoals hiervoor beschreven is vooraf niet duidelijk welk effect het schrappen van de arbeidseis op de arbeidsdeelname heeft. De keuze tussen de verdeling van tijd over arbeid en zorg voor kinderen blijkt kort na de geboorte van het eerste kind te worden gemaakt en vervolgens vrij robuust. Hierdoor kan de harmonisatie van de kindtabellen (met een toename van het vergoedingspercentage voor het eerste kind) positieve arbeidsmarkteffecten tot gevolg hebben. Hierbij geldt dat de aanpassing ten opzichte van de huidige vormgeving relatief beperkt is bij een laag inkomen, waardoor de prikkel tot (meer uren) arbeidsparticipatie voor die huishoudens naar verwachting beperkt toeneemt.

Hoewel kinderopvang toegankelijker wordt bij het eerste kind, wordt het – ten opzichte van de huidige situatie – minder toegankelijk op het moment dat het gezin meer kinderen krijgt die tegelijk naar de kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) gaan. Het betekent daardoor een verschuiving van geld van grote gezinnen naar kleine gezinnen. De marginale druk kan voor deze gezinnen toenemen. Dit kan een negatief effect hebben op de arbeidsparticipatie van grote gezinnen. Dit effect is overigens kleiner voor lagere inkomens dan voor hogere inkomens.

Het vervallen van de arbeidseis en het daarmee toegankelijk maken van de KOT voor kinderen van niet-werkende ouders kan normstellend werken, waardoor het gebruik van kinderopvang (ook breder in de doelgroep) toeneemt. Dit kan bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van het kind.

Zowel de harmonisatie van de kindtabellen als het vervallen van de arbeidseis maken de KOT overzichtelijker. De KOT-hoogte blijft echter inkomensafhankelijk waardoor een beperkt effect op het aantal terugvorderingen en nabetalingen wordt verwacht. Wel kunnen hoge terugvorderingen wegens het niet voldoen aan de arbeidseis worden voorkomen. Echter geldt ook hier dat de doelgroep wordt verbreed met een groep waar terugvorderingen snel problematisch kunnen uitpakken.

g. Uniforme vergoeding 67% voor alle ouders
In deze variant wordt, naast een tegemoetkoming die voor alle kinderen van het huishouden gelijk is, ook de koppeling met het huishoudinkomen losgelaten. Bij het gelijktijdig schrappen van de arbeidseis

[51] In de huidige vormgeving van de KOT zijn de vergoedingspercentages voor tweede en verdere kinderen hoger dan bij het eerste kind. Het verschil is beperkter bij lage inkomens dan bij hoge inkomens.

1894188 00453

neemt het recht op KOT(aantal uren) toe. Een budgetneutrale invulling betekent een uniform vergoedingspercentage van circa 67%.

De gevolgen voor de arbeidsmarkt laten zich vooraf lastig inschatten. Mogelijk leidt het vervallen van de arbeidseis tot een hogere arbeidsparticipatie. Echter ligt het uniforme vergoedingspercentage voor lage of middeninkomens lager dan in de huidige situatie. Dit terwijl kinderopvang voor kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische achtergrond positief bijdraagt aan hun ontwikkeling. Wat betreft de consequenties voor deze inkomensgroepen gelden dezelfde argumenten als genoemd onder *a. Uniform vergoedingspercentage van 73% (budgetneutraal)*.

Het vervallen van de arbeidseis maakt kinderopvang meer toegankelijk voor (kinderen van) niet-werkende ouders. Meer gebruik van kinderopvang is bevorderlijk voor de ontwikkeling van deze kinderen, met name als het kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status betreft. Daarentegen zou bij huishoudens met een laag inkomen een (lager) uniform vergoedingspercentage kunnen leiden tot een terugloop in het aantal kinderopvanguren, hetgeen nadelig is voor de ontwikkeling van deze kinderen.

Doordat het recht op KOT en de hoogte daarvan niet langer samenhangen met de arbeidsinspanning van (beide) ouders en het huishoudinkomen, wordt de toeslag eenvoudiger vormgegeven en wordt een aanzienlijk deel van de (lagere) nabetalingen en terugvorderingen voorkomen. Het vervallen van de arbeidseis leidt tot een potentiële toestroom van huishoudens met lagere inkomens, voor wie terugvorderingen problematisch kunnen zijn.

h. Gratis kinderopvang voor alle ouders
Nog een stap verder gaat een uniform vergoedingspercentage bij een intensivering van de KOT-uitgaven, waarbij tegelijkertijd de arbeidseis wordt losgelaten. Hierbij kan gestuurd worden op een uniform vergoedingspercentage 100% (van het maximum uurtarief), zodat iedereen in aanmerking komt voor gratis kinderopvang (tot aan het maximum uurtarief) voor elk uur dat wordt afgenomen.

De effecten op de arbeidsparticipatie zijn vergelijkbaar met de geschetste effecten onder variant *b. Uniform vergoedingspercentage van 100%*. Het voornaamste verschil is dat de KOT toegankelijk wordt voor niet-werkende ouders, wat kan leiden tot een hogere afname van kinderopvanguren en waardoor ruimte gecreëerd wordt om te gaan werken. Ook bij deze optie geldt dat het effect van het loslaten van de arbeidseis op de totale arbeidsinspanning door ouders vooraf lastig in te schatten is.

Het beschikbaar maken van KOT voor niet-werkende ouders, in combinatie met het volledig wegnemen van de eigen bijdrage (tot aan maximum uurtarief), kan leiden tot een toename in het gebruik van kinderopvang. Zowel qua aantal uren als qua doelgroep. De toename bestaat met name uit huishoudens met een laag of wisselend inkomen, voor wie terugvorderingen potentieel problematisch zijn. Doordat de kinderopvang gratis is, kunnen ouders minder alert zijn op hun werkelijke afname van kinderopvang waardoor het aantal correcties achteraf toeneemt. Daar staat tegenover dat de toeslag eenvoudiger wordt, doordat de KOT niet langer afhangt van de arbeidsinspanning van (beide) ouders en het huishoudinkomen. Zodoende wordt het (aanzienlijke) deel van de (lagere) nabetalingen en terugvorderingen die samenhangen met inkomensschommelingen en de hoge terugvorderingen die samenhangen met de arbeidseis voorkomen.

Ook de effecten op de ontwikkeling van het kind van deze maatregel zijn vergelijkbaar met de effecten zoals geschetst onder *b. Uniform vergoedingspercentage van 100%*. Het aantal kinderen dat baat heeft bij kinderopvang en er nu gemakkelijker gebruik van kan maken, neemt sterk toe.

Hier staat echter een aanzienlijke intensivering tegenover. Het verhogen van de toeslag tot 100% kost naar verwachting 1,9 - 2,4 miljard euro (bouwsteen 1b). Het loslaten van de arbeidseis kost naar verwachting 0,5 - 0,8 miljard euro (bouwsteen 1e). Het gecombineerde budgettaire effect is naar verwachting groter dan de losse maatregelen bij elkaar opgeteld (2,4 - 3,2 miljard euro), omdat de maatregelen elkaar naar verwachting versterken.

Het versoepelen van meerdere KOT-criteria tegelijkertijd maakt de toeslag overzichtelijker voor ouders en leidt tot minder terugvorderingen of nabetalingen die samenhangen met het huishoudinkomen of de

arbeidsinspanning. Ook wordt de KOT-doelgroep vergroot, mede door instroom van huishoudens met een financieel meer kwetsbare positie voor wie terugvorderingen potentieel problematischer uitvallen, maar waar de baten van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind naar verwachting het grootste zijn.

Onderstaande tabel laat de mogelijkheden van simultane aanpassingen op de criteria inkomensafhankelijkheid en arbeidseis/koppeling gewerkte uren zien, waarbij de verwachte effecten zijn gegeven voor de gestelde doelen (ontwikkeling kind, arbeidsparticipatie, vereenvoudiging) en de KOT-uitgaven.

Tabel 12: Overzicht effecten wijzigen inkomenscriteria in combinatie met vervallen arbeidseis

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
f. Harmoniseren 1e en 2e kindtabel voor alle ouders	?	0	0/+	Neutraal
g. Uniforme vergoeding 67% voor alle ouders	-	-	+	Neutraal
h. Gratis kinderopvang voor alle ouders*	+	+	+	2,4 – 3,2 mrd. euro

* De maatregelen in bouwsteen 1h versterken elkaar, waardoor het budgettair effect naar verwachting groter is dan de losse maatregelen bij elkaar opgeteld (bouwsteen 1b en 1e). Met deze interactie is hier geen rekening gehouden.

Conclusie bouwsteen vereenvoudigen kinderopvangtoeslag
Aanpassen van de voorwaarden van de KOT, meer specifiek het inkomenscriterium en de arbeidseis/koppeling gewerkte uren hebben invloed op de gestelde doelen. De wijzigingen hebben echter forse effecten op de hoogte van de KOT, waarmee de kosten voor kinderopvang zullen wijzigen en daarmee het netto huishoudinkomen. Het combineren van het loslaten van de arbeidseis met inkomensonafhankelijkheid en een intensivering maakt het zeer aantrekkelijk om gebruik te maken van kinderopvang en stimuleert daarmee de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind. Bij een budgetneutrale variant profiteren hogere inkomens van de lagere marginale druk, maar wordt kinderopvang voor lagere inkomens erg duur. Aangezien vooral huishoudens met een lage sociaaleconomische status baat hebben bij goede kinderopvang, is dit slecht voor de ontwikkeling van het kind. Uitsluitend positieve effecten op de gestelde doelen zijn alleen te bereiken met forse budgettaire intensiveringen. Met de verkende wijzigingen wordt de KOT eenvoudiger en overzichtelijker maar blijven terugbetalingen en navorderingen mogelijk.

5.2 Andere wijze van financieren

De huidige voorzieningen kinderopvang, primair onderwijs en voorschoolse educatie kennen verschillende financieringsstromen (zie tabel 6, hoofdstuk 3). Deze bouwsteen verkent alternatieve mogelijkheden om de kinderopvang in Nederland te financieren. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat het financieringsstelsel robuust is. Het stelsel moet toegepast kunnen worden, onafhankelijk van het doel dat prioriteit krijgt (arbeidsparticipatie en/of ontwikkeling kind). Daarbij moet de wijze van financiering begrijpelijk en uitvoerbaar zijn, zowel voor de ouders als voor de kinderopvangorganisaties, uitvoerders en Rijksoverheid. Passend binnen deze randvoorwaarden worden twee varianten nader verkend.

1. Vorm van financiering via kinderopvangorganisaties: een uitvoerder betaalt de kosten van gebruik van kinderopvang aan kinderopvangorganisaties, inclusief de eigen bijdrage van de ouder. Ouders betalen niet meer direct aan de kinderopvangorganisatie, maar maken hun eigen bijdrage over aan de uitvoerder. Voor ouders is hierdoor inzichtelijker wat voor hen de kosten voor kinderopvang zijn. Ook kan er voor worden gekozen de huidige gemeentelijke middelen (peutergelden, voorschoolse educatie, sociale of medische indicatie) samen te voegen met deze financieringsstroom.
2. Financiering via lumpsum: kinderopvangorganisaties krijgen een tegemoetkoming van het Rijk voor de opvang van kinderen. Hiervoor krijgen zij een lumpsumvergoeding, verdeeld met een model dat rekening houdt met kenmerken van de kinderopvangorganisatie (zoals grootte) en de achtergrondkenmerken van de kinderen of hun ouders. Dit model wordt bepaald door het Rijk. Kinderopvangorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Tevens kan het Rijk besluiten dat ouders verplicht zijn om een vaste eigen bijdrage aan de kinderopvang te betalen.

Binnen de eerste variant zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Hieronder worden beide varianten en verschillende mogelijkheden toegelicht.

Financiering via kinderopvangorganisaties
Er worden hier drie mogelijkheden beschreven, waarbij a uitgaat van de voorwaarden die gelden in het huidige stelsel en bij b en c enkele voorwaarden worden losgelaten.

a. Financiering via uitvoerder
In deze variant stuurt de kinderopvangorganisatie de factuur aan de uitvoerder. De uitvoerder berekent welk deel van de factuur vergoed wordt vanuit het Rijk en welk deel de ouder zelf moet betalen (de inkomensafhankelijke eigen bijdrage). De ouder betaalt de eigen bijdrage aan de uitvoerder, omdat kinderopvangaanbieders anders over de inkomensgegevens van ouders komen te beschikken. De uitvoerder maakt dan vervolgens het volledige bedrag (de eigen bijdrage plus de Rijksbijdrage) over aan de kinderopvangorganisatie.

Deze financieringsstroom is gelijk aan het voorstel uit 2018[52] voor aanpassing van de huidige kinderopvangtoeslagsystematiek. De taak van de publieke uitvoerder was in het voorstel van Directe Financiering belegd bij DUO. In plaats van het inkomen van het huidige jaar, zou worden gekeken naar het inkomen van twee jaar geleden.[53] Deze optie om het inkomen van twee jaar geleden te gebruiken wordt niet hier, maar in het vervolgtraject Toeslagen uitgewerkt, omdat dit voor alle toeslagen relevant is. Daarnaast kan onderhavige variant worden uitgebreid naar een variant waarbij ook de gedecentraliseerde instrumenten worden opgenomen in de financiering aan kinderopvangorganisaties. Zie hieronder bij b.

Bij deze financieringsstroom heeft de uitvoerder dezelfde gegevens nodig als de Belastingdienst in de huidige systematiek. Deze controleert of een ouder recht heeft op een tegemoetkoming en hoe hoog deze zou moeten zijn. Een deel van de informatie over de rechthebbenden kan uit de systemen van uitvoerende organisaties gehaald worden (inkomen uit de Belastingdienst-data, arbeidspositie uit de UWV-data, studentstatus uit de DUO-data, gezinssamenstelling uit de BRP). Hierbij moet worden bekeken of alle gegevens op maandbasis beschikbaar zijn of beschikbaar kunnen worden gemaakt. Voor een actuelere koppeling met het gebruik van kinderopvang, vindt er een maandelijkse gegevensuitwisseling plaats tussen de uitvoerder en kinderopvangaanbieder. Zodat bij de uitbetaling, de eigen bijdrage en tegemoetkoming van het Rijk gebaseerd zijn op daadwerkelijke kosten per maand. De uitvoerder zal in deze variant over een grote set aan persoonsgegevens beschikken. Daarvoor zullen voldoende waarborgen ingebouwd moeten worden om aan de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) te voldoen. De kinderopvangaanbieder zal geen privacygevoelige informatie ontvangen, zoals de positie op de arbeidsmarkt of het inkomen van de ouder(s).

Binnen deze variant blijft de opvang zijn eigen uurtarieven bepalen. De overgang van het huidige systeem naar dit systeem kost tijd, enkele jaren. Behalve een wetgevingstraject is er ook genoeg tijd nodig om de uitvoering en de sector gereed te maken en dit te implementeren.

In deze variant zal het aantal terugvorderingen en nabetalingen die veroorzaakt worden door onjuiste gegevens over het gebruik naar verwachting dalen ten opzichte van de huidige systematiek. Op basis van het Verbetertraject zal in 2020 het aantal terugvorderingen en nabetalingen ten opzichte van afgelopen jaren al gaan dalen doordat na elke maand wordt vergeleken of de opgegeven gegevens over gebruik overeenkomen met de daadwerkelijke afgenomen kinderopvang. Bij afwijkingen zal de Belastingdienst/Toeslagen ouders informeren, zodat zij de juiste aanpassingen kunnen doorvoeren. Met de beschreven variant wordt het aantal terugvorderingen en nabetalingen in verband met het aantal afgenomen uren ofwel nog lager, of verdwijnt in zijn geheel. Dit omdat er geen verschil meer zit in de door de ouder opgegeven gegevens en de daadwerkelijke afgenomen uren kinderopvang. De eigen bijdrage wordt namelijk bepaald aan de hand van de geleverde gegevens over de afgenomen opvanguren. Er vindt geen controle achteraf plaats waarbij sprake kan zijn van een afwijking.

[52] Kamerstuk 31 322, nr. 361
[53] In het voorstel van Directe Financiering werd ook de actualiteit ten dele uit het systeem gehaald, door een t-2-constructie met een vangnet te creëren.

Er bestaat een frauderisico, waarbij de kinderopvangaanbieder en ouder afspreken een hogere factuur in te leveren bij de uitvoerder, zodat de kinderopvangaanbieder een hoger bedrag aan tegemoetkoming ontvangt en dit deelt met de ouder. Dit risico bestaat echter ook al bij de huidige systematiek. Een intensivering in het controleproces kan dit ondervangen.

De vraag is wie wanneer in het proces verantwoordelijk kan worden gehouden voor het aanleveren van verkeerde gegevens, omdat er nu meerdere partijen betrokken zijn bij de financiering. Bij wie moet er bijvoorbeeld worden teruggevorderd indien de kinderopvangaanbieder een verkeerd aantal uren gebruik aan de uitvoerder heeft geleverd? Het juridische vraagstuk over de verantwoordelijkheidsverdeling zal hiervoor van tevoren duidelijk en volledig ingekaderd moeten worden.

Voordelen:
- Ouders krijgen de publieke bijdrage (toeslag/subsidie) niet meer op hun rekening gestort, die ze daarna moeten doorstorten aan de kinderopvangorganisatie. Hierdoor ligt niet meer de gehele verantwoordelijkheid van het publieke deel van de financiering bij de ouders. Tevens is er geen risico meer dat ouders KOT aan andere zaken dan aan kinderopvang uitgeven.
- Minder terugvorderingen en nabetalingen vanwege actuelere gegevens over het gebruik van kinderopvang. Idealiter wordt het aantal afgenomen uren en de tarieven doorgegeven vanuit de opvang richting de uitvoerende organisatie. Bij het in stand houden van de andere voorwaarden voor een tegemoetkoming, blijven deze voorwaarden nog wel een bron van mogelijke terugvorderingen/nabetalingen (actueel inkomen, partnerschap).
- De vergoeding kan gericht blijven; koppeling aan werk en inkomen kan worden behouden.
- Ouders hebben nu een beter beeld van hoe duur kinderopvang is voor hen, doordat ze niet de factuur met de bruto kosten krijgen en deze betalen. Positievere beeldvorming over de kosten heeft mogelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, omdat vrouwen met jonge kinderen verhoudingsgewijs sterk reageren op financiële prikkels.
- Minder risico op fouten en fraude wegens controle vooraf (voor uitkering toeslag);
- Vraagt minder doenvermogen van ouders

Nadelen:
- Ouders krijgen nog steeds te maken met terugvorderingen en nabetalingen als gevolg van wisselingen in het inkomen en (aantal uren) arbeid, de grondslagen van de KOT blijven immers gelijk. Het totaal aantal terugvorderingen en nabetalingen zal waarschijnlijk wel (licht) dalen. Een gedeelte is namelijk het gevolg van opvanguren en -tarieven (zie ook figuur 4 in paragraaf 5.1).
- Er moet een nieuwe uitvoeringstaak bij een uitvoeringsorganisatie worden belegd. Deze uitvoerder zal een intensieve gegevensuitwisseling met andere uitvoerders en kinderopvangorganisaties moeten opbouwen. Dit betekent ook een risico op privacy-problemen bij de uitvoerder. Hiervoor zullen voldoende waarborgen ingebouwd moeten worden, zodat de persoonsgegevens enkel gebruikt worden voor de uitvoering van de regeling en voorkomen wordt dat kinderopvangorganisaties inzage krijgen in het inkomen van de ouders.
- Het vraagstuk rondom de verantwoordelijkheidsverdeling moet nog worden uitgewerkt. Wie is er verantwoordelijk voor eventuele terugvorderingen/nabetalingen als de ouder niet meer de ontvanger van de tegemoetkoming is?

b. Eén loket en vergoeding voor alle ouders
In deze variant wordt, net als onder a, de eigen en publieke bijdrage via een publieke uitvoerder aan kinderopvangorganisaties overgemaakt. Aanvullend wordt ervoor gekozen om de arbeidseis los te laten: alle ouders, ongeacht arbeidssituatie, komen dus in aanmerking voor deze financiering. Daarnaast worden de huidige gemeentelijke middelen voor plekken voorschoolse educatie, sociale of medische indicatie en kortdurende peuteraanbod toegevoegd aan deze financieringsstroom, zodat er een breed toegankelijk gefinancierde kinderopvang vanuit de Rijksoverheid ontstaat.

Er zijn nu verschillende potjes voor de ontwikkeling van kinderen tussen de 0-4 jaar (KOT voor werkende ouders, gemeentelijke financiering voor voorschoolse educatie, peuters en sociale of medische indicatie, zie hoofdstuk 3). Om deze verschillende financieringsstromen te vereenvoudigen wordt met deze optie voorgesteld om al deze potjes bij elkaar te voegen, en dat kinderopvangorganisaties via één financieringssysteem vergoeding van de overheid krijgen. Op die manier hebben ouders slechts met één

loket te maken als zij in aanmerking willen komen voor Rijksgefinancierde kinderopvang. Het verschil met de voorgaande optie is daarbij dat 1) de arbeidseis wordt losgelaten (onderdeel van bouwsteen aanpassen voorwaarden KOT) en 2) niet alleen de KOT rechtstreeks wordt overgemaakt aan kinderopvangorganisaties, maar ook de gemeentemiddelen.

Bij een dergelijke voorziening, ligt het voor de hand om ook de voorziening zelf toegankelijk te maken voor alle kinderen en zodoende de overige verschillen tussen doelgroepen weg te nemen (waaronder het verschil in kwaliteitseisen tussen voorschoolse educatie en de overige kinderopvang). De manier waarop dit ingeregeld kan worden staat beschreven onder bouwsteen 3.

Aandachtspunt hierbij is hoe voorkomen kan worden dat de kosten voor ouders van voorschoolse educatie-kinderen toenemen en dit een financiële drempel opwerpt (voorschoolse educatie kan nu immers ook gratis worden aangeboden door gemeenten). Zo kan er aan gedacht worden om gemeenten de mogelijkheid te geven om de eigen bijdrage voor ouders van voorschoolse educatie-kinderen te vergoeden, zoals dat nu ook kan voor enkele KOT-doelgroepen.

Voordelen (naast wat er onder de voorgaande optie en het loslaten van de arbeidseis is genoemd):
- Er vinden minder financieringsstromen van gemeenten naar kinderopvangorganisaties plaats.
- Het financiële stelsel van voorschoolse voorzieningen is eenvoudiger en begrijpelijker voor ouders en uitvoerders.
- De wisseling tussen voorzieningen is eenvoudiger omdat de financiering hetzelfde blijft.
- Kleiner risico op terugvorderingen omdat ouders niet meer vanuit verschillende potjes gecompenseerd worden, met mogelijke overcompensatie als gevolg.

Nadelen (naast loslaten arbeidseis en de voorgaande optie):
- De financiering wordt eenvoudiger, maar indien gemeenten voor voorschoolse educatie toch extra financiering geven aan aanbieders (voor kwaliteit) en ouders (voor eigen bijdrage), is er direct een uitzondering op de eenvoud.

c. Eén loket en gratis kinderopvang voor alle ouders
In deze variant wordt, net als onder b, de eigen en publieke bijdrage via een publieke uitvoerder aan kinderopvangorganisaties overgemaakt, de arbeidseis losgelaten. Daarnaast wordt in deze variant de overheidsvergoeding onafhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders. De kinderopvangorganisatie geeft aan de uitvoerder door wie gebruik maakt van de opvang, en voor hoeveel uren dit gebeurt en tegen welk tarief. De uitvoerder betaalt vervolgens de vastgestelde uurprijs aan de kinderopvangorganisatie. De ouder betaalt eventueel de vaste eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie. Dat hoeft niet via de uitvoerder omdat e.e.a. niet privacygevoelig is, aangezien er in deze variant geen inkomensafhankelijke bijdrage is.

Bij deze variant kan er ook voor gekozen worden om de gemeentelijke middelen voor voorschoolse educatie, sociale of medische indicatie en peuteropvang mee te nemen in deze geldstroom, zoals beschreven onder voorgaande variant b.

Voordelen:
- Terugvorderingen en nabetalingen op basis van inkomen verdwijnen.
- Relatief eenvoudig globaal model in de uitvoering als het gepaard gaat met het loslaten van de arbeidseis. Als dit aangevuld wordt met gemeentelijke regelingen, kan dit complexer worden.
- Relatief weinig privacyvraagstukken.
- Het systeem is gemakkelijker voor ouders.
- Ouders hebben nu beter inzicht in de hoogte van de kosten voor kinderopvang, doordat ze alleen een eigen bijdrage betalen. Positievere beeldvorming over de kosten heeft mogelijk positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, omdat vrouwen met jonge kinderen verhoudingsgewijs sterk reageren op financiële prikkels.

Nadelen:
- Minder gericht door loslaten koppeling werk en inkomen. Hierdoor ook een dure variant.

*Tabel 13: Overzicht effecten wijzigen financieringsstroom via kinderopvangorganisaties**

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Financiering via uitvoerder	0	0	0/+	Neutraal
b. Eén loket en vergoed voor alle ouders	?	0/+	0/+	0,5 – 0,8 mrd. euro
c. Eén loket en gratis kinderopvang voor alle ouders	+	+	+	2,4 – 3,2 mrd. euro

** Bij de budgettaire effecten zijn de uitvoeringskosten niet meegenomen.*

Lumpsumfinanciering

d. Lumpsumfinanciering
In deze variant wordt voor de kinderopvang een vergelijkbare systematiek gekozen als in het primair onderwijs gehanteerd wordt. Kinderopvangorganisaties krijgen een tegemoetkoming van het Rijk voor de opvang van kinderen. Hiervoor krijgen zij een lumpsumvergoeding, verdeeld met een model dat rekening houdt met kenmerken van de kinderopvangorganisatie (zoals grootte) en de achtergrondkenmerken van de kinderen of hun ouders. Kinderopvangorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Naast de lumpsum vanuit de overheid kan optioneel ook een eigen bijdrage worden gevraagd aan ouders welke op landelijk niveau wordt vastgesteld.

Er kan gekozen worden om de voorschoolse educatie net als nu via gemeenten te laten lopen. Gemeenten krijgen geld voor het bieden van voorschoolse educatie, en bepalen welke kinderopvangorganisaties dit mogen aanbieden en welke kinderen hiervoor in aanmerking komen.

Alternatief is dat voorschoolse educatie wordt opgenomen door middel van een achterstandsscore als factor in het financiële verdeelmodel dat de tegemoetkoming aan kinderopvangorganisaties bepaalt. Net als bij scholen zal hier een onderwijsachterstandenindicator aan ten grondslag liggen, waarin gekeken wordt naar indicatoren zoals opleidingsniveau van ouders en inkomen. Dit betekent dat kinderopvangorganisaties, net als scholen, rechtstreeks geld krijgen van het Rijk voor het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden. Er zijn wel enkele consequenties en voorwaarden verbonden aan deze variant:

- Voorwaarde is dat de indicator mogelijk en betrouwbaar is bij toepassing op (soms kleine) kinderopvangorganisaties.
- Het is in deze variant waarin alle middelen via de landelijke uitvoerder lopen niet meer mogelijk om verschillende kwaliteitseisen te stellen voor voorschoolse educatie dan in de reguliere kinderopvang. Er zal bekeken moeten worden hoe voorkomen wordt dat de kwaliteit van voorschoolse educatie daalt (zoals in bouwsteen 5.3 toegelicht kan dit bijvoorbeeld door gemeenten nog gericht extra middelen in te laten zetten).

De hoogte van de lumpsumvergoeding zal een afweging moeten zijn tussen doelmatigheid en het waarborgen van de toegankelijkheid en kwaliteit van de opvang. Als de lumpsumvergoeding te laag wordt vastgesteld, zullen kinderopvangaanbieder mogelijk besluiten geen opvang aan te bieden, omdat de kosten niet gedekt worden. Of mogelijk investeren ze dan niet in de kwaliteit van de opvang. Daarom wordt additioneel een winstklem opgenomen. De concurrentie op prijs is in deze variant namelijk weggevallen en heeft een forse impact op de marktwerking in de sector. Deze variant kan afhankelijk van de uitwerking budgettair neutraal worden vormgegeven.

Het verplichten van ouders om een vaste eigen bijdrage te betalen aan kinderopvangorganisaties, kan mogelijk leiden tot segregatie tussen kinderen. Ouders met hoge inkomens kunnen de ouderbijdrage van kinderopvangaanbieders gemakkelijker betalen dan ouders met lage inkomens. Oplossing hiervoor is het bedrag van de eigen bijdrage heel laag te houden of ouders met een relatief laag inkomen hiervoor vrij te stellen. Beide opties dienen nader te worden uitgewerkt, ook met oog op de privacyvraagstukken die hierbij een rol spelen.

Deze variant betekent dat de uitvoerder aan de hand van verschillende factoren die zijn opgenomen in het verdeelmodel de vergoeding aan de kinderopvangorganisatie moet vastleggen. Bij een lumpsumsysteem moet er altijd controle zijn op de besteding en moet er verantwoording afgelegd

worden. Zoals besturen in het onderwijs via hun jaarverslag verantwoording afleggen. Ook moet goed worden vastgelegd waar de lumpsum aan besteed moet en mag worden.

Vasthouden aan de arbeidseis en gewerkte uren kan in deze variant complex zijn. De uitvoerder zal van tevoren moeten nagaan of de ouder die kinderopvang wil afnemen daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden. Gedurende de periode dat de tegemoetkoming aan de kinderopvangorganisatie verstrekt wordt, moet er een intensieve uitwisseling van gegevens plaatsvinden om de arbeidspositie van de ouder te controleren. Als deze niet langer in aanmerking komt voor de tegemoetkoming, moet de ouder geïnformeerd worden en zich uitschrijven.

De overige gegevens ten aanzien van het gebruik van kinderopvang (aantal kinderen, aantal uren, soort opvang etc.) kunnen mogelijk uit dezelfde databestanden komen die reeds gebruikt worden om het recht op KOT vast te leggen. Doordat het gebruik per maand kan wisselen, moet overwogen worden of hierop de tegemoetkoming van het Rijk aan kinderopvangorganisaties ook maandelijks wordt aangepast, of dat deze op jaarbasis wordt vastgelegd.

Met een lumpsumvergoeding aan kinderopvangorganisaties zijn er geen terugvorderingen of nabetalingen meer. De kinderopvangorganisatie krijgt per maand of per jaar een bedrag aan de hand van de factoren die zijn opgenomen in het verdeelmodel. Wat zij met dit bedrag doen, mogen ze zelf invullen, binnen de wettelijke kaders. Het bedrag is niet meer afhankelijk van het aantal uren, al zou dit nog wel een van de factoren in het verdeelmodel kunnen zijn. Als er iets in de situatie van de ouder(s) verandert, zal dit in de vaststelling van de volgende tegemoetkoming verwerkt worden.

Voordelen:
- Relatief eenvoudig globaal model in de uitvoering als het gepaard gaat met het loslaten van de arbeidseis. Als dit aangevuld wordt met gemeentelijke regelingen, kan dit complexer worden.
- Relatief weinig privacyvraagstukken.
- Geen terugvorderingen of nabetalingen meer.
- Ouders hebben nu beter inzicht hoeveel de kosten van kinderopvang voor hen zijn, doordat ze alleen een eigen bijdrage betalen. Positievere beeldvorming over de kosten heeft mogelijk positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, omdat vrouwen met jonge kinderen verhoudingsgewijs sterk reageren op financiële prikkels.

Nadelen:
- De vraag is of lumpsumfinanciering samengaat met een private markt, vanwege het wegvallen van de concurrentie op prijs en staatssteun vraagstukken. Dit moet nader worden uitgezocht.
- Kan qua financiering star zijn als er wordt gewerkt met weinig peilmomenten (om het aantal kinderen te tellen). Meerdere peilmomenten die de hoogte van tegemoetkoming bepalen, maken de uitvoering van de lumpsum financiering complexer.
- In de lumpsum moet er rekening gehouden worden met verschillen tussen organisaties (denk aan kleine scholentoeslag en de onderwijsachterstandsmiddelen binnen de lumpsum van basisscholen), anders werkt de lumpsum alleen voor grotere organisaties of samenwerkingsverbanden.
- Er moet helder vastgelegd worden wat er onder de lumpsum valt en wat niet.

Tabel 14: Overzicht effecten lumpsum vergoeding voor elk kind direct aan kinderopvang

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
d. Lumpsumfinanciering	0	0	0/+	Neutraal

Conclusie bouwsteen andere wijze van financieren
Het aanpassen van de financieringsstroom is een vereenvoudiging voor ouders en kan het aantal terugvorderingen en nabetalingen verminderen. Dit effect wordt versterkt indien dit gecombineerd wordt met het verminderen/vereenvoudigen van de voorwaarden waarop gezinnen aanspraak maken op een publieke vergoeding voor kinderopvang (zie bouwsteen 1). Het verschuiven van de financieringsstromen op zichzelf doet weinig voor de arbeidsparticipatie of ontwikkeling kind. Ook budgettair heeft dit weinig effect aangezien het sec om verschuivingen gaat. Alleen in combinatie met andere maatregelen zijn er significante effecten te verwachten.

5.3 Toegangsrecht[54]

Deze bouwsteen verkent de mogelijkheden om kinderopvang financieel toegankelijk[55] te maken via een algemeen toegangsrecht voor alle kinderen, onafhankelijk van factoren die in het huidige stelsel een belemmerende rol spelen bij het gebruik van de kinderopvang, zoals inkomen en werk.

Het toegangsrecht voor kinderopvang heeft als doel kinderopvang toegankelijk te maken voor alle kinderen en gaat er in de basis vanuit dat de arbeidseis voor ouders komt te vervallen (*bouwsteen 1d*) voor het toegekende aantal uur toegangsrecht. Daarnaast kan er een systeem (blijven) bestaan waar werkende ouders van gebruik kunnen maken, die méér uren willen gebruiken dan het basis aantal uren toegangsrecht. De mate van vereenvoudiging hangt hiermee samen. Eerder heeft de BMH een overzicht gegeven van welke keuzes er bijvoorbeeld gemaakt moeten worden bij de vormgeving van een universele voorschoolse voorziening.[56]

Hieronder wordt de verdere vormgeving van een algemeen toegangsrecht beschreven. Als eerste zal worden ingegaan op het kwaliteitskader en het beleid ten aanzien van verschillende doelgroepen kinderen. Daarna worden enkele varianten verkend met verschillend aantal uren toegangsrecht. In de uitwerking van deze varianten wordt de financiering van het toegangsrecht buiten beschouwing gelaten, om overlap met de andere bouwstenen te voorkomen.

Kwaliteit binnen een toegangsrecht

Bij een algemeen toegangsrecht dient een keuze gemaakt te worden in het kwaliteitsniveau. Er zijn drie opties. Het werken met één stel kwaliteitseisen voor alle voorzieningen per leeftijdsgroep[57] is eenvoudiger in de uitvoering, het toezicht en de financiering. Echter indien hetzelfde hoge kwaliteitsniveau voor alle kinderen wordt nagestreeft (alles op het kwaliteitsniveau van voorschoolse educatie), wordt het heel duur. Indien er gekozen wordt voor een lager kwaliteitsniveau is het risico dat de kwaliteit voor doelgroeppeuters – die het juist extra nodig hebben – niet gewaarborgd is. Het werken met twee verschillende sets van kwaliteitseisen is doelmatiger, maar creëert een extra complexiteit in de uitvoering, het toezicht en de financiering. Het werken met één set van kwaliteitseisen, maar daarnaast extra middelen via gemeenten voor locaties met doelgroepkinderen is relatief doelmatig.

Wanneer er een algemeen toegangsrecht voor kinderopvang komt, is het met name bij peuters belangrijk dat de specifieke aandacht en de kwaliteit van het aanbod voor doelgroeppeuters niet vervalt of omlaag gaat, zodat de ontwikkeling van deze kinderen voldoende aandacht krijgt. Momenteel zijn de doelgroeppeuters in beeld bij de gemeente door indicering en krijgen ze een aanbod met de kwaliteitseisen van de voorschoolse educatie. Om deze aandacht voor doelgroeppeuters te behouden bij de keuze voor één kwaliteitsniveau, kan er extra worden ingezet op deze doelgroep met een wijkgerichte aanpak. In dat geval ontvangen gemeenten (net als nu) middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Zij kunnen hiermee extra inzetten op het voorschoolse aanbod in kwetsbare wijken en kinderopvanglocaties waar veel achterstanden zijn. Gemeenten hebben hier op lokaal niveau goed zicht op. Ze kunnen het extra geld bijvoorbeeld gebruiken om hogere kwaliteitseisen te stellen aan bepaalde locaties of extra (geschoold) personeel in te zetten. Ook kan er gedacht worden aan verdere professionalisering van het personeel.

Aantal uur toegangsrecht

Naast de kwaliteitseisen is het aantal uren dat kinderen toegang krijgen tot de voorzieningen van belang, zowel voor de ontwikkeling van het kind als de mogelijkheden voor ouders om werken en zorgen te combineren. Hierna worden vier mogelijkheden nader verkend. Naast het algemene basisrecht, kan er gekeken worden naar een extra tegemoetkoming voor werkende ouders, voor wie het basisrecht onvoldoende is.

---

[54] Met toegangsrecht wordt het financieel toegankelijk maken voor alle kinderen bedoeld.
[55] Het staat ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag nu ook vrij om hun kind naar de kinderopvang te brengen, maar zonder kinderopvangtoeslag kan dit een significant deel van het besteedbaar inkomen beslaan.
[56] Zie BMH 1, Kamerstuk 32 359, nummer 4.
[57] Er wordt hier vooral ingegaan op de verschillende kwaliteitseisen tussen kinderdagopvang en de extra eisen voor voorschoolse educatie. De verschillende eisen per leeftijdsgroep of per type aanbod (bijvoorbeeld gastouders) worden hier niet bedoeld.

1894188 00453

a. Gratis kinderopvang: 4 dagdelen 0-4 jaar, 2 dagdelen 4-12 jaar
In deze variant wordt het algemeen toegangsrecht voor de kinderopvang gesteld op 4 dagdelen (circa 16 uur) in de week voor 0-4 jarigen en 2 dagdelen (2 middagen / circa 8 uur) voor 4-12 jarigen. In de literatuur wordt 16 uur genoemd als het (minimaal) aantal uur dat een positief effect heeft op de ontwikkeling van 0-4 jarigen.[58] Dit is vooral te zien op cognitief vlak, de sociale vaardigheden en de taalontwikkeling van het kind. [59] Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de kwaliteit van de kinderopvang op orde is. Verplichte spreiding over meerdere dagdelen voorkomt dat opvanguren zonder educatief kenmerk (zoals slaap en rust) worden meegerekend binnen het toegangsrecht. Peuters mogen uiteraard een hele dag op de dagopvang verblijven, maar dan valt een gedeelte van de dag binnen deze variant buiten het toegangsrecht.

De effecten van een verspreid toegangsrecht op de arbeidsparticipatie zijn beperkt. Dit komt doordat bij verplicht verspreide afname, de opvanguren vaak niet aansluiten op de werkdagen van ouders. Daarnaast werkt dit scenario normstellend, omdat het ongeveer overeenkomt met het huidige gemiddelde gebruik van kinderopvang, waarbij veel moeders nog in deeltijd werken om de zorg voor het kind op zich te nemen. De huidige norm om twee dagen kinderopvang af te nemen kan nog sterker worden door dit scenario, wat een mogelijk negatief effect kan hebben op de urenuitbreiding van deeltijders. Spreiding is relatief duur en lastig voor kinderopvangorganisaties vanuit efficiëntie oogpunt.

Bij buitenschoolse opvang (4-12 jarigen) is veel winst te behalen in het gebruik. Ook kan er meer geïnvesteerd worden in het aanbod en de kwaliteit van de buitenschoolse opvang. Dit geld met name voor kinderen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status, omdat zij nu weinig gebruik van buitenschoolse opvang maken. Er zou op de buitenschoolse opvang meer aandacht kunnen zijn voor sport, spel en cultuur om zo in te zetten op een bredere ontwikkeling van kinderen. Dit is in het kader van kansengelijkheid met name belangrijk voor kinderen uit huishoudens met een lage sociaaleconomische achtergrond, omdat zij minder begeleiding krijgen vanuit huis. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de leeftijdsspreiding en het naschoolse karakter. Kinderen moeten niet alleen maar verplichtingen hebben op een dag, maar ook tijd hebben voor ontspanning. Ten aanzien van het effect op de ontwikkeling van het kind valt met name bij buitenschoolse opvang een significant effect te verwachten. Echter, met een toegangsrecht van 2 dagdelen (middagen) is het positieve effect op de arbeidsparticipatie naar verwachting beperkt, omdat dit voor ouders vaak geen mogelijkheid biedt om voltijds te werken. De effecten op de vereenvoudiging van het stelsel zijn afhankelijk van de vormgeving.

Het vormgeven van het toegangsrecht zoals beschreven in deze bouwsteen kost naar verwachting 2,8 - 4,2 miljard euro.[60]

b. Gratis kinderopvang: 4 dagen 0-4 jarigen, 4 dagdelen 4-12 jarigen
Een verdergaande variant dan de hierboven beschreven optie, is een algemeen toegangsrecht van 4 hele dagen (circa 44 uur) in de week voor 0-4 jarigen en 4 dagdelen (middagen/circa 16 uur) in de week voor 4-12 jarigen.

Een toegangsrecht van 4 dagen zorgt er voor dat ouders vier dagen kinderopvang kunnen afnemen ongeacht de gezinssituatie.[61] Indien deze uren flexibel in te delen zijn, kunnen ouders er voor kiezen het aan te laten sluiten op hun werkdagen. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de arbeidsparticipatie.[62] Daarnaast zou een toegangsrecht van deze omvang een normverschuiving kunnen bewerkstelligen doordat het normaler wordt om kinderen vaker naar de opvang te brengen. Dit kan zorgen voor een hoger gebruik van de kinderopvang, met name onder kinderen uit gezinnen met een

[58] Over het exacte aantal uur bestaat enige verdeeldheid in de literatuur, minimaal 10 uur is ook een aantal dat in verschillende onderzoeken genoemd wordt.
[59] NICHD, 2001, Broekhuizen, 2015
[60] Bij deze raming is voor de peuterleeftijd rekening gehouden met een prijs- en kwaliteitsniveau tussen kinderdagopvang en voorschoolse educatie in. Voor de baby-opvang (0- en 1 jarigen) en de bso gaat de raming uit van prijsniveau's die grofweg in lijn liggen met de huidige gemiddelde tarieven. Mogelijk zal een extra kwaliteitsimpuls in deze leeftijdsgroepen ook gepaard gaan met extra meerkosten.
[61] Als ouders op een dag werken, dan zullen zij hun kinderen gemiddeld 10-11 uur op een dag naar de opvang brengen.
[62] Onderzoek in Engeland toont aan dat 30 uur gratis opvang een substantieel effect bleek te hebben op de arbeidsparticipatie van moeders, met name als het flexibel opgenomen kon worden. Bron: Brewer et al. (2016), Does more free childcare help parents work more?

lagere sociaaleconomische status.[63] Dit normstellende effect kan mogelijk zorgen voor een additioneel positief effect op de arbeidsparticipatie. Het effect op de ontwikkeling van het kind is positief. Zestien uur wordt vaak genoemd als het minimum aantal uur om effect te hebben op de ontwikkeling van kinderen. Er is weinig onderzoek gedaan naar de effecten van meer dan 16 uur gebruik van kinderopvang: het leidt mogelijk niet tot extra ontwikkelingswinst, maar lijkt ook niet negatief te zijn voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen. De effecten op de vereenvoudiging van het stelsel zijn afhankelijk van de vormgeving.

In deze variant geldt hetzelfde als bij variant a voor wat betreft de buitenschoolse opvang. Deze variant heeft echter naar verwachting een positief effect op de arbeidsparticipatie. Met 4 dagdelen kunnen kinderen gemiddeld 4 middagen een naschools aanbod krijgen, waardoor de combinatie van werken en zorgen eenvoudiger wordt voor ouders.[64] De effecten op de vereenvoudiging van het stelsel zijn afhankelijk van de vormgeving, maar voor een groot deel van de ouders zal het stelsel waarschijnlijk eenvoudiger worden.

Het vormgeven van het algemeen toegangsrecht zoals beschreven in deze bouwsteen kost naar verwachting 4,5 – 6,5 miljard euro.[65]

c. Gratis kinderopvang als ouders meer dan een minimumaantal uren afnemen (alleen extra uren gratis)
Deze mogelijkheid heeft als doel om het gebruik van kinderopvang voor ouders te stimuleren door het aantrekkelijker te maken om meer dan (het huidige) gemiddelde gebruik te maken van kinderopvang. Door deze maatregel wordt het afnemen van meer dan 2 dagen kinderopvang (vanaf 22 uur voor 0-4 jarigen en vanaf 8 uur voor 4-12 jarigen) aantrekkelijker, waardoor het voor de minstverdienende partner, veelal de vrouw, aantrekkelijker wordt om drie of meer dagen te werken. De effecten van het instellen van dit toegangsrecht op de arbeidsparticipatie zijn licht positief (hierbij wordt uitgegaan van een vergelijkbare financiering van de eerste 22 uur als in de huidige situatie, maar dan wel voor alle ouders). Enerzijds kan het financieel aantrekkelijk maken van kinderopvang een bijdrage leveren aan het veranderen van de sociale norm van vooral niet-gebruikers over de meerwaarde van het gebruik van kinderopvang voor de ontwikkeling. Goedkope en toegankelijke kinderopvang van voldoende kwaliteit kan het signaal geven dat kinderopvang goed is voor de ontwikkeling van het kind op veel gebieden. Anderzijds kan deze vormgeving van het toegangsrecht zorgen voor een verschuiving van informele opvang naar formele opvang, zonder dat het leidt tot extra arbeidsparticipatie.[66]

Voor de effecten op de ontwikkeling van het kind geldt hetzelfde als bij variant b.

Het vormgeven van het toegangsrecht zoals beschreven in deze bouwsteen kost naar verwachting 450 – 550 miljoen euro.[67]

d. Gelijke schooldagen, inclusief 5 dagdelen gratis opvang 4-12 jaar
In deze variant wordt op alle basisscholen een schoolrooster met een vijf gelijke-dagen-model ingericht, én wordt er gezorgd voor een breed en gevarieerd buitenschoolse opvang-aanbod, om de schooltijden beter te laten aansluiten bij de werktijden van ouders. Ouders kunnen onbeperkt gebruik maken van dit buitenschoolse opvang-aanbod voor hun kind(eren), ongeacht hun gezinssituatie. Er is geen maximaal aantal uren dat vergoed wordt.

In de huidige situatie bepalen basisscholen zelf de indeling en tijden van de schooldag. Scholen moeten zich wel houden aan de wettelijke verplichte onderwijstijd. In deze variant worden scholen voorgeschreven om een vijf gelijke-dagen-model te gaan hanteren. Dit betekent dat scholen vijf gelijke schooldagen van 8.30 tot 14.00 uur aanbieden met een half uur pauze tussendoor. De vrije woensdag- of vrijdagmiddag die veel scholen nog hanteren vervalt daarmee, evenals de lange lunchpauzes.

[63] Onderzoek naar kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status laat zien dat de sociale omgeving een rol speelt bij de keuze om gebruik te maken van kinderopvang. Bron: NICHD, 2001
[64] Als woensdag een korte dag is, dan valt deze dag buiten dat aanbod.
[65] Net als bij variant *a* geldt ook bij deze raming de opmerking over de gehanteerde tarieven bij de verschillende leeftijdsgroepen. Mogelijk zal een extra kwaliteitsimpuls in enkele leeftijdsgroepen gepaard gaan met extra meerkosten ten opzichte van de gepresenteerde raming.
[66] IBO Deeltijdwerk (2019)
[67] Omdat deze maatregel vooral is ingestoken ter bevordering van (grotere deeltijd en) voltijdwerken, is geen verdere kwaliteitsimpuls voorzien in de opvang en blijft recht op KOT voorbehouden aan werkende ouders.

Enkel het hanteren van een 5-gelijke-dagen-model als schoolrooster heeft weinig effect op de arbeidsparticipatie.[68] Dit komt naar verwachting doordat onderwijsdagen van 08.30 tot 14.00 uur nog altijd niet aansluiten bij de reguliere werktijden van ouders. Er is geen informatie bekend over eventuele effecten op de leerprestaties bij leerlingen.[69] Wel wordt er meer rust ervaren in de school en zijn ouders over het algemeen tevreden over dit model, al ervaren leerkrachten wel meer werkdruk. Om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te verhogen, ligt het voor de hand om het 5-gelijke-dagen-model te combineren met een breed buitenschoolse opvang-aanbod. Dit kan ook de ontwikkeling van kinderen ten goede komen.

Om aan te sluiten bij de werktijden van ouders, wordt er aansluitend een aanbod gedaan vanuit de buitenschoolse opvang. In deze variant wordt uitgegaan van gratis buitenschoolse opvang voor alle uren die ouders afnemen. De buitenschoolse opvang biedt een divers activiteitenaanbod en bedient daarmee de brede ontwikkeling van kinderen. Het 5-gelijke-dagen-model maakt het voor de buitenschoolse opvang mogelijk om een rijker aanbod te bieden. Voor de buitenschoolse opvang is het op dit moment lastig om een gevarieerd programma aan te bieden door het beperkte aantal uren per dag en door de beperkte omvang van de doelgroep.[70] Het vijf-gelijke-dagen-model zorgt ten eerste voor meer buitenschoolse opvang-uren per dag en maakt dat de schooltijden (en daarmee de starttijd van de buitenschoolse opvang) voor alle scholen gelijk wordt. Ten tweede kan dit bijdragen aan een stabiel aantal kinderen dat op verschillende werkdagen gebruik kan maken van buitenschoolse opvang, doordat er minder schommelingen op woensdag- en vrijdagmiddagen zullen zijn. Het invoeren van een algemeen toegangsrecht vergroot ook de omvang van de doelgroep.

Deze variant heeft als voordeel dat:
- Bij het 5-gelijke-dagen-model hoeven leerlingen tussen de middag niet naar huis. Dit zorgt voor minder onrust na de pauze en voor een kortere en vloeiendere onderbreking van het lesprogramma.
- Het schoolrooster biedt meer structuur en duidelijkheid voor leerlingen en voor ouders omdat alle schooldagen hetzelfde zijn.
- Als de scholen om 14.00 uur standaard uitgaan biedt dit meer mogelijkheid voor buitenschoolse opvang om een gevarieerd activiteitenprogramma te kunnen aanbieden, omdat ze een ruimer tijdsbestek hebben en de tijden voor alle scholen gelijk zijn. Dit heeft een positief effect op de ontwikkeling van kinderen, met name bij kinderen met een risico op een achterstand.
- De combinatie van het gelijke-dagen-model en een breed en toegankelijk buitenschoolse opvang-aanbod leidt naar verwachting tot een grotere arbeidsparticipatie van met name moeders.

Er zijn echter ook enkele nadelen aan verbonden:
- Scholen hebben geen vrijheid meer om hun eigen lesuren in te delen en raken flexibiliteit kwijt.[71]
- Ongeveer 14 procent van de basisscholen hanteert nu het 5-gelijke-dagen-model en 33% het continurooster.[72] Dit zou betekenen dat circa 53 procent van de basisscholen zijn schoolrooster moet gaan aanpassen, dit vraagt een aanpassing van scholen, schoolleiders en leraren.
- Ouders (via de medezeggenschap) hebben dan geen instemming meer op het schoolrooster. Voor ouders is er dus minder te kiezen.

Het vormgeven van het toegangsrecht zoals beschreven in deze bouwsteen kost naar verwachting 1,2 – 2,7 miljard euro.[73]

---

[68] Regioplan (2013-2014), 5-gelijkedagenmonitor.
[69] Regioplan (2014). Indeling Schooltijden. Inventarisatie onder basisscholen en besturen. ITS, 2015. Variatie in schooltijd en onderwijskwaliteit. Een internationale literatuurstudie naar effecten van verschillende invullingen van de onderwijstijd op de onderwijskwaliteit.
[70] SER 2011.
[71] Binnen het programma Ruimte voor Regie (Kamerstukken II 2018/2019 31293, nr. 465) wordt gekeken naar de invulling en organisatie van onderwijstijd. Sommige scholen benutten nog niet alle wettelijke ruimte en andere scholen hebben behoefte aan meer wettelijke ruimte. Binnen een experiment mag een school flexibeler omgaan met onderwijstijd door onder andere af te wijken van de vijfdaagse schoolweek en van de vakantieregeling.
[72] DUO Onderwijsonderzoek (2018). Rapportage Schooltijden in het basisonderwijs
[73] Net als bij varianten a en b hierboven, is gerekend met uurtarieven die grofweg in lijn liggen met huidige gemiddelde tarieven. Een extra kwaliteitsimpuls in de BSO kan gepaard gaan met extra meerkosten ten opzichte van deze raming. De bandbreedte bij deze raming is relatief breed. Dit reflecteert de grote mate van onzekerheid in gedragseffecten op gebruik van de formele opvang in deze leeftijdsgroep, zeker nu BSO-opvang voor de hele schoolweek volledig gratis wordt ongeacht de gezinssituatie. De huidige deelname onder deze groep is beperkt en de prijsgevoeligheid lijkt hoger, waardoor er veel ruimte is voor extra gebruik.

Tabel 15: Overzicht effecten varianten toegangsrecht

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. Gratis opvang: 4 dagdelen 0-4 jaar, 2 dagdelen 4-12 jaar	0/+	+	0/+	2,8 - 4,2 mrd. euro
b. Gratis opvang: 4 dagen 0-4 jaar, 4 dagdelen 4-12 jaar	+	+	+	4,5 – 6,5 mrd. euro
c. Gratis opvang als ouders meer dan een minimum aantal uren afnemen (alleen extra uren gratis)	0/+	0	0	450 - 550 mln. euro
d. Gelijke schooldagen, inclusief 5 dagdelen gratis opvang 4-12 jaar	+	+	0/+	1,2 – 2,7 mrd. euro

Conclusie bouwsteen toegangsrecht
Een algemeen toegangsrecht kan sterke positieve invloed hebben op de ontwikkeling van kinderen, mits de kwaliteit van de kinderopvang goed is en er specifieke aandacht blijft voor kinderen die additionele aandacht nodig hebben. Het toegangsrecht heeft invloed op de arbeidsparticipatie, naar verwachting zal dit effect groter zijn indien deze ten minste 4 dagen opvang betreft. Een vijf-gelijke-dagen schoolrooster kan hier een aanvulling op zijn zeker indien dit wordt gecombineerd met een toegangsrecht voor de buitenschoolse opvang. Conform gratis kinderopvang voor alle ouders (bouwsteen 1h), zorgt een universeler toegangsrecht voor een grote reductie van het aantal terugvorderingen en nabetalingen. De wijze van uitwerking van het toegangsrecht bepaalt de overige mate van vereenvoudiging voor ouders, kinderopvang organisaties en uitvoerder(s). Daar staat tegenover dat het verschaffen van een algemeen toegangsrecht wel een forse intensivering met zich meebrengt.

5.4 Kinderopvang en primair onderwijs samen

Deze bouwsteen kijkt naar de mogelijkheden voor een verdergaande samenwerking c.q. integratie van het kinderopvangstelsel en het primair onderwijs. Op dit moment werken vrijwel alle scholen in meer of mindere mate samen met één of meerdere kinderopvangorganisaties. Deze samenwerking is zeer divers: van een overdracht van kinderopvang naar school, het delen van een gebouw, tot aan het delen van één bestuur met één pedagogische visie en één gezamenlijk team van professionals.[74] Met de integratie van kinderopvang en onderwijs doelen we echter op meer dan alleen samenwerking. Veel partijen – zowel in het veld als op meer bestuurlijk niveau – zien graag dat de samenwerking, zowel inhoudelijk als procesmatig, juridisch en financieel nog verder versterkt zou worden. De doorlopende ontwikkellijn voor kinderen kan beter worden vormgegeven als medewerkers van de kinderopvang en van scholen elkaar makkelijker weten te vinden en er meer gewerkt wordt vanuit een gezamenlijke visie.

Doordat kinderopvang een private markt is, en onderwijs een publieke taak, is deze samenwerking in de praktijk soms lastig te realiseren volgens bestuurders van scholen en kinderopvangorganisaties.[75] Zo gelden er verschillende wetten met verschillende (kwaliteits)eisen, de financiering verschilt en het toezicht op beide sectoren is anders geregeld. In deze bouwsteen wordt verkend hoe de samenwerking verder versterkt kan worden, en hoe de overgang van kinderopvang naar onderwijs soepeler kan verlopen. De huidige knelpunten die worden ervaren zijn echter niet eenvoudig op te lossen.

Naast versterking van de samenwerking wordt in deze bouwsteen de verdergaande integratie tussen kinderopvang en onderwijs verkend. Verdergaande integratie is complex, vanwege de verschillende doelstellingen van de twee stelsels van kinderopvang en onderwijs en het verschil tussen een publiek en privaat stelsel. De inrichting van de stelsels verschilt daardoor op andere de financiering, de bevoegdheden, de cao's, het toezicht en vormen van huisvesting. Ook zijn er knelpunten rondom het werken in interprofessionele teams en het uitwisselen van personeel. De kinderopvangsector en de onderwijssector zijn vrijgesteld van het betalen van btw, maar zijn wel btw verschuldigd bij het inhuren van personeel van elkaar. Dit is kostprijsverhogend, omdat zij door de vrijstelling beiden niet in aanmerking komen voor teruggaaf van btw. Een medewerker kan zowel een arbeidsovereenkomst met

[74] Oberon 2019. Samenwerking in beeld 2. Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019.
[75] Ibid.

de school als met de kinderopvanginstelling sluiten. Er hoeft dan geen btw betaald te worden, echter is een medewerker met twee contracten niet flexibel inzetbaar en zijn er verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast dienen de geldstromen volledig gescheiden te blijven, omdat de publieke middelen van de basisschool uitsluitend besteed mogen worden aan onderwijs. De integratie van kinderopvang en onderwijs gaat dus veel verder dan de versterking van de samenwerking tussen de sectoren kinderopvang en onderwijs. Om tot volledige integratie van kinderopvang en onderwijs te komen en vanuit één voorziening één aanbod (een dagarrangement) richting ouders te kunnen aanbieden, zal een grote stelselwijziging nodig zijn waarvan de effecten slechts in beperkte mate zijn in te schatten en afhankelijk zijn van de vormgeving van de voorziening.

De mogelijke effecten van verdergaande samenwerking of verdergaande integratie van kinderopvang en onderwijs zijn moeilijk te voorspellen en sterk afhankelijk van de uitwerking, maar kunnen groot zijn:

- *Arbeidsparticipatie:* een aaneensluitend dagarrangement van onderwijs, opvang en ontspanning maakt het voor ouders makkelijker om arbeid en zorg te combineren. Internationaal onderzoek laat zien dat integratie van kindvoorzieningen de deelname aan de arbeidsmarkt kan bevorderen van met name vrouwen met kinderen, afhankelijk van de vormgeving van de voorziening.[76] Hierbij is de verwachting dat er wel sprake moet zijn van verdergaande integratie om dit effect te bereiken. Het stimuleren van verdere samenwerking heeft volgens het CPB weinig effect op de arbeidsparticipatie.[77]
- *Ontwikkeling kind:* met het oog op een doorlopende ontwikkellijn van kinderen is aansluiting tussen de inhoud van het voorschoolse aanbod en het onderwijs op de basisschool een belangrijke voorwaarde. Internationaal onderzoek laat daarnaast zien dat een gevarieerd hele-dag aanbod kan bijdragen aan ontwikkelingskansen van kinderen, vooral voor kinderen met een risico op een achterstand.[78]
- *Vereenvoudiging stelsel:* verdergaande samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs heeft naar verwachting weinig effect op de vereenvoudiging van het stelsel ten opzichte van het huidige stelsel. Bij volledige integratie van kinderopvang en onderwijs in één stelsel, kan dit tot vereenvoudiging leiden voor ouders en uitvoerders. Je gaat immers van twee stelsels met eigen wet- en regelgeving naar één stelsel. Een kanttekening hierbij is dat de keuzemogelijkheden voor ouders en kinderen daardoor wel kunnen afnemen. Ook kan het voor sommige kinderen prettig zijn om in een kleinschalige opvang – bijvoorbeeld door gastouders – te worden opgevangen en een 'frisse' start te maken als ze met school beginnen. De huidige veelvormigheid (kortdurende opvang, dagopvang, school, IKC) van het Nederlandse stelsel van kinderopvang kan daarnaast bijdragen aan de wendbaarheid en het innovatievermogen van het stelsel. Als een geïntegreerde voorziening een extra optie wordt bovenop de al bestaande stelsels van onderwijs en kinderopvang, is er vermoedelijk geen sprake van een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel, omdat er dan nog steeds verschillende stelsels zijn. Omdat er in dit geval drie verschillende kindvoorzieningen naast elkaar bestaan, wordt het stelsel mogelijk zelfs complexer.

Verdergaande samenwerking van kinderopvang en onderwijs voor een doorlopende leerlijn

Verdergaande samenwerking t.b.v. een doorlopende leerlijn van kinderopvang naar basisschool
Kinderen tot circa 6 jaar leren door te spelen, te praten en te bewegen en zijn daarom gebaat bij het spelend ontwikkelen. Het aanbod in de eerste twee leerjaren op de basisschool (de kleuterbouw) is dan ook wezenlijk anders dan het aanbod vanaf groep 3. Voor de ontwikkeling van kinderen is het belangrijk dat er consistentie is in het aanbod dat zij krijgen en dat de overgang van voorschoolse voorziening naar school zo klein mogelijk is.[79] Verdergaande samenwerking tussen kinderopvang en basisonderwijs kan helpen om de overstap van kinderopvang naar school te verzachten en om een doorlopend en consistent aanbod te creëren.

[76] Berthelon, M., D. Kruger en M. Oyarzún, 2015. The effects of longer school days on mother's labor force participation, IZA Discussion Paper, No. 9212;
Shure, N. 2019, School hours and maternal labor supply, Kyklos, Vol. 72(1), pag. 118-151.
[77] CPB, 2017. Samenwerking kinderopvang en onderwijs.
[78] Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432.
[79] OECD (2016b). 'Netherlands 2016: Foundations for the Future', Reviews of National Policies for Education, OECD, Paris.

Om dit te bereiken zijn verschillende maatregelen denkbaar, zoals ook is benoemd in bijlage 8 van BMH1.[80] Zo kan gedacht worden aan het uitbreiden van het aantal wendagen voor peuters. Een verdergaande variant is het ontwikkelen van een curriculum voor kinderen vanaf nul en dit op te leggen aan voorschoolse voorziening en het kleuteronderwijs. Een curriculum in de kinderopvang ligt meer voor de hand op het moment dat er sprake is van een toegangsrecht. Daarnaast zijn peuter-kleutergroepen denkbaar of het instellen van een beroepskracht-kindratio in de kleuterklas. Ten slotte kan gedacht worden aan het verbreden van de kinderopvang naar zes jaar, zoals het stelsel in veel andere Westerse landen is ingericht. School start dan pas vanaf 6 jaar, gebaseerd op de wetenschap dat kinderen tot circa zes jaar anders leren en ontwikkelen. De kinderopvangsector is reeds gespecialiseerd in het spelen ontwikkelen van het jonge kind. Dit vergt echter een grote stelselwijziging en creëert een nieuwe overgang bij 6 jaar. Om een verlies aan ontwikkelingswinst te voorkomen, zal in de kinderopvang (in ieder geval vanaf 4 jaar) een algemeen toegangsrecht moeten komen voor alle kinderen (verplicht vanaf 5 jaar) om te voorkomen dat het bereik daalt (vrijwel alle 4-jarigen gaan op dit moment immers naar school en vanaf 5 jaar is het verplicht).

Verdergaande samenwerking t.b.v. een doorlopende ontwikkellijn van basisschool naar buitenschoolse opvang
Sinds de wet IKK zijn kinderopvangorganisaties verplicht om een vorm van overdracht te regelen van kinderopvang naar school. Praktisch alle scholen en kinderopvangorganisaties wisselen dan ook gegevens uit. Daarbij gaat het vaak om observaties, persoonlijke waarnemingen van pedagogisch medewerkers en gegevens over de ondersteuningsbehoefte van kinderen. Doorgaans vindt een gesprek tussen school en kinderopvang plaats en wordt ook schriftelijk informatie uitgewisseld. Echter, tussen school en buitenschoolse opvang behoeft de overdracht wel verbetering. Omdat er nu weinig overdracht is tussen school en buitenschoolse opvang is er vaak geen doorgaande leerlijn. Tevens wordt tussen basisschool en buitenschoolse opvang zelden één op één samengewerkt, omdat scholen met meerdere buitenschoolse opvangen te maken hebben.

Verdergaande integratie van kinderopvang en onderwijs
In 2016 is door de toenmalig minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geconcludeerd dat "*...een volledige integratie van opvang en onderwijs alleen mogelijk is als de kinderopvang een publiek bekostigde voorziening wordt en als er vervolgens wettelijk geregeld wordt dat de middelen van onderwijs en kinderopvang worden gebundeld. Alleen in dat geval kan in één organisatie vrij worden geschoven met de inzet van personeel en middelen tussen de huidige sectoren kinderopvang en onderwijs".*[81] Daarnaast is in de brief aangegeven dat het in theorie mogelijk is om in de wet een integrale voorziening als aparte vorm op te nemen, maar dat dit een eenduidige definitie vraagt en dat hiervoor de belangrijkste kwaliteitseisen uit de WPO en de Wko blijven gelden. Kinderen en ouders moeten immers op minimaal dezelfde kwaliteit kunnen rekenen als bij andere kinderopvangaanbieders en scholen. Daarmee is het de vraag of dit tegemoet komt aan alle wensen die leven in het veld.

Inmiddels zijn er vier jaar verstreken en is de samenleving op meerdere vlakken veranderd. In deze scenariostudie worden daarom opnieuw de mogelijkheden verkend ten aanzien van de verdere integratie. Dit betreft zowel korte als lange termijn beleidsopties (stip op de horizon). De relatie met de bouwsteen Toegangsrecht is hierbij van wezenlijk belang, zoals onder de kop *Voorwaarden integratie van kinderopvang en onderwijs* wordt toegelicht. Tot slot wordt er benadrukt dat er in dit stadium nog kennislacunes zijn en de effecten van de vergaande integratie slechts in beperkte mate zijn in te schatten en afhankelijk zijn van de vormgeving van de voorziening. Deze bouwsteen vereist dus ook verdere uitwerking voordat er uitspraken over de genoemde richtingen kunnen worden gedaan.

Varianten integratie van kinderopvang en onderwijs
Bovenstaande in acht nemende zijn er ten aanzien van de integratie van kinderopvang en onderwijs drie richtingen denkbaar. Deze worden hieronder nader beschreven en toegelicht.

[80] Kamerstuk 32 359, nummer 4.
[81] Kamerstuk 31322, nr. 308.

a. Verlengde schooldagen
Een tussenvariant is de scholen langer verantwoordelijk te maken voor kinderen van 4-12 jaar, door de schooldagen te verlengen met bijvoorbeeld 2 uur per dag (10 uur per week). Deze variant heeft naar verwachting een positief effect op de ontwikkeling van kinderen en op de arbeidsparticipatie. Voor de additionele uren ontvangen scholen aanvullende (specifieke) bekostiging.

Bij een verlenging van de schooldagen zijn er verschillende varianten denkbaar voor de invulling van de extra uren:
Verplichting: Deelname aan het aanbod kan verplicht gesteld worden (de leerplicht laten gelden voor de hele verlengde schooldag), op deze manier wordt het 'normaal' dat kinderen langere dagen maken. Er kan ook op vrijwillige basis deelgenomen worden, ouders behouden dan hun vrijheid om hun kind zelf thuis op te vangen.
Inhoud van de verlengde schooldag: Het aanbod van de verlengde schooldag zou ingezet kunnen worden als extra onderwijstijd voor het huidige onderwijscurriculum waarbij de educatieve doelen voorop staan. Een andere mogelijkheid is om extra uren te richten op een uitdagend en breed aanbod gericht op brede talentontwikkeling van kinderen op het gebied van sport, cultuur en muziek. Daarbij heeft samenwerking met de buitenschoolse opvang, sport, en/of –cultuursector grote meerwaarde.
Doelgroep: Er kan gekozen worden om het aanbod specifiek te richten op kinderen met een risico op een achterstand. Sommige kinderen krijgen al een aantal uren verlengde schooldag vanuit het onderwijsachterstandenbeleid, maar dit is slechts een klein gedeelte. Waarschijnlijk heeft deze doelgroep het meeste baat bij de verlengde schooldag. Het extra aanbod kan ook gericht worden op alle 4-12 jarige kinderen. Afhankelijk van de vormgeving en toegankelijkheid van dit aanbod kan er een positief effect optreden op de arbeidsparticipatie.

Voordelen
- Afhankelijk van de vormgeving zal er naar verwachting een positief effect op de arbeidsparticipatie zijn, zeker als er gekozen wordt voor een verplichting. Ouders kunnen het halen en brengen onderling verdelen, hun werkzaamheden hierop afstemmen en daarmee een volledige werkdag maken. Dit effect is naar verwachting het grootst als er in samenwerking met buitenschoolse opvang gezorgd wordt voor een dagarrangement dat aansluit op de werktijden van ouders (ook in schoolvakanties).
- Mogelijk positief effect op de ontwikkeling van het kind. Met name voor kinderen met een risico op een achterstand.

Nadelen
- Dit kan aanzienlijke consequenties hebben voor de private kinderopvangmarktsector. Het is de vraag of het voor de buitenschoolse opvang nog rendabel is om alleen een aanbod te hebben van 16:00 tot 18:00 en in schoolvakanties, en of deze markt overeind kan blijven. Dit terwijl er altijd nog extra uren kinderopvang nodig zullen zijn voor sommige werkende ouders. Ook de variatie in het huidige aanbod (waaronder ook sport buitenschoolse opvangen, natuur buitenschoolse opvangen etc.) wordt naar verwachting minder. Deze risico's verminderen of verdwijnen als scholen samen zouden werken met de buitenschoolse opvang om het extra aanbod te verzorgen.
- Inperking van de keuzevrijheid van ouders (hoe zij willen dat hun kinderen de middagen doorbrengen).
- Als de extra uren niet gericht worden op ontspanning of brede talentontwikkeling, zijn de lange schooldagen niet voor alle kinderen passend. Dit is alleen een nadeel als het verplicht wordt gesteld.

b. School verzorgt onderwijs en opvang vanaf 2 jaar
Basisscholen krijgen de verantwoordelijkheid om naast onderwijs ook opvang aan te bieden voor kinderen vanaf bijvoorbeeld twee jaar, en om een aanbod te verzorgen buiten de lesuren om. Het begrip 'school' worden verbreed tot 'kindvoorziening'.

Voordelen
- Indien de deelname van kinderen niet verplicht is, is het voordeel dat er mogelijk meer kinderen van de kindvoorziening gebruik zullen maken. In de beeldvorming van sommige ouders zal een aanbod door school eerder bijdragen aan de ontwikkeling van het kind dan een aanbod van de kinderopvang. Het wordt daardoor wellicht normaler om kinderen op een vroegere leeftijd naar de voorziening te

brengen, wat goed kan zijn voor de ontwikkeling van met name kinderen uit huishoudens met een lage sociaaleconomische achtergrond.
- Doordat er minder sprake is van wisselingen tussen instanties, is de doorlopende leerlijn beter geborgd.

Nadelen
- Als scholen kinderopvang gaan aanbieden, kan dat leiden tot oneerlijke concurrentie tussen kinderopvang en school. Dit betekent wellicht op den duur het verdwijnen van de private kinderopvangsector. Zeker omdat de groep van 0-2 jarigen relatief duur is (vanwege de hogere beroepskracht-kindratio).
- De kinderopvang heeft veel expertise opgebouwd met de opvang van en de ontwikkeling van de jongste kinderen. Scholen hebben deze expertise over het algemeen (nog) niet in huis. Er is een risico dat in het aanbod van scholen te veel focus komt te liggen op kennisoverdracht en te weinig op spelend ontwikkelen en leren. Dit zou dan nadelig kunnen uitpakken voor de ontwikkeling van kinderen omdat deze zich tot circa 6 jaar spelenderwijs ontwikkelen.

Optioneel is het verplicht stellen van dit aanbod, door de leerplicht te verlagen naar bijvoorbeeld 2 of 2,5 jaar. Verlaging van de leerplicht is een beperking van de keuzevrijheid van ouders, en er is vooralsnog geen bewijs dat dit een positief effect heeft op kinderen van midden of hoge sociaaleconomische status.[82] Desondanks is de verwachting dit wel een positief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie.

c. Integratie van kinderopvang en basisschool in een nieuwe voorziening
- De integrale voorziening wordt een (juridisch) nieuwe organisatievorm in het stelsel (een integraal kindcentrum of een ontwikkel- en leercentrum). Vanuit deze voorziening wordt zowel kinderopvang als primair onderwijs aangeboden, vanuit één pedagogische visie en met één team van professionals.
- Er kan gekozen worden voor het omvormen van alle losse scholen en kinderopvangorganisaties naar integrale voorzieningen, of het toevoegen van de integrale voorziening naast de aparte scholen en kinderopvang. In dit laatste geval bestaan er dus drie voorzieningen naast elkaar: school, kinderopvang en integrale kindvoorziening.
- Er kan gekozen worden voor een voorziening voor kinderen van 0-12 jaar of een voorziening van 4-12 jaar, waarbij in die laatste vorm alleen de basisschool en de buitenschoolse opvang worden geïntegreerd.

Zoals in 2016 is aangegeven, lijkt een volledig geïntegreerde voorziening slechts mogelijk als de kinderopvang een publiek bekostigde voorziening wordt en er wordt geregeld dat de middelen van onderwijs en kinderopvang worden gebundeld. Varianten hiertoe zijn dan ook uitgewerkt in IBO Deeltijdwerk (varianten SC2 en SC3).[83] Dit zijn echter zeer vergaande scenario's die niet op korte termijn te realiseren lijken. Daarnaast kan het omzetten van de private kinderopvang naar een publieke voorziening nadelen met zich meebrengen. Het private karakter van de kinderopvangmarkt heeft ook tot een zekere mate van innovatie en flexibiliteit geleid. Ook heeft de kinderopvangmarktsector expertise als gaat om het spelend ontwikkelen van het jonge kind. In deze scenariostudie wordt daarom ook verkend welke stappen richting verdere integratie mogelijk zijn waarbij de private markt kinderopvang (deels) behouden blijft.

Voorwaarden voor integratie van kinderopvang en onderwijs
Aan de verdere integratie van kinderopvang en onderwijs zijn een aantal voorwaarden verbonden.

Toegangsrecht tot kinderopvang voor alle kinderen
Het zetten van verdere stappen richting de integratie van kinderopvang en onderwijs is pas opportuun op het moment dat alle kinderen gebruik kunnen maken van deze voorziening, omdat:
1. het anders segregatie kan versterken en de kansenongelijkheid kan doen toenemen. Kinderen met een lage sociaaleconomische achtergrond relatief weinig gebruik maken van kinderopvang (met name buitenschoolse opvang), mede doordat de KOT alleen beschikbaar is voor kinderen met twee

[82] Uit een internationale metastudie van Huizen en Plantenga (2018) blijkt da teen voorschools aanbod alleen effect heeft op kinderen met een lage sociaaleconomische status. De beleidsoptie verlaging leerplicht is ook opgenomen in de bijlage van het IBO Deeltijdwerk, 2019.
[83] IBO Deeltijdwerk, 2019.

werkende ouders. Zonder brede toegankelijkheid van de kinderopvang, zullen alleen werkende ouders gebruik maken van een geïntegreerde voorziening. Dit terwijl juiste kinderen met een lage sociaaleconomische achtergrond het meeste baat hebben bij een geïntegreerd hele dag aanbod.[84]

2. De verwachte baten voor de ontwikkeling van het kind zullen pas gerealiseerd worden als er voldoende vraag naar buitenschoolse opvang is, indien de kinderopvang (deels) aan de private mark wordt overgelaten. Pas dan is het voor een private markt namelijk voordelig/makkelijker een kwalitatief goed aanbod vorm te geven. Ditzelfde geldt voor het verwachte effect op arbeidsparticipatie. Om substantieel effect te hebben op arbeidsparticipatie moet er een normverschuiving plaatsvinden. Dit lijkt vooral kansrijk op het moment dat er een geïntegreerd dagaanbod wordt aangeboden aan alle kinderen.

Het voorkomen dat publieke middelen wegvloeien naar winst van private partijen
Bij een combinatie van een toegangsrecht dat gefinancierd zal worden met (deels) publieke middelen en een verdergaande integratie van onderwijs en kinderopvang, dient ervoor gezorgd te worden dat publieke middelen voor zover mogelijk ten bate van de ontwikkeling van het kind worden aangewend en niet wegvloeien naar private partijen. Omdat de kinderopvang een private markt is, zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van maatschappelijk ondernemen binnen de kinderopvangsector.

Regievoering op verdere integratie
Op dit moment is de verhouding tussen scholen en kinderopvang niet altijd gelijkwaardig: scholen bepalen vaak zelf met welke kinderopvangorganisaties ze samenwerken en kunnen contracten eenzijdig stopzetten. Bij verdere stappen richting integratie is het mogelijk dat scholen steeds meer de kinderopvangsector overnemen. Om te voorkomen dat kennis en kunde van de kinderopvangsector verloren gaat is het nuttig om waarborgen daartoe te creëren. Ook kan ervoor worden gekozen om bij verdere integratie alle partijen een expliciete rol te geven. Zo zouden gemeenten bijvoorbeeld een grotere verantwoordelijkheid kunnen krijgen in het bepalen wie een geïntegreerde voorziening mogen aanbieden (en ten aanzien van huisvesting), of kan er een procedure worden vastgelegd voor het starten van een integrale kindvoorziening zoals ook voor de start van een school is vastgelegd. Ook is het invoeren van een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) een interessante denkrichting om verder te verkennen. Ook kunnen uiteraard nog andere mogelijkheden tot deze denkrichting behoren.

Verdere uitwerking vereist
De varianten genoemd in deze bouwsteen vereisen nadere uitwerking. Er zijn hierbij nog veel vragen te beantwoorden. Zo dient verder uitgewerkt te worden wat er mogelijk is in wet- en regelgeving voor de verdere integratie van onderwijs en kinderopvang, hoe het maatschappelijk ondernemen binnen de kinderopvangsector vormgegeven kan worden, en wat er mogelijk en wenselijk is bij het creëren van een gelijk speelveld tussen beide sectoren. Ook dient nader gekeken te worden naar de problematiek rondom huisvesting en toezicht. In het tweede deel van deze scenariostudie wordt dit uitgewerkt.

Experiment als tussenstap
Gezien de huidige kennislacunes, kan er voor gekozen worden om eerst een experiment op te zetten om meer wetenschappelijk bewijs te ontwikkelen rondom bepaalde maatregelen. De effecten op de arbeidsparticipatie en ontwikkeling kind zijn immers slechts in beperkte mate in te schatten. Deze effecten zijn naar verwachting bovendien sterk afhankelijk van de vormgeving van de voorziening. Het voordeel van een experiment is dat er op basis van resultaten een gedegen beslissing genomen kan worden, en dat het veel inzicht geeft in hoe een wijziging uitpakt in de praktijk. Nadeel van een dergelijk experiment is wel dat dit een langdurig experiment met voldoende deelnemende instellingen moet zijn en met een strak onderzoeksdesign om tot concrete onderzoeksresultaten te komen. Effecten op arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind zijn immers geen snel gerealiseerde effecten. Bovendien moet uitgezocht worden hoe een experiment opgezet kan worden zonder dat dit tot staatsteun en marktverstoring leidt, en waarin het gelijkheidsbeginsel geborgd blijft.

[84] CPB, 2017, Policy brief samenwerking kinderopvang en onderwijs. Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432.

*Tabel 16: Overzicht effecten varianten verdergaande samenwerking/integratie van kinderopvang en onderwijs**

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging
a. Verdergaande samenwerking voor een doorlopende leerlijn	0	0/+	0
b. Verlengde schooldagen	0/+	+	0
c. School verzorgt onderwijs en opvang vanaf 2 jaar	0/+	0	0
d. Integratie van kinderopvang en basisschool in een nieuwe voorziening	+	+	0

* Bij deze varianten zijn geen budgettaire effecten opgenomen, omdat deze in dit stadium onvoldoende concreet zijn om hier een budgettair effect voor te ramen.

Conclusie bouwsteen verdergaande kinderopvang en primair onderwijs samen
Verdergaande samenwerking c.q. integratie van kinderopvang en onderwijs is complex vanwege de verschillende doelstellingen en het verschil tussen een privaat en publiek stelsel. De integratie van kinderopvang en onderwijs in een nieuwe voorziening (variant a) heeft naar verwachting het meeste effect op de arbeidsparticipatie en ontwikkeling van het kind. Om verdergaande samenwerking te bewerkstelligen dient er een algemeen toegangsrecht (bouwsteen 3) te zijn. Daarnaast dienen garanties opgenomen te worden, zodat publieke middelen niet wegvloeien in de vorm van winst en om te voorkomen dat bestaande kennis en kunde verloren gaat. Het effect van verdergaande samenwerking c.q. integratie is sterk afhankelijk van de invulling en de aanvullende maatregelen en lastig te voorspellen.

5.5 Verlof voor ouders

Deze bouwsteen gaat in op de wijze waarop verlof in de toekomst vormgegeven kan worden en verkent een tweetal varianten om het verlof vorm te geven in het eerste jaar na de geboorte van het kind. De verkende verlofvarianten zijn beperkt tot het eerste jaar, omdat onderzoek uitwijst dat met name keuzes in het eerste jaar invloed hebben op de verdeling van arbeid en zorg.

Overwegingen bij het vormgeven van verlof

Duur en periode van opname

Indien een sterk effect op de ontwikkeling van het kind, en een gelijke verdeling van arbeid en zorg wenselijk is, ligt een lange verlofperiode voor de hand.[85] Momenteel hebben ouders na de geboorte recht op 10 tot 12 weken bevallingsverlof (moeder), 6 weken geboorteverlof (partner) en 26 weken ouderschapsverlof (per ouder). Het ouderschapsverlof is nu nog wettelijk onbetaald. In het najaar van 2020 stuurt het kabinet een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer voor de invoering van 9 weken betaald ouderschapsverlof in het eerste jaar na de geboorte met een uitkering van 50 procent dagloon verstrekt door het UWV. Hiermee komt de totale periode van betaald verlof voor beide ouders samen op 34 weken, ongeveer 8 maanden. Overwogen kan worden om voor het betaald ouderschapsverlof het betalingsniveau te verhogen of de duur verder uit te breiden.

Nederland is een van de weinige landen in de Europese Unie landen waarin het huidige ouderschapsverlof geheel niet overdraagbaar is. Dit dient de gelijkheid van beide ouders als het gaat om recht op tijd voor de zorg van hun kind.[86] Internationaal onderzoek wijst uit dat verlof dat niet overdraagbaar is meer wordt opgenomen door mannen en dat in landen waar het verlof kan worden overgedragen het gebruik tussen mannen en vrouwen verder uiteen ligt.[87] [88]

In het wetsvoorstel voor betaald ouderschapsverlof wordt de periode van opname beperkt tot het eerste jaar na de geboorte. Onderzoek wijst uit dat de keuzes die gemaakt worden in het eerste jaar met

[85] Zie voor een verdere toelichting van de effecten van verlof IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, 2019.
[86] EIGE, 2019. Gender Equality Index 2019. Work-life balance.
[87] Belle, J. van, 2016, Paternity and parental leave policies across the European Union, Rand Corporation;
OESO, 2016, Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low, OECD Policy Brief, maart 2016.
[88] EIGE, 2019. Gender Equality Index 2019. Work-life balance.

betrekking tot de zorg voor het kind veelal ongewijzigd blijven gedurende de rest van de opvoeding.[89] Ruim verlof in het eerste jaar draagt eraan bij dat beide ouders de mogelijkheid wordt geboden om zorgtaken op zich te nemen en een band op te bouwen met het kind[90] en kan bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van het kind.[91]

Systematiek
Indien de systematiek van het verruimde verlof aansluit op de bestaande verlofregelingen, bevordert dit waarschijnlijk het gebruik hiervan. Door recente uitbreidingen van het verlofstelsel is het aantal verlofregelingen maar ook het aantal voorwaarden van de verlofregelingen toegenomen. Een vereenvoudiging van het verlofstelsel ligt voor de hand waarbij gedacht kan worden aan het gelijktrekken van het verschil in betalingsniveau tussen verlofvormen, de periodes van opname, de aanvraagprocedure of de verdere integratie van verlofregelingen. Naar aanleiding van de motie van Smeulders en Van Weyenberg[92] zijn beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding van verlof in beeld gebracht en als separate notitie meegestuurd.[93]

Eénoudergezinnen en meerouderschap
Bij het vormgeven van verlofregelingen dient ook rekening te worden gehouden met éénoudergezinnen. De huidige verlofregelingen bieden per individuele ouder recht op verlof en maken hierin onderscheid tussen de moeder en partner. Wanneer het verlof in het eerste jaar voor tweeoudergezinnen verder wordt uitgebreid kan worden overwogen om éénoudergezinnen aanvullend recht op verlof te geven. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de arbeidsmarkteffecten.

Aangezien de vorm die gezinnen aannemen steeds diverser wordt, zou in nadere uitwerkingen kunnen worden uitgezocht hoe verlof verdeeld dient te worden in regenbooggezinnen en gezinnen met meer dan twee ouders. Momenteel ziet de Wet Arbeid en Zorg[94] daar al gedeeltelijk op, door ouderschapsverlof beschikbaar te stellen voor de ouder bij wie het kind woont en die duurzaam de zorg voor het kind op zich heeft genomen.

Aansluiting (deels) publiek gefinancierde opvang
Wanneer bij de zorg voor het kind in het eerste jaar de nadruk meer komt te liggen op de opname van verlof en minder op de formele of informele opvang van jonge kinderen, kan worden overwogen om de uitbreiding van het verlof gepaard te laten gaan met minder publieke financiering van de kinderopvang in deze periode. De overheid zou ervoor kunnen kiezen om geen KOT uit te betalen gedurende de maanden dat de ouders beschikken over betaald verlof om de opname van het verlof te stimuleren. Ouders kunnen er in deze situatie nog steeds voor kiezen om het kind naar de opvang te brengen, maar moeten dan de volledige kosten van de opvang zelf financieren. In Zweden is ouderschapsverlof niet verplicht, echter wordt de opvang voor kinderen pas vanaf het eerste levensjaar aangeboden, waardoor het gebruik van het verlof sterk wordt gestimuleerd.

In alle gevallen moeten de systemen van verlof en opvang gemakkelijk te combineren zijn en eenvoudig op elkaar aansluiten om de gestelde doelen te bewerkstelligen. Zo worden ouders in staat gesteld om verlof op te nemen voor de zorg van hun pasgeboren kind en tegelijkertijd gebruik te kunnen maken van opvang voor hun andere kind(eren).

Varianten voor verlof in het eerste jaar
Zoals hierboven weergegeven zijn er diverse overwegingen te maken bij het inrichten van een verlof regeling. Om een beter beeld te krijgen van de effecten van wijzigingen aan het verlof in het eerste jaar zijn in het kader van de SVK twee varianten nader in kaart gebracht. Deze twee varianten komen voort uit de eerder genoemde notitie beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof. Deze is opgesteld naar aanleiding van de motie Smeulders/Van Weyenberg.[95]

---

[89] SER, 18/01, februari 2018.
[90] Tamm, M. (2018) Fathers' Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers', Tanaka, S. en J. Waldfogel (2007) Effects of parental leave and work hours on fathers involvement with their young children, Community, Work & Family, 10:4
[91] Unicef (2008). The child care transition, Innocenti Report Card 8. Unicef Innocenti Research Centre, Florence.
[92] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 XV, nr. 42
[93] Notitie beleidsopties vereenvoudiging en uitbreiding verlof
[94] Wet Arbeid en Zorg artikel 6:1 2e lid
[95] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 XV, nr. 42

De eerste variant sluit aan bij het huidige voornemen om het betaalde ouderschapsverlof uit te breiden met 9 weken met een uitkering van 50% (tot 50% maximumdagloon). In deze variant wordt het vergoedingspercentage verhoogt tot 70% (tot 70% maximumdagloon). Hiermee wordt aangesloten bij het huidige vergoedingspercentage van het aanvullend geboorteverlof, zodat beide verlofvormen vergelijkbare voorwaarden kennen.

Daarnaast is een verdergaande variant opgenomen die verlof toegankelijk maakt voor alle ouders en daarmee naar verwachting maximaal effect heeft op de ontwikkeling van het kind en de verdeling van arbeid en zorg tussen ouders. In deze variant wordt het vergoedingspercentage van betaald ouderschapsverlof verhoogd tot 100% (tot het maximum dagloon) en wordt de duur verlengd zodat beide ouders gezamenlijk een jaar verlof kunnen opnemen. Om te borgen dat beide ouders gebruik maken van het verlof voor de zorg van hun kind, kan het ouderschapsverlof niet gelijktijdig door beide ouders worden opgenomen (i.e. 'solo zorg'). Deze variant is conform het voorstel voor verlof uit het IBO Deeltijdwerk (fiche VL2).

Tabel 17: Overzicht verlofvarianten

Wijziging/verwacht effect	Variant a.	Variant b.
Duur en verdeling	9 weken per ouder	1 jaar in totaal, evenredig verdeeld
Financiering	70%	100%
Solo zorg	Nee	Ja

a. 9 weken 70% betaald ouderschapsverlof
Verwachte effecten:

- Door de periode van opname te beperken tot het eerste jaar wordt opname kort na de geboorte gestimuleerd.[96] Hierdoor kan de betrokkenheid van beide ouders bij de zorg voor het kind vergroot worden. Het effect hiervan op de ontwikkeling van het kind is afhankelijk van de ouders en de kwaliteit van het alternatief (kinderopvang).
- Door het verlof op een aanzienlijk niveau door te betalen wordt de opname hiervan door beide ouders gestimuleerd. Dit kan leiden tot een gelijkere verdeling van de zorgtaken tussen beide ouders.[97] Het effect hiervan op de arbeidsparticipatie is onbekend.
- Het verder gelijktrekken van het betalingspercentage van het ouderschapsverlof met het partnerverlof, zorgt voor een beperkt positieve vereenvoudiging voor ouders.
- De kosten van deze maatregelen zijn naar verwachting 185 miljoen euro per jaar.

b. 15 weken 100% betaald ouderschapsverlof
In deze variant wordt uitgegaan van een uitbreiding van de huidige verlofperiode van 9 weken betaald ouderschapsverlof naar 15 weken per ouder, op te nemen binnen het eerste jaar na de geboorte van het kind. Voor de moeder volgt dit op het reeds bestaande bevallingsverlof van 10 tot 12 weken. Daarnaast wordt voor partners het betalingsniveau van de 6 weken geboorteverlof volledig verhoogd worden naar 100% en betaald via het UWV (nu 1 week via werkgever tegen 100% loon en 5 weken 70% loon via UWV).[98] Het verlof mag niet tegelijk door beide ouders worden opgenomen. Om tot de totale duur van 52 weken verlof te komen wordt er vanuit gegaan dat ook het wettelijk vakantieverlof in het eerste jaar wordt benut.

Verwachte effecten:

- Door de periode van opname (voor een gedeelte van het ouderschapsverlof) te beperken tot het eerste jaar, wordt opname kort na de geboorte gestimuleerd.[99] Hierdoor kan de betrokkenheid van beide ouders bij de zorg voor het kind sterk vergroot worden, vooral gezien de aanzienlijke duur van het verlof.
- Door het betalingsniveau gelijk te stellen aan 100% dagloon van het reguliere inkomen (tot maximumdagloon), wordt de opname van verlof door partners sterk gestimuleerd.

[96] IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, 2019.
[97] Ibid.
[98] Als ouders bevallingsverlof (ten minste 10 weken) en geboorteverlof tegelijk zouden opnemen blijven er nog 42 weken over.
[99] IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, 2019.

- Doordat het verlof niet door twee ouders tegelijk mag worden opgenomen ontstaat mogelijk een meer gelijke verdeling van zorgtaken, ook op de lange termijn.[100]
- Door inperking van betaald ouderschapsverlof tot het eerste jaar nemen het gebruik en daarmee de kosten van kinderopvang (licht) af. Echter kunnen ouders nog steeds gebruik maken van kinderopvang (voor hun oudere kinderen) en behouden zij hun recht op kinderopvang toeslag.
- Het verder gelijktrekken van het betalingspercentage van het ouderschapsverlof met het geboorteverlof, zorgt voor een beperkt positieve vereenvoudiging voor ouders.
- De kosten van deze maatregel zijn naar verwachting 1,5 – 2 miljard euro per jaar.

Deze wijzigingen zijn uitvoerbaar, maar hierbij dienen de volgende punten meegewogen te worden:
- Om te voorkomen dat ouders tegelijk verlof opnemen, moeten gegevens aan elkaar worden gekoppeld wat extra complexiteit met zich meebrengt voor de uitvoerder.
- Wanneer het inkomen van de ouders het maximum dagloon overtreft, gaat deze maatregel gepaard met een (tijdelijk) inkomensverlies.
- Indien de kwaliteit van de kinderopvang onvoldoende is, kan verlof een positief effect hebben op de ontwikkeling van het kind.

Tabel 18: Overzicht effecten verlof varianten

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair
a. 9 weken 70% betaald ouderschapsverlof	?	0/+	0/+	185 mln euro
b. 15 weken 100% betaald ouderschapsverlof	?	0/+	0/+	1,5 - 2 mrd euro

Conclusie bouwsteen verlof voor ouders
Wijziging van verlof in het eerste jaar na geboorte kan van invloed zijn op de keuze van ouders om werken en zorgen met elkaar te combineren ook nadat de verlofperiode is afgelopen. Daarmee kan verlof in het eerste jaar leiden tot een langdurig hogere arbeidsparticipatie. Daarnaast kan verlof invloed hebben op de ontwikkeling van het kind, dit is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van de opvang en de ouders. Wijzigingen in het verlof hebben beperkt invloed op de eenvoud voor gezinnen, dit is sterk afhankelijk van de gekozen voorwaarden voor verlof.

Box 3: Arbeidsmarkteffecten in de kinderopvang en het primair onderwijs
In de bouwstenen zitten verschillende maatregelen die naar verwachting de vraag naar personeel in de kinderopvang- en/of het primair onderwijs zullen doen toenemen. Momenteel geeft de kinderopvangsector aan dat vanwege personeelstekorten er niet voldaan kan worden aan de vraag naar kinderopvang. Volgens het UWV waren er in het vierde kwartaal van 2019 ongeveer 1.200 openstaande vacatures.[101] Ook het onderwijs kent een krapte op de arbeidsmarkt. Vooral in de Randstad en de grote steden (G4 en Almere) nemen de personeelstekorten toe. Hier moet rekening mee gehouden worden als gekozen wordt voor een van deze bouwstenen om de beoogde doelen daadwerkelijk te bereiken.

Kinderopvang
Het aantal medewerkers in de kinderopvang fluctueerde de afgelopen jaren sterk. De sector is erg conjunctuurgevoelig, mede door de wijze waarop deze gefinancierd wordt. Oorzaken voor de toenemende krapte van de afgelopen periode zijn volgens de sector de grote krimp van enkele jaren geleden (die samenhing met een dalende vraag en gewijzigd overheidsbeleid voor de financiering).[102] De heftige schommeling versterken de krapte in hoogconjunctuur. Medewerkers die de sector hebben verlaten komen maar beperkt terug als de vraag hersteld en de sector heeft een slecht imago als werkgever, wat de instroom van nieuwe medewerkers negatief beïnvloedt.

[100] IBO Deeltijdwerk: De(el)tijd zal het leren, 2019.
[101] UWV (2020). Vacaturemarkt openstaande vacatures (geraadpleegd op 7 juni 2020).
[102] Kinderopvang Werkt! (2019) Oorzaken van en oplossingen voor de krapte op de arbeidsmarkt in de kinderopvang.



Bron: AZW Open data StatLine (geraadpleegd op 7 juni, 2020)

Vanwege de wettelijke kaders kunnen pedagogisch medewerkers slechts een bepaald aantal kinderen opvangen. Zo kan een pedagogisch medewerker drie baby's opvangen. Als de ouders van een vierde baby zich inschrijven voor de opvang, staan deze op de wachtlijst totdat er een extra medewerker wordt aangetrokken, of een van de baby's naar een andere groep doorgroeit. De aanscherping van de beroepskracht-kindratio van 1 op 4 naar 1 op 3 heeft naar verwachting geleid tot een extra vraag naar 2.500 medewerkers. Als er gekozen wordt voor een van de bouwstenen die de vraag naar kinderopvang doet toenemen, kan er snel aan de stijgende vraag voldaan worden door deze beroepskracht-kindratio te versoepelen. Dan kan een pedagogisch medewerker opvang bieden aan meer kinderen. Tegelijkertijd zal dit een negatief effect hebben op de kwaliteit van het aanbod en daarmee een van de beoogde doelen van kinderopvang ondermijnen.

Een andere oorzaak voor de krapte in de kinderopvang waar de sector op wijst, zou geadresseerd kunnen worden door een verdere integratie van de kinderopvang en onderwijs. Doordat de vraag naar kinderopvang zich concentreert op bepaalde dagen en in de buitenschoolse opvang op bepaalde momenten op de dag, zijn de contracten van het personeel vaak klein. Dit wordt ook als reden gezien dat de kinderopvang geen aantrekkelijke werkgever is. Door de samenwerking met het onderwijs aan te gaan, zouden de contracten mogelijk uitgebreid kunnen worden met meer uren.

Aanvullend beleid om de instroom van personeel of de bewegingsruimte van de kinderopvangaanbieders te vergroten, zal een eventuele transitie versoepelen. Op de korte termijn kan er sprake van zijn dat er meer kinderen op de wachtlijst terecht komen. Totdat er voldoende nieuwe medewerkers zijn opgeleid, zal hier waarschijnlijk weinig verandering in komen.

Primair onderwijs
Een toenemende vraag naar kinderopvang heeft ook een effect op de vraag naar personeel in het primair onderwijs, **waar de vraag naar personeel al groter is dan het aanbod. Oorzaak daarvan is vooral de grote groep oudere leraren die met pensioen gaan, gecombineerd met onvoldoende instroom om dit te compenseren.**[103] **Tot voorkort was er daarnaast sprake van een hoogconjunctuur met veel concurrentie om personeel met het bedrijfsleven. Om de oplopende tekorten aan te pakken, zien we dat er momenteel** een toenemende vraag (en inzet) is van pedagogisch medewerkers en onderwijsondersteuners in het onderwijs. Dit is enerzijds ingegeven vanuit een inhoudelijke visie (op de organisatie van het onderwijs), en anderzijds door het lerarentekort. Om het tekort aan leraren op te vangen moeten scholen naar andere organisatievormen zoeken om de continuïteit, kwaliteit en kansengelijkheid van het onderwijs zo goed mogelijk te borgen. De inzet van pedagogisch medewerker in het onderwijs is één van de manieren waarop scholen dit doen. Maatregelen gericht op uitbreiding van de deelname van kinderen aan de kinderopvang, al dan niet in combinatie met integratie van kinderopvang en onderwijs, leidt dus tot een verdere toenemende vraag naar personeel met gevolgen voor de arbeidsmarkt voor zowel de kinderopvang als het onderwijs.

[103] Kamerstukken 27923, nr. 387.

6. Toelichting scenario's

In het vorige hoofdstuk zijn diverse bouwstenen gepresenteerd die inzicht geven in de verwachte effecten van wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen. Combinaties van wijzigingen zijn soms wenselijk, soms noodzakelijk, en bieden mogelijkheden om tot een pakket aan maatregelen te komen en op die wijze integraal te sturen op de beoogde doelen. Om dit in beeld te brengen worden in de SVK een aantal scenario's in kaart gebracht. In dit hoofdstuk is een eerste schets van de scenario's opgenomen. Deze worden nader ingevuld en uitgewerkt in het eindrapport.

Met de bouwstenen in deze tussenrapportage zijn vele scenario's te schetsen. Met de gegeven doelen en knelpunten liggen echter een aantal scenario's meer voor de hand om uit te werken. Zo is een duidelijk knelpunt het aantal terugvorderingen door toedoen van de systematiek van de KOT, en zijn er meer mogelijkheden om de ontwikkeling van het kind en de arbeidsparticipatie te stimuleren.

In lijn hiermee komt de SVK tot vier uit te werken scenario's die in verschillende mate afwijken van het huidige stelsel. De scenario's verschillen in verwachte effecten en kosten. Elke intensivering komt immers met kosten en er is doorgaans sprake van een afruil van bepaalde doelen. Het is belangrijk om op te merken dat bij alle scenario's de mogelijke wijzigingen geschetst in de bouwsteen verlof mogelijk zijn. In de nadere uitwerking van de scenario's zullen de verlofopties worden meegenomen.

Hieronder worden de uit te werken scenario's beknopt geschetst door: a. redenering voor het scenario, b. toelichting van het scenario en c. verwachte effecten. De scenario's kunnen dienen om (politieke) stakeholders richting te geven voor een beleidsinzet. Er is in deze tussenrapportage gekozen om de te verkennen scenario's op een abstract niveau te beschrijven, omdat de precieze invulling van de scenario's uitgewerkt zal worden in het eindrapport.

Basisscenario 0. Optimaliseren bestaande regelingen

a. Redenering

In dit scenario dient de huidige situatie en recent doorgevoerde verbeteringen als uitgangspunt. Hierbij worden de voordelen van het huidige stelsel van kindvoorzieningen (zoveel als mogelijk) in stand gelaten. Verbeteringen binnen het huidige stelsel zijn mogelijk met beperkte budgettaire effecten of gerichte ombuigingen. Geaccepteerd wordt daarbij dat het stelsel van kindvoorzieningen zijn huidige complexiteit behoudt.

b. Toelichting

Dit scenario richt zich op verbeteringen op basis van het huidige stelsel van kindvoorzieningen, waarbij bestaande regelingen verder worden geoptimaliseerd. Zo is bijvoorbeeld in het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag' ingezet op het verlagen van het aantal (hoge) terugvorderingen, en is recent het aantal uren voorschoolse educatie voor peuters met een risico op onderwijsachterstand uitgebreid. De resultaten van deze verbeteringen dienen als basis voor kleine gerichte vervolgstappen. Dit scenario geeft inzicht in de mogelijkheden om met beperkte budgettaire gevolgen effecten op de verschillende doelstellingen te realiseren. Basis voor dit scenario zijn opties uit de voorgaande studies. Hiermee geeft het scenario weer wat de mogelijkheden zijn om binnen beperkte budgettaire kaders en het huidige stelsel op de doelen te sturen. Daarmee geeft dit basisscenario een alternatief met beperkte budgettaire gevolgen ten opzichte van de overige scenario's.

c. Verwachte effecten

De effecten van dit scenario op de gestelde doelen zijn naar verwachting beperkt zonder budgettaire intensivering.

Scenario 1: Alternatieven voor de kinderopvangtoeslag

a. Redenering

Voornaamste uitgangspunt voor dit scenario is het terugdringen van de ervaren knelpunten en onzekerheden voor ouders als gevolg van de huidige financieringssystematiek van kinderopvang. Tegelijkertijd blijven de voordelen van het huidige stelsel van kindvoorzieningen (zoveel mogelijk) in stand. Bij dit scenario wordt het huidige gedifferentieerde stelsel van kindvoorzieningen, met verschillende voorzieningen met verschillende voorwaarden en financieringsstromen, in stand gehouden.

Dit is complex voor ouders en uitvoerders en leidt tot hoge maatschappelijke en uitvoeringskosten, maar is wel gericht en financieel doelmatig.

Wel biedt dit scenario aanknopingspunten om nabetalingen en terugvorderingen, zowel in aantallen als in hoogte, te verminderen. Dit wordt gerealiseerd door een vereenvoudiging van de KOT.

b. Toelichting
Dit scenario richt zich met name op het reduceren van het aantal nabetalingen en terugvorderingen. In de bouwstenen zijn hier reeds enkele opties voor geschetst, maar in dit scenario worden de bouwstenen met elkaar gecombineerd, zodat de te verwachten effecten ook groter zijn. Dit heeft als additioneel effect dat er ook andere doelen worden bereikt, zoals het verhogen van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van het kind.

De oorzaken van de terugvorderingen liggen in de voorwaarden die gelden voor het ontvangen van de KOT. Door deze voorwaarden te versoepelen wordt de toeslag minder gericht, maar ook eenvoudiger te begrijpen en uit te voeren. Er zijn dan tevens minder redenen voor terugvorderingen en nabetalingen.

Bij uitwerking van dit scenario wordt verkend hoe financiering via een publieke uitvoerder (bouwsteen 2a) nader kan worden vormgegeven en de complexiteit verder gereduceerd kan worden door de voorwaarden voor de publieke bijdrage aan kinderopvang (i.e. de huidige KOT) te vereenvoudigen. Bij dit laatste wordt gedacht aan een inkomensonafhankelijke publieke vergoeding (bouwsteen 1a/1b) voor de kinderopvang/buitenschoolse opvang. Optioneel is dit te combineren met het loslaten van de arbeidseis, en daarmee de koppeling gewerkte uren (bouwsteen 1e).

c. Verwachte effecten
Dit scenario zorgt voornamelijk voor een vereenvoudiging voor ouders en uitvoerders. Het beperkt het aantal en de omvang van terugvorderingen en nabetalingen. Dit effect is in grote mate afhankelijk van de vormgeving van en het aantal voorwaarden die gesteld worden aan de toeslag. Verwachting is dat een hoge inkomensonafhankelijke publieke bijdrage in combinatie met het vervallen van de arbeidseis (bouwsteen 1e) de grootste vereenvoudiging voor ouders en uitvoerder met zich meebrengt.

Deze combinatie heeft naar verwachting ook een positief effect op de arbeidsparticipatie (het loont immers om meer uren te werken). Ook op de ontwikkeling van kinderen heeft dit scenario naar verwachting een positief effect. Het goedkoper en toegankelijker maken van de kinderopvang kan zorgen voor een toename in gebruik van de kinderopvang, zowel in aantallen kinderen als in uren kinderopvang. Hier hebben met name kinderen met een risico op een achterstand baat bij. Hier tegenover staat dat overheidsmiddelen minder financieel gericht worden besteed en de budgettaire effecten navenant toenemen.

Scenario 2: Het vergroten van de toegankelijkheid van de kindvoorzieningen
a. Redenering
Voornaamste uitgangspunt in dit scenario is dat het stelsel van kindvoorzieningen toegankelijk moet worden voor alle gezinnen. Hiermee wordt beoogd dat alle kinderen toegang hebben tot de voorzieningen die bijdragen aan hun ontwikkeling en alle ouders arbeid en zorg kunnen combineren. Bij dit scenario wordt geaccepteerd dat voorzieningen minder gericht zijn.

b. Toelichting
Het huidige stelsel van kindvoorzieningen heeft verschillende doelen, doelgroepen en daarmee verschillende voorwaarden waaraan gezinnen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de voorzieningen. Ook kan voor sommige gezinnen het gebruik van opvang duur zijn of lijken, wat (additioneel) gebruik belemmert. Dit kan van invloed zijn op de combinatie van werken en zorgen en de ontwikkeling van kinderen. Daarbij zijn er gezinnen die voor meerdere voorzieningen in aanmerking komen, wat extra complexiteit voor ouders met zich meebrengt.

Bij uitwerking van dit scenario wordt verkend op welke wijze de toegankelijkheid van kindvoorzieningen kan worden vergroot voor alle gezinnen. Hierbij wordt uitgewerkt hoe een algemeen toegangsrecht kan worden vormgegeven (bouwsteen 3). Het gaat hierbij om aantal dagdelen/dagen, welke voorzieningen (kinderopvang en/of buitenschoolse opvang)). En hoe bij een algemeen toegangsrecht de verschillende

voorzieningen (kinderopvang, primair onderwijs en buitenschoolse opvang) beter op elkaar kunnen aansluiten (bouwsteen 4).

c. Verwachte effecten
Dit scenario heeft naar verwachting met name een positieve invloed op de ontwikkeling van kinderen. Dit is uiteraard afhankelijk van de kwaliteit van het aanbod. Positieve effecten op de arbeidsparticipatie en de vereenvoudiging liggen voor de hand bij meer vergaande varianten (i.e. meer dagdelen/dagen toegangsrecht). Voor de arbeidsparticipatie is van belang dat de opvang- en/of schooluren aansluiten bij de werkdagen van ouders. Daarnaast kan het aantal aangeboden dagdelen/dagen een normerend effect hebben op de arbeidsparticipatie. Voor de mate van vereenvoudiging is met name van belang hoe de financiering van eventuele uren buiten het toegangsrecht wordt vormgegeven (i.e. of de KOT volledig verdwijnt). De budgettaire effecten van dit scenario zijn naar verwachting omvangrijk en nemen toe met de omvang van het aantal dagdelen/dagen toegangsrecht.

3. Richting een integrale kindvoorziening
a. Redenering
In dit scenario is het voornaamste uitgangspunt dat integrale voorzieningen veel kunnen bijdragen aan alle drie de doelen. Integrale voorzieningen bieden mogelijkheden om de ontwikkeling van kinderen te optimaliseren, de toegankelijkheid voor alle gezinnen te borgen en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen.

Een doorgaande ontwikkellijn voor kinderen kan beter worden vormgegeven als medewerkers van de kinderopvang en van scholen elkaar makkelijker kunnen vinden en er meer gewerkt wordt vanuit een gezamenlijke visie. Een versterking van de samenwerking en een soepele overgang van kinderopvang naar basisonderwijs of een aanbod vanuit een voorziening waarbij kinderopvang en basisonderwijs zijn geïntegreerd kan een dergelijke overgang versoepelen. Daarnaast kan een gevarieerd hele-dag aanbod bijdragen aan ontwikkelingskansen van kinderen, vooral voor kinderen met een risico op een achterstand. Ook kan een sluitend aanbod de combinatie van arbeid en zorg voor ouders vergemakkelijken.

b. Toelichting
Het huidige stelsel van kindvoorzieningen kent op dit moment een scheidslijn tussen de private kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) en het publieke primair onderwijs. Dit maakt het moeilijker voor de verschillende instanties om intensief samen te werken en heeft hierdoor invloed op de ontwikkeling van het kind. Een kind is immers gebaat bij doorlopende leerlijnen en/of een uniforme pedagogische visie.

Dit scenario richt zich in beginsel op het beperken van de scheidslijn tussen de verschillende voorzieningen door het verbeteren van de samenwerking of zelfs integreren van kinderdagopvang/buitenschoolse opvang en primair onderwijs voor alle kinderen. Stip op de horizon is het bieden van sluitende dagarrangementen, waardoor ook de combinatie van werken en zorgen aantrekkelijk wordt voor alle ouders. Dit zou een vergaande integratie van kinderopvang en onderwijs betekenen. Omdat dit een enorme stelselwijziging inhoudt, wordt binnen dit scenario ook gezocht naar minder vergaande varianten.

Rekening houdend met de kennislacunes en de grootte van de wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen in dit scenario kan er voor gekozen worden om met een experiment meer wetenschappelijk bewijs te vergaren en *best practices* te ontwikkelen rondom maatregelen gericht op de integratie van kinderopvang en onderwijs. Hierbij is het van belang ook te leren van voorbeelden die er in de praktijk op dit moment zijn. Binnen dit scenario wordt verkend hoe een experiment vormgegeven kan worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de Europese regelgeving rondom staatssteun en het gelijkheidsbeginsel.

Bij nadere uitwerking van dit scenario wordt ook verkend hoe kinderopvang en primair onderwijs samen verder kunnen om zich te richten op alle gestelde doelen. Randvoorwaarde en uitgangspunt bij dit scenario is dat er een algemeen toegangsrecht is voor alle kinderen. In dit scenario worden de voorwaarden en de wijze waarop de samenwerking/integratie vorm kan krijgen uitgewerkt. Hierbij zal in

ieder geval gekeken worden naar varianten met sluitende dagarrangementen voor kinderen in de leeftijdsgroepen van 0-12 jaar en 4-12 jaar (in lijn met het IBO Deeltijdwerk).

c. Verwachte effecten

De verwachte effecten van dit scenario zijn positief op alle drie de doelen. Een algemeen toegangsrecht is hiervoor een randvoorwaarde en de omvang ervan bepaalt in sterke mate het positieve effect op de gestelde doelen. Voor de ontwikkeling van kinderen speelt met name dat overgangen tussen voorzieningen worden weggenomen en er consistentie is in het (gevarieerde dag-) aanbod dat zij krijgen. Sluitende dagarrangementen van onderwijs, opvang en ontspanning, die financieel toegankelijk zijn en inhoudelijk aantrekkelijk voor kinderen, maken het voor ouders makkelijker om arbeid en zorg te combineren. Dit heeft daarmee naar verwachting een positief effect op de arbeidsparticipatie. De mate waarin dit scenario een vereenvoudiging is voor ouders en kinderen is afhankelijk van de omvang van het toegangsrecht (i.e. aantal dagen en leeftijdsgroepen van kinderen). Indien het toegangsrecht niet sluitend is voor alle gezinnen, dan neemt de eenvoud af. In dat geval blijven er twee systemen bestaan (binnen en buiten het toegangsrecht). De budgettaire effecten in dit scenario zijn in sterke mate afhankelijk van de omvang van het toegangsrecht en de leeftijdsgroep waar dit op ziet. Naar verwachting zijn de budgettaire effecten omvangrijk en zijn de wijzigingen van dien aard dat een lange inlooptijd noodzakelijk is.

7. Vervolg

Deze tussenrapportage biedt inzichten in mogelijke wijzigingen voor het stelsel van kindvoorzieningen en een eerste schets van toekomstige scenario's. De mate van uitwerking van de scenario's is echter nog niet volledig en vergt verdere aandacht. Desalniettemin is er – gezien de relatief korte resterende termijn van het kabinet en de voorbereidende activiteiten van (politieke) stakeholders op de volgende parlementaire verkiezingen – voor gekozen deze tussenrapportage nu te publiceren.

In dit stadium van de SVK geldt dat de verwachte effecten en uitvoeringsmogelijkheden van de scenario's nog niet zijn uitgewerkt. Wel zijn op basis van hetgeen beschreven in de bouwstenen en de beschikbare kennis voorzichtig ruwe schattingen te maken. Daarnaast resteren er, zoals in de bouwstenen opgenomen, nog vragen die mogelijk impact hebben op de invulling van de scenario's.

In de eindrapportage van de SVK worden de scenario's nader uitgewerkt met eventuele tussenstappen en zullen de relevante uitzoekvragen zoveel als mogelijk worden meegenomen. Onderdeel van dit proces is het toetsen van de scenario's bij verscheidene (veld)partijen (waaronder vertegenwoordigers van de kinderopvangbranche, het onderwijsveld, ouders en gemeenten). Hierdoor ontstaan een aantal samenhangende scenario's voor het stelsel van kindvoorzieningen. Daarbij wordt ook zoveel mogelijk naar andere relevante criteria gekeken, zoals bijvoorbeeld de impact op de personele invulling, de rol van gastouders en de effecten op informele opvang. In bijlage 1 is een lijst opgenomen met relevante criteria die de SVK zoveel mogelijk meeneemt in de verdere uitwerking van de scenario's.

Bij het in kaart brengen van de effecten van de scenario's is de wijze waarop deze door de overheid worden gefinancierd relevant. In het eindrapport worden verschillende opties uitgewerkt om de scenario's te bekostigen. Hierbij wordt de budgettaire dekking voor de scenario's, in beginsel, binnen het stelsel van kindvoorzieningen ingevuld. Ook de dekkingsopties uit het IBO Deeltijdwerk zullen hierbij betrokken worden. Bij eventuele keuzes voor de bekostiging worden inkomenseffecten zoveel mogelijk beperkt voor verschillende groepen. Uiteraard zijn er ook mogelijkheden om de budgettaire dekking van de scenario's buiten het stelsel van kindvoorzieningen in te vullen.

Tot slot worden in het eindrapport net als deze tussenrapportage geen uitspraken gedaan over voorkeuren voor een scenario en/of overige beleidsinzet. Een keuze tussen de verschillende scenario's en/of overige beleidsinzet is een politiek vraagstuk dat scherpe keuzes vergt en een gedegen belangenafweging.

Bijlage 1: Overzicht doelen en toetsingscriteria SVK

Doelen wijzigingen/nieuwe voorzieningen richten zich met name op:

- verhogen arbeidsparticipatie
- verbeteren ontwikkeling van kinderen (waaronder specifiek doelgroepkinderen)
- vereenvoudiging van het stelsel van kindvoorzieningen (i.e. voorzieningen voor kinderopvang, primair onderwijs en verlof)

Criteria waar de uit te werken scenario's aan getoetst worden:

a. primair (zoveel mogelijk kwantitatief):

- effecten op de arbeidsparticipatie
- effecten op de ontwikkeling van kinderen (i.e. lage en hoge sociaaleconomische status)
- vereenvoudiging (voor kinderen, ouders (schuldenproblematiek en niet-gebruik), aanbieders en overheid)
- budgettaire effecten
- inkomenseffecten (voor verschillende inkomensgroepen)
- juridische aspecten / vormgeving
- uitvoerbaarheid (incl. verwachte termijn en verwachte kosten)

b. secundair (in beginsel kwalitatief, indien mogelijk kwantitatief):

- aansluiting bij wensen ouders
- impact op kwaliteit van de voorzieningen
- impact op toegankelijkheid (i.e. aantal locaties, differentiatie in aanbod en ruimte voor ondernemerschap/flexibiliteit)
- versoepeling overgang tussen verschillende voorzieningen (bijv. KO/PO)
- impact op segregatie
- impact op personele invulling (verwachte benodigde personeel kinderopvang / primair onderwijs)
- verdringing van informele opvang

Bijlage 2: Huidig beleid

In deze bijlage wordt geschetst wat het beleid is van het huidige kabinet rondom het vraagstuk kindvoorzieningen.

Beleid huidige kabinet

Onderwijs

Om peuters met een achterstand te helpen, bieden gemeenten speciale voorschoolse programma's aan. Het kabinet heeft het aanbod voorschoolse educatie geïntensiveerd van 10 naar gemiddeld 16 uur per week. Er is €170 miljoen uitgetrokken om deze urenuitbreiding te realiseren, die vanaf 1 augustus 2020 wettelijk verplicht is. Tevens zet het kabinet met deze investering in op de kwaliteit van de voorschoolse educatie door pedagogisch beleidsmedewerkers op hbo-niveau in te gaan zetten. Deze pedagogisch beleidsmedewerker kan worden ingezet op de groep, als coach of voor het pedagogisch beleid van de voorschoolse educatie. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2022.

In 2020 wordt er gestart met een nieuw experiment: Ruimte in onderwijstijd.[104] [105] Het experiment geeft maximaal twintig scholen vijf jaar lang extra ruimte in de invulling en organisatie van de onderwijstijd. De deelnemende scholen voeren zelf de regie op de planning van vakanties en het aantal en de lengte van eventuele schoolweken korter dan vijf dagen. Ook krijgen ze de mogelijkheid om een beperkt deel van de onderwijstijd, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en in samenspraak met het team, door een andere professional te laten invullen. Het experiment Ruimte in Onderwijstijd volgt het experiment flexibele onderwijstijden op, dat van 2011 tot 2018 liep. Een belangrijke uitkomst van dit experiment was dat er risico's zijn verbonden aan flexibele onderwijstijd als scholen dit zonder regels of voorwaarden invoeren.[106] Daarom zijn er bij het Experiment Ruimte in Onderwijstijd voorwaarden gesteld om goed onderwijs te kunnen blijven geven.

Kinderopvang

In de kinderopvangtoeslag (KOT) is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd: in 2014 werd het structureel verhoogd met €100 miljoen euro en in 2016 en 2017 is hier nog een extra structurele verhoging van respectievelijk €290 miljoen euro en €136 miljoen euro aan toegevoegd. In 2019 is tenslotte het budget voor de KOT opnieuw verhoogd met €248 miljoen.

Op 1 januari 2018 is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) in werking getreden. In deze wet zijn verschillende kwaliteitsverhogende maatregelen opgenomen die per 2018 of later in werking zijn getreden. Het betrof een heel pakket aan kwaliteitsmaatregelen, waaronder de aanscherping van de beroepskracht-kind-ratio voor baby's en de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker.

Dit kabinet heeft een afweging gemaakt om het stelsel van de KOT niet ingrijpend te veranderen, maar binnen het huidige stelsel verbeteringen door te voeren. Het wetsvoorstel Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang is daarom niet bij de Kamer ingediend. In de Kamerbrief van 25 april 2018is toegelicht waarom.[107]

Een uitgebreid overzicht van wijzigingen in het kinderopvangbeleid is ook te vinden in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2017-2019.

Combinatiefunctionaris

In 2018 heeft het kabinet met gemeenten een nieuw bestuursakkoord gesloten omtrent de Regeling combinatiefunctionarissen. Het initiatief van deze Regeling is gestart met de Impuls brede scholen, sport en cultuur (2008-2012), sinds 2013 bekend als de Brede impuls combinatiefuncties. De ministeries van VWS, OCW en SZW stellen met de regeling geld beschikbaar voor gemeenten om combinatiefunctionarissen aan te stellen. Het gaat om cofinanciering, waarbij de gemeenten zelf bijdragen aan de kosten. Het doel van deze regeling is het mogelijk maken van een leven lang inclusief sporten, bewegen en beoefenen van culturele activiteiten, met focus op (talent)ontwikkeling van jeugd en jongeren, aanbod op en rond de scholen te vergroten, ondersteunen van kwetsbare groepen en het versterken van sport-, beweeg- en cultuuraanbieders/vrijwilligersorganisaties. Daarnaast is een doel van deze regeling te zorgen voor meer samenwerking tussen onderwijs, sport, cultuur, jeugd, welzijn en buitenschoolse opvang op gemeentelijk niveau. De combinatiefunctionaris is namelijk vaak werkzaam in meerdere sectoren en kan zo voor verbinding zorgen. In totaal stellen VWS, OCW, SZW en de gemeenten €147 miljoen beschikbaar voor deze regeling.

[104] Staatscourant 2020, 11055
[105] Staatscourant 2020, 16492
[106] Kamerstukken II 2018/2019, 31 293, nr. 451
[107] Kamerstukken II, 2017/18, 31 322, nr. 361

Verlof
Op het gebied van verlof heeft het huidige kabinet het geboorteverlof voor partners uitgebreid. Sinds 1 januari 2019 krijgen partners eenmaal het aantal werkuren per week aan geboorteverlof. De werkgever betaalt het loon tijdens dit verlof volledig door. De werknemer kan de verlofdagen van het geboorteverlof naar eigen inzicht opnemen. Maar moet dit wel doen binnen 4 weken na de geboorte van het kind. Vanaf 1 juli 2020 kunnen partners maximaal 5 weken (5 keer het aantal werkuren per week) aanvullend geboorteverlof opnemen. Tijdens het verlof krijgt de partner geen salaris, maar een uitkering van het UWV. Deze uitkering is maximaal 70% van het dagloon (en maximaal 70% van het maximumdagloon). Partners hebben recht op aanvullend geboorteverlof als het kind op of ná 1 juli 2020 geboren wordt. Zij moeten het aanvullend geboorteverlof opnemen binnen 6 maanden na de geboorte van het kind. En zij moeten eerst het bovengenoemde geboorteverlof van 1 week hebben opgenomen.

Momenteel wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee per 2 augustus 2022, 9 van de huidige 26 weken ouderschapsverlof betaald zullen worden per ouder, conform de EU-richtlijn Werk-privébalans. De werknemer ontvangt een uitkering van het UWV als hij/zij dit verlof binnen één jaar na de geboorte opneemt. Het betalingsniveau is vastgesteld op 50% van het (maximum) dagloon.

Fiscaal
Het kabinet heeft maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie te bevorderen door het fiscaal aantrekkelijker te maken om meer uren te gaan werken. Dat heeft zij onder meer gedaan door het belastingstelsel naar een tweeschijvenstelsel te schuiven, het maximum van de arbeidskorting te verhogen en de arbeidskorting over een langer inkomenstraject op te laten lopen. Daarnaast is de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting beperkt.

Conclusie
Het huidige kabinet heeft er deze kabinetsperiode voor gekozen met gerichte instrumenten in te zetten op de doelen. Bijvoorbeeld het bestrijden van achterstanden door €170 mln. te investeren in de voorschoolse educatie. Of het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het belastingstelsel te hervormen en structureel € 248 miljoen extra te investeren in de KOT.

Bijlage 3: Adviezen van veldpartijen

Door verschillende raden, lobbypartijen en onderzoeksinstituten is advies uitgebracht over de inrichting van het stelsel rondom kindvoorzieningen.

De Sociaal-Economische Raad (SER)[108] adviseerde in 2016 om op de langere termijn toe te werken naar een universeel systeem waarbij kinderopvang toegankelijk is voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken, en waarbij er extra aandacht is voor kinderen met een risico op een achterstand. Het advies van de SER om het aanbod voorschoolse educatie te intensiveren van 10 naar 16 uur per week is overgenomen door het huidige kabinet.

De Onderwijsraad[109] adviseerde in 2015 ook een universeel systeem met een stelsel waarbij er een aanbod is van 5 dagdelen per week voor peuters tussen de 2,5 en 4 jaar onder regie van de basisschool. Kindcentra2020[110], een initiatief van bestuurders uit de kinderopvang, het primair onderwijs, wethouders en het Kinderopvangfonds, presenteerde in 2015 hun visie op de kindontwikkeling. Ook zij pleitten voor een universeel systeem met een publiek bekostigde basisvoorziening voor alle kinderen van 0-12 jaar. Daarnaast werd een voorstel gepresenteerd om integrale kindcentra wettelijke te verankeren, als extra wettelijke mogelijkheid naast een 'losse' school en een 'losse' kinderopvang.

In 2016 heeft het vorige kabinet naar aanleiding van de Motie Yucel[111] (PvdA) een onafhankelijke Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang (hierna: de Taskforce) ingesteld. De Taskforce had de opdracht om te adviseren hoe de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang kan worden vergemakkelijkt. In 2017 is het advies van de Taskforce gepresenteerd (Kamerstuk 31 322, nr. 330). De adviezen zijn gericht aan scholen, kinderopvangorganisaties, gemeenten, sociale partners, brancheorganisaties, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), GGD GHOR Nederland en de Rijksoverheid. De Taskforce was gevraagd om adviezen uit te brengen binnen de huidige juridische en financiële kaders. Twee adviezen gingen daarbuiten en vormden meer een stip op de horizon: het advies om een publiek gefinancierde basisvoorziening van 16 uur per week voor alle peuters in te voeren en het advies om 'integrale kindcentra wettelijk te verankeren. Het huidige kabinet heeft het eerste advies niet opgevolgd omdat zij juist wil inzetten op gerichte instrumenten. Veel andere adviezen zijn wel opgepakt. Het tweede advies is niet opgevolgd om de redenen die hierboven al genoemd zijn. Eind 2019 is er een stand van zaken omtrent de adviezen van de Taskforce naar de Tweede Kamer gestuurd.

Recent heeft SEO Economisch Onderzoek[112] een rapport uitgebracht genaamd 'Naar een stabiel stelsel van kinderopvang'. Het onderzoek van SEO bouwt voort op het eerder genoemde SER-advies uit 2016. Ook nu wordt gepleit voor een universeel systeem van kindvoorzieningen. Kinderen van niet-werkende ouders moeten recht krijgen op kinderopvangtoeslag (KOT), dat wordt omgevormd naar een vorm van directe financiering. Ook concludeert SEO dat er voor kinderen met een achterstand extra aandacht nodig is, ook binnen een universeel systeem. SEO gaat daarbij uit van een wijkgerichte benadering.

In 2019 hebben de branchepartijen de Brancheorganisatie Kinderopvang (BK), de Brancheverenigingen Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) en de Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOinK) gezamenlijk een manifest uitgebracht waarin zij pleiten voor een grotere inzet van de specifieke expertise van kinderopvang bij iedere samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Zij wijzen in het manifest op de rol van kinderopvang bij de ontwikkeling van het jonge kind (0-6 jaar), de brede talentontwikkeling van het oude kind (6-12 jaar) en ondersteuning van dienstverlening aan ouders.

In juni 2020 heeft het Platform Toekomst van de Arbeid - een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren - een advies uitgebracht om de stelsels te hervormen en zo de waarde van werk te vergroten. Het Platform pleit onder andere voor aanzienlijke wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen. Ten eerste door het ouderschapsverlof te verhogen naar 20 weken (gelijkelijk op te nemen door mannen en vrouwen). Vervolgens zouden alle kinderen van 1-4 jaar recht moeten krijgen op 16 uur voorschools aanbod per week, met een inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders (voor ouders met een inkomen tot 130% van het minimumloon is het aanbod gratis). Voor kinderen van 6 tot 12 jaar pleit het Platform voor een brede schooldag met 840 uur onderwijstijd per jaar en 360 uur brede talentontwikkeling. Deze uren worden ingevuld in samenwerking tussen school en kinderopvang, en zijn verplicht en gratis voor alle kinderen. Daarnaast pleit het Platform voor het stimuleren van integrale kindcentra. Op de langere termijn door het kindcentrum als eigenstandige juridische entiteit vast te leggen. Op de korte termijn door het wegnemen van een aantal belemmeringen: het mogelijk maken van gemengde groepen van peuters en kleuters, het mogelijk maken van het afwisselen van onderwijs-

[108] Sociaal-Economische Raad SER (2016). Gelijk goed van start.
[109] Onderwijsraad (2015). Een goede start voor het jonge kind.
[110] Kindcentra2020 (2015). Kindcentra2020, een realistisch perspectief.
[111] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31322-293.html
[112] SEO Economisch Onderzoek (2020). Naar een stabiel stelsel van kinderopvang.

en opvangtijd gedurende de dag, en het komen tot één toezichtskader van 0-6). Ook pleit het Platform voor een curriculum voor kinderen van 0 tot 6 jaar.

Conclusie

De raden en lobbypartijen pleiten onder andere voor een universeel toegangsrecht voor alle kinderen. Over de invulling daarvan wordt verschillend gedacht (bijvoorbeeld welke partij dit moet oppakken, hoe de financiering geregeld moet worden). Bij het uitwerken van de scenario's zijn de eerdere adviezen van de veldpartijen behulpzaam.

Bijlage 4: Stand van kennis

Deze bijlage geeft een beschrijving van de huidige empirische kennis en presenteert een kort, niet-volledig overzicht van de wetenschappelijke literatuur. Relevante vragen die daarbij spelen zijn: Wat is er eigenlijk al bekend over het beleidsinstrument en het effect? Wat valt er te leren van beleidswijzigingen uit het buitenland?

Effecten op arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van jonge ouders wordt mede beïnvloed door het verlof, de kinderopvang, het primair onderwijs en de (mogelijke) interactie hiertussen. In het IBO Deeltijdwerk wordt reeds aandacht besteed aan deze effecten. De inzichten uit dit rapport geven handvatten om mee te nemen in de uitwerking van de scenario's.

Verlof kan ouders in staat stellen om gezamenlijk thuis de zorg voor het kind te dragen en flexibel op eigen tempo de overgang van verlof naar werk in te richten, zonder risico op beëindiging van het bestaande dienstverband. Wanneer beide ouders recht hebben op verlof zal dit mogelijk ook de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen, doordat betaald verlof de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk voor de moeder uitstelt. Daarbij komt dat ouders vaak terughoudend zijn om hun kind op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen, wat kan leiden tot minder uren werk door de moeder. Een uitgesteld keuzemoment leidt mogelijk tot een hoger gebruik van kinderopvang op latere leeftijd en daarmee een hogere arbeidsduur. In andere landen zien we vaak dat een langer verlof in het eerste jaar na de geboorte samengaat met een hogere arbeidsduur van moeders na het verlof. Hoewel oorzaak en gevolg hier niet precies vaststaan, blijkt hieruit wel dat een dergelijke combinatie mogelijk is.

Het gebruik van verlof door de ouders – met name de vaders – hangt met name af van de mate van betaling hiervan. Onderzoek wijst uit dat alleen indien het verlof goeddeels wordt doorbetaald, partners daadwerkelijk gebruik maken van geboorteverlof.[113] Internationaal onderzoek wijst daarnaast uit dat verlof door mannen het meest gebruikt wordt indien het niet-overdraagbaar is.[114]

De optimale lengte van zwangerschaps- en bevallingsverlof lijkt een 'omgekeerd U-patroon' te volgen.[115] Zwangerschaps- en bevallingsverlof kan niet korter duren dan voor medisch herstel noodzakelijk is. Langer verlof dan deze ondergrens heeft als voordeel dat de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk wordt uitgesteld, waardoor het urenverval wordt beperkt. Te lang verlof kan de arbeidsdeelname echter juist weer schaden. Er zijn aanwijzingen dat verlof van langer dan een jaar negatieve effecten heeft op het 'verwachte toekomstige inkomen' en dat de kans toeneemt dat iemand volledig stopt met werken.[116]

Ten slotte kan het gelijktrekken van verlof een positief effect hebben op het voorkomen van zwangerschapsdiscriminatie. Beide ouders kunnen in dat geval immers even lang van werk wegblijven.

Naast verlofregelingen, kan kinderopvang de ouders helpen bij de combinatie van arbeid en zorg. Door gebruik te maken van kinderopvang kunnen ouders zelf meer betaald werken, omdat hun kinderen door anderen worden verzorgd. In de praktijk zijn het met name vrouwen met jonge kinderen (0-4) die door de kinderopvang worden ontlast. Zij verrichten namelijk de meeste zorgtaken. Ook werken zij relatief minder vaak en relatief minder uren dan andere mensen. Vrouwen met jonge kinderen reageren over het algemeen relatief sterk op financiële prikkels. Zo leidt een verhoging van de KOT met een half miljard tot een stijging in de arbeidsparticipatie van vrouwen in samenwonende stellen van 1,2% vergeleken met een stijging in de arbeidsparticipatie van mannen van 0,02%.[117]

Na de kinderopvang gaan vrijwel alle kinderen naar het primair onderwijs. Hierbij zijn de effecten op de arbeidsparticipatie significant, maar gering.[118] Patronen en verdelingen van arbeid en zorg hebben zich meestal al duidelijk gemanifesteerd. Degene in een huishouden die in deeltijd werkt – vaak de vrouw – blijft dit vervolgens vaak de rest van haar leven doen. Er vindt dus weinig verandering plaats in de arbeidsduur gedurende de verdere levensloop.[119]

Ten slotte zijn er in verscheidene landen systemen waarbij kinderopvang en primair onderwijs verder geïntegreerd zijn. Er is beperkt onderzoek naar het effect hiervan op de arbeidsparticipatie. Wel is

[113] Belle, J. van, 2016, Paternity and parental leave policies across the European Union, Rand Corporation; OESO, 2016, Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low, OECD Policy Brief, maart 2016.
[114] Ibid.
[115] In de literatuur loopt onderzoek naar de effecten op arbeidsmarktparticipatie van zwangerschaps- en bevallingsverlof vaak door elkaar met ouderschapsverlof voor de moeder omdat de verschillende verlofsoorten in veel landen aaneengesloten worden opgenomen.
[116] Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.
[117] Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2015, De effecten van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/02
[118] Swart, L., W. van den Berge en K. van der Wiel, 2019, Do parents work more when children start school?, CPB Discussion Paper, februari 2019.
[119] IBO Deeltijdwerk, 2019.

1894188 00453

duidelijk dat langere schooldagen de deelname aan de arbeidsmarkt bevorderen.[120] Daarnaast wijst onderzoek uit dat moeders meer gaan werken wanneer hun kinderen naar de kinderopvang of een school gaan die langere openingstijden hanteert, die meer corresponderen met de kantoortijden die doorgaans gehanteerd worden.[121] Langere openingstijden – zoals bij een brede school, waarbij school-, sportieve en muziekactiviteiten geïntegreerd worden – hebben mogelijk grotere effecten op de arbeidsduur.

Effecten op de ontwikkeling van kinderen
Verschillende onderzoeken laten wisselende resultaten zien als het gaat om het effect van kinderopvanggebruik op de ontwikkeling van kinderen (in vergelijking met de zorg thuis). Er zijn positieve, negatieve en nuleffecten gevonden. De positieve effecten van kinderopvang zijn voornamelijk te zien op cognitief vlak, sociale vaardigheden en de taalontwikkeling van het kind, als er sprake is van goede kwaliteit kinderopvang (NICHD, 2001). De negatieve ontwikkelingseffecten zijn voornamelijk zichtbaar in de sociaal-emotionele ontwikkelingseffecten: in internaliserend en externaliserend probleemgedrag, en de ontwikkeling van angst en hechting (Belsky, 2007; Ijzendoorn, 2004; Belsky, 2007). Wel zijn de negatieve effecten over het algemeen bescheiden en volgens verschillende onderzoekers voornamelijk van toepassing op de kwetsbare kinderen: baby's, kinderen met een moeilijk temperament of met een lage sociaal-economische status (Jillink en Fukkink, 2016). Er is over het algemeen geen sprake van een duidelijk zelfstandig effect van kinderopvang op de ontwikkelingsuitkomsten van een kind, maar van heterogeniteit en complexe interactie-effecten waarbij meerdere factoren een rol spelen (kenmerken van het kind (temperament, startleeftijd), kenmerken van de opvang (kwaliteit, intensiteit, VVE) en kenmerken van het gezin (sociaaleconomische status)). De kwaliteit van kinderopvang is in (bijna) alle studies als belangrijkste significante verklarende variabele gevonden voor de ontwikkelingsuitkomsten van (alle) kinderen na gebruik van kinderopvang.

Er zijn diverse onderzoeken naar de effecten van voorschoolse educatie . Het Nederlandse cohortonderzoek Pre-COOL van Leseman en Veen (2016) laat zien dat vrijwel alle kinderen, die deelnemen aan voorschoolse voorzieningen, vooruitgaan in hun ontwikkeling. Kinderen uit de doelgroep voorschoolse educatie gaan significant méér vooruit (achterstanden op woordenschat en aandacht worden voor ruim de helft ingelopen (Leseman & Veen 2016)). Er zijn meer positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen als er sprake is van een hoge mate van educatieve kwaliteit. Uit de pilot Startgroepen (Veer et al. 2016) blijkt dat leerlingen met een achterstand die in een startgroep (minimaal 12,5 uur per week voorschoolse educatie, opbrengstgericht werken) zitten, een snellere ontwikkeling op reken- en taalkundig vlak ondergaan dan kinderen die niet aan een dergelijke groep deelnemen.

Uit een internationale meta-studie van Huizen en Plantenga (2015) blijkt dat een derde van de schatters (effect voorschoolse educatie op ontwikkeling) positieve uitkomsten indiceert, veel schatters insignificant zijn en een vijfde van de schatters significant negatief zijn. Op basis van deze resultaten kan dus niet geconcludeerd worden dat voorschoolse educatie een duidelijk positief significant effect heeft op de ontwikkelingsresultaten van het kind. Wel vinden ze duidelijk (significant) positief bewijs voor het effect op de taalontwikkeling. Ook laten de resultaten zien dat voorschoolse educatie voornamelijk gunstigere resultaten biedt aan de kinderen uit een achterstandssituatie.

Taal-, lees- en rekenvaardigheid zijn schakels in de causale keten die armoede op jonge leeftijd naar armoede op latere leeftijd voert (en armoede onder toekomstige kinderen tot gevolg heeft) (National Academy of Sciences 2019, Munn en Reason 2007). Interventies die als doel hebben om deze achterstanden bij kinderen in armoede te verkleinen, verzachten de gevolgen van armoede voor kinderen, vergroten de kansen om later aan armoede te ontsnappen en onderbreken de intergenerationele overdracht van armoede. Ingrijpen heeft het meeste effect als dit op (zeer) jonge leeftijd gebeurt (National Institute for Literacy 2008).

De optimale startleeftijd (voor voorschoolse voorzieningen) ligt naar verwachting tussen de 1 en 3 jaar oud. Baby's tot 1 jaar bouwen stress op vanwege honger, pijn, angst of schrik. Langdurige blootstelling aan te hoge niveaus van cortisol is schadelijk voor de hersenontwikkeling. Uit onderzoek blijkt dat baby's voor hun verdere ontwikkeling in de eerste zes maanden tot 1 jaar na geboorte baat hebben bij individuele aandacht van eenzelfde persoon en dat door kinderen in hun eerste levensjaar thuis te houden zij zich beter kunnen hechten aan de ouders en zij minder stress ervaren. Goed gehechte kinderen functioneren sociaal emotioneel beter.

Starten na het derde levensjaar lijkt in sommige onderzoeken minder optimaal (Melhuisch et al, 2015) voor de ontwikkelingsuitkomsten. Het Nederlandse pre-COOL onderzoek laat zien dat al op tweejarige leeftijd grote verschillen bestaan met betrekking tot taal- en cognitieve ontwikkeling en in mindere mate

[120] Berthelon, M., D. Kruger en M. Oyarzún, 2015. The effects of longer school days on mother's labor force participation, IZA Discussion Paper, No. 9212;
[121] Brewer, M., Cattan, S., Crawford, C., & Rabe, B., 2016, Does more free childcare help parents work more? (No. W16/22). Institute for Fiscal Studies.;
Shure, N. 2019, School hours and maternal labor supply, Kyklos, Vol. 72(1), pag. 118-151.

ook voor sociaal-emotioneel gedrag op basis van opleidingsniveau van ouders en/of het spreken van een andere thuistaal (Leseman & Veen, 2016). Zoals eerder opgemerkt speelt kwaliteit hierin een sleutelrol. Het effect is daarnaast afhankelijk van het type kind en de kwaliteit van de thuissituatie (bijv. lage sociaaleconomische status).

Verschillende studies laten zien dat alleen een bepaald aantal uur niet voldoende is voor goede ontwikkelingsuitkomsten en zelfs negatieve gevolgen kan hebben voor de hechting, het stressniveau en de angstontwikkeling van het kind (o.a. Belsky, 1986; Melhuisch et al, 2015). Hier zijn andere factoren van invloed zoals de leeftijd van het kind en de kwaliteit van de uren.
Bij niet te jonge kinderen en kwalitatief goede opvang, is de intensiteit van het aanbod een factor van belang voor het vergroten van de invloed van voorschoolse educatie. Uit internationaal onderzoek van de OESO (2017) blijkt dat kinderen die tussen de elf en twintig uur per week voorschoolse educatie hebben gevolgd, op vijftienjarige leeftijd beter presteren in het onderwijs dan kinderen die (minder dan) tien uur per week voorschoolse educatie hebben gehad. De SER (2016) bepleit dat zestien uur het minimum aantal uren voorschoolse educatie is om een blijvende invloed op de brede ontwikkeling van kinderen te waarborgen. Het CPB (2016) gaat uit van een positief effect op de leerwinst van doelgroepkinderen van een dergelijke uitbreiding.

In Nederland is tot op heden vooral ingezet op een verlengde schooldag om de prestaties van met name achterstandskinderen te verbeteren. Het aanbieden van extra leertijd wordt beschouwd als een effectieve manier om onderwijsachterstanden tegen te gaan en om 'onderpresteren' te bestrijden (Onderwijsraad, 2007, presteren naar vermogen). Verlengde schooldagen vinden nu meestal plaats op scholen in wijken met veel achterstanden gefinancierd vanuit het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbudget. De doelgroep bestaat doorgaans uit alle leerlingen op één school in de betreffende wijk. De leerlingen nemen op vrijwillige basis deel. We kennen in Nederland, met name in de grote steden zoals in Rotterdam, een aantal vormen van leertijdverlenging die veel verder gaan dan de verlengde schooldag, omdat de onderwijstijd met een flink aantal uren (10 uur) wordt uitgebreid. Ook is deelname verplicht of leggen leerlingen zich voor langere tijd vast. In Rotterdam-Zuid wordt deze manier van intensieve leertijdverlenging dagprogrammering genoemd. Alle kinderen op scholen in bepaalde wijken krijgen naast het reguliere onderwijscurriculum, tien extra activiteitsuren per week aangeboden. Scholen bieden maatwerk en bepalen zelf de inhoud en vorm van de extra uren. Zo kan er ingezet worden op het verbeteren van taal, maar ook op bijvoorbeeld sociaal-emotionele ontwikkeling en sport en cultuur.

In Nederland is er nog geen stevige onderbouwing van de effecten van verlengde onderwijstijd.[122] Tussen 2009 en 2013 is de subsidieregeling Onderwijstijdverlenging van kracht geweest om diverse varianten van extra leertijd nader te kunnen onderzoeken. De verlengde schooldag in deze pilot was specifiek gericht op leerlingen die onderpresteren op het gebied van taal- en/of rekenen. Onderzoek van het Top Institute for Evidence Bases Research (2012) liet zien dat er geen significante effecten optraden op de taal- en rekenprestatie van de leerlingen. Maar hierbij speelde ook de kleine onderzoekspopulatie (7 scholen) en de korte duur van de interventie mee (3 maanden). Onderzoek in het buitenland laat zien dat er zwak positieve tot neutrale effecten van een verlengde schooldag zijn op leerprestaties (taal en rekenen).[123] De relatie lijkt het sterkst op scholen met veel leerlingen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status. Verder is er een positief verband tussen het aantal uren uitbreiding per week op leerprestaties. Maar steeds meer uren leiden niet tot evenredig steeds betere prestaties (plafondeffect). Het beschikbare onderzoek maakt niet duidelijk welk aantal uren uitbreiding onderwijstijd per dag of week het meest effectief is. Verlengde schooldagen worden niet altijd ingevuld met zaakvakken als taal of rekenen. Er is vaak ook aandacht voor andere vaardigheden en ontwikkelingsaspecten van leerlingen. Denk daarbij aan culturele vorming, burgerschapscompetenties, werken aan zelfvertrouwen en dergelijke. Onderzoek in de VS toont aan dat programma's die zich richten op persoonlijke en sociale ontwikkeling van leerlingen effect hebben. Deelname aan deze programma's draagt bij aan een positief zelfbeeld, een betere band met school, minder probleemgedrag, minder

[122] Kennisrotonde. (2018). Is een verlengde schooldag ingevuld met nietreguliere basisschoolvakken effectief voor verbetering van de taalontwikkeling, de sociaal-emotionele ontwikkeling en/of brede ontwikkeling van leerlingen op basisscholen met veel gewichtenleerlingen, en wat is het minimale benodigde aantal uur daarvoor? (KR. 465). Den Haag: Kennisrotonde.
[123] Patall, E.A., Cooper, H. & Allen, A.B. 2010. Expanding the School Day of School Year: A Systematic Review of Research (1985-2009). Re view of Educational Research, 80 (3), p. 410-436.

drugsgebruik en positievere interacties met anderen (samenwerking, kunnen uitdrukken van gevoelens, assertiviteit).[124]

Het effect van verlengde schooldagen op de brede ontwikkeling van niet-achterstandskinderen en op de arbeidsparticipatie is in Nederland nog niet eerder onderzocht. Uit onderzoek in Duitsland blijkt dat sluitende schooldagen een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van moeders: er was een toename te zien van het aantal werkende moeders. Er was geen toename te zien van het aantal uur dat al werkende moeders werken. Hierbij wordt benadrukt dat dit effect alleen gevonden wordt wanneer schooldagen aansluiten op werkdagen, en dat het verlengen van schooldagen op een niet sluitende manier mogelijk niet de gewenste arbeidsparticipatie effecten heeft.[125]

Vijf-gelijke-dagen model

De veronderstelling van het gelijke dagen model is dat dit verschillende voordelen zou kunnen hebben, zoals: een hogere arbeidsparticipatie (met name van vrouwen), de mogelijkheid om een rijker, gevarieerder aanbod op de buitenschoolse opvang te bieden, efficiënter gebruik van kinderopvangvoorzieningen, meer 'rust' voor kinderen en leerkrachten en meer mogelijkheden voor leerkrachten om hun werk efficiënter in te kunnen richten.[126] Uit de gegevens van het DUO Onderwijsonderzoek blijkt de laatste jaren een toename in scholen die het 5-gelijke-dagen-model hanteren.[127]

Uit een onderzoek van Regioplan naar de indeling van schooltijden blijkt dat het bij de invoering van het 5-gelijke-dagen-model ongeveer 27 procent van de 111 scholen niet gelukt is om dit schoolrooster door te voeren. Dit heeft verschillende redenen, bijvoorbeeld omdat de ouders niet positief waren, de leerkrachten niet wilden meewerken, de MR of het bestuur niet heeft ingestemd, vanwege financiële redenen.[128]

Uit een ander kleinschalig onderzoek van Regioplan, wordt het 5-gelijke-dagen-model onderzocht verspreid over drie schooljaren (2011-2012, 2012-2013 en 2013-2014). In dit onderzoek wordt niet eenduidig vastgesteld dat het 5-gelijke-dagen-model effect heeft op de arbeidsparticipatie van ouders. In het onderzoek geeft ongeveer de helft van de ouders die ondervraagt zijn aan dat ze beter in staat zijn om de zorg voor het kind(eren) te combineren met werken. Wel komt uit dit onderzoek naar voren dat de meeste ouders, leerkrachten en schoolleiders tevreden zijn over dit model. Het rooster leidt tot meer rust in de school. Dit wordt vooral bewerkstelligd door het verdwijnen van de overblijf en (daarmee) de komst van een doorlopende pedagogische lijn. Daarnaast kunnen leerkrachten hun werk efficiënter indelen. Na schooltijd is er meer tijd over om andere werkzaamheden te verrichten. Het nadeel van dit model is dan ook dat leerkrachten geen pauze hebben en hierdoor meer werkdruk ervaren.[129] Ook uit het onderzoek van ITS (2015) naar schooltijden komt een hoge tevredenheid van ouders met het 5-gelijke-dagen-model naar voren. Dit onderzoek geeft tevens aan dat er geen (internationale) gegevens bekend zijn over de effecten op de leerpresentaties bij leerlingen die dit schoolrooster volgen.[130]

Gedrag en sociale normen

Zowel het IBO Deeltijdwerk als het IBO Toeslagen geven in hun analyse aandacht aan de (on)mogelijkheden van beleid op het handelen van burgers. Met kennis van gedrag beleid maken is van belang om de na te streven doelen effectief te bereiken. De IBO's geven voor de uitwerking van de scenario's enkele handvatten om mee te nemen in de uitwerking van de scenario's.

Het IBO Deeltijdwerk geeft hierbij aan dat de impact van beleid, in casu het vergroten van de arbeidsparticipatie, op het handelen van burgers mede afhankelijk is van de sociale normen voor het werken in deeltijd. Het gaat daarbij onder andere over de waarde die wordt gehecht aan betaalde arbeid, carrière maken en opvattingen over de zorg voor kinderen en de rol van partners daarbij en binnen het

[124] Durlak, J, A., Weissberg, R. P., & Pachan, M. (2010). A meta-analysis of afterschool programs that seek to promote personal and social skills in children and adolescents. American journal of community psychology, 45, (3), p. 294-310.
[125] Shure, N. (2019) School Hours and Maternal Labor Supply
[126] Regioplan (2013-2014). 5-gelijkedagenmonitor
[127] DUO Onderwijsonderzoek (2018). Rapportage Schooltijden in het basisonderwijs.
[128] Regioplan (2014). Indeling Schooltijden. Inventarisatie onder basisscholen en besturen.
[129] Regioplan (2013-2014), 5-gelijkedagenmonitor
[130] ITS, 2015. Variatie in schooltijd en onderwijskwaliteit. Een internationale literatuurstudie naar effecten van verschillende invullingen van de onderwijstijd op de onderwijskwaliteit.

1894188 00453

gezin. Hierbij is gesteld dat zonder wijziging in de huidige sociale norm over de rollen van vrouwen en mannen het niet waarschijnlijk is dat de 'deeltijdcultuur' in Nederland verandert. Wel lijkt het mogelijk om deze sociale norm door middel van beleid te beïnvloeden, mits er sprake is van significante, systemische beleidswijzigingen.

Het IBO Toeslagen schetst dat gedrag van burgers ook van belang is voor het toeslagenstelsel. Zo zijn een aantal van de huidige knelpunten in het stelsel te herleiden naar gedragskenmerken. Een aantal daarvan zijn uitstelgedrag, belang van een standaard ('default'), verliesaversie, onzekerheidsaversie en procedurele rechtvaardigheid.[131] Bij elkaar vergt het huidige toeslagenstelsel veel van mensen (denk- en doenvermogen). Uiteindelijk resulteert dit in nabetalingen, terugvorderingen en schuldenproblematiek.

Meer algemeen is uit de gedragsliteratuur bekend dat bijvoorbeeld de sociale norm te beïnvloeden is door mensen erop te wijzen dat het (gewenste) gedrag door een meerderheid/anderen binnen hun eigen sociale kring wordt toegepast. Daarbij kunnen rolmodellen positieve invloed hebben op gewenst gedrag. Dit zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om mensen meer na te laten denken over hun eigen arbeidsduur en/of een positievere kijk te geven op het gebruik van kinderopvang omdat dit goed is voor de ontwikkeling van het kind. Ook kan het inzetten van interventies op het juiste moment (tijdigheid) van invloed zijn op te maken keuzes, bijvoorbeeld door momenten te gebruiken waarop keuzes over arbeidsduur het meest relevant zijn zoals het krijgen van de eerste baan en/of het eerste kind. Daarnaast kan het eenvoudig maken van het aanpassen van de arbeidsduur helpen om ook structureel te zorgen voor verhoging van de arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld door meer inzet op tijd- en plaatsonafhankelijk werken en/of mensen beter op de mogelijkheden te wijzen die er al zijn binnen bijvoorbeeld de Wet Flexibel Werken (Wfw). Tot slot kan goede communicatie het effect van beleid sterk beïnvloeden. In Canada bijvoorbeeld is door het toepassen van het frame 'daddy-only' het gebruik van vaderschapsverlof toegenomen.[132]

Er zijn verscheidene manieren om de arbeidsparticipatie verder te stimuleren en de ontwikkeling van het kind te verhogen. Voor beiden geldt dat naarmate de wijzigingen groter zijn en verder van het huidige stelsel liggen, de effecten meer ongewis zijn. Bij wijzigingen in het stelsel is het dus wenselijk dat verdergaande kennis hieromtrent wordt verzameld, bijvoorbeeld door middel van onderzoek, pilots en experimenten. Waar nodig en mogelijk zal kennis van gedrag meegenomen worden in de uit te werken scenario's en/of concrete suggesties worden opgenomen voor nader onderzoek.

[131] Het gevoel om eerlijk, gelijk en onbevooroordeeld behandeld te worden.
[132] Patnaik, Ankita. 2019. Reserving Time for Daddy: The Consequences of Fathers' Quotas. The Journal of Labor Economics (2019).

1894188 00453