

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 467

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2022

Kinderopvang is onmisbaar bij het ondersteunen van ouders in het combineren van arbeid en zorg en een randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van ouders. Daarbij levert kinderopvang een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Daarom is het van belang dat de kinderopvang toegankelijk is voor elk kind en ieder kind op de juiste plek in de opvang terecht komt. Dat geldt ook voor kinderen met een extra zorg- of ondersteuningsbehoefte en een anderstalige achtergrond. Om meer inzicht te krijgen in het aanbod, behoefte en effecten van kinderopvang heb ik verschillende onderzoeken laten uitvoeren.

In aanloop naar het commissiedebat op 16 november 2022 over kinderopvang informeer ik uw Kamer met deze brief over vier onderzoeken. Vervolgstappen na aanleiding van de uitkomsten van de onderzoeken volgen later. Tevens informeer ik u hierbij over de praktische handreiking gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs.

De volgende onderzoeken worden in deze brief besproken en vindt u in de bijlage:

- Plusopvang in Nederland, een verkenning;
- Inclusieve kinderopvang, kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van ouders;
- Verkenning meertalige en anderstalige kinderopvang;
- De effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaalemotionele ontwikkeling van kinderen.

Inclusieve kinderopvang

De eerste twee onderzoeken gaan over kinderopvang voor kinderen met een extra zorg- of ondersteuningsbehoefte. Er zijn in Nederland verschillende opvang- en zorgvoorzieningen. De meeste kinderen vinden een geschikte plek in de reguliere kinderopvang in Nederland. Dit kan de kinderdagopvang of buitenschoolse opvang zijn, of de gastouderopvang,

afhankelijk van de wensen en behoeften van ouder en kind. Voor andere kinderen kan het ook de reguliere kinderopvang zijn, maar dan met extra hulp en begeleiding van pedagogische medewerkers, bijvoorbeeld in de vorm van plusopvang. Met plusopvang wordt kinderopvang bedoeld die valt onder de Wet Kinderopvang en waar daarnaast (ook) extra zorg en ondersteuning wordt geboden aan kinderen met een verstandelijke of fysieke beperking, ontwikkelachterstand of gedragsproblemen.

Daarnaast zijn er in Nederland specifieke zorgvoorzieningen, zoals een medisch kinderdagverblijf en kinderdagcentrum waar kinderen met een zwaardere zorgbehoefte naar toe gaan.

Om meer zicht te krijgen op de praktijk van kinderopvang met een extra ondersteuningsbehoefte – hierna inclusieve kinderopvang genoemd – is een verkennend onderzoek gedaan naar plusopvang en is kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden en de zoektocht van ouders naar passende opvang en zorg. Met deze onderzoeken willen we een beter beeld krijgen van vormen van inclusieve kinderopvang die kinderopvangorganisaties samen met gemeenten en/of zorgpartijen bieden. Een tweede aanleiding is een notitie van het College voor de Rechten van de Mens waarin ze de overheid oproept om kinderopvang inclusiever te maken.¹ Tijdens het debat op 21 april jl. over kinderopvang heb ik uw Kamer toegezegd u te informeren over het onderzoek naar plusopvang in Nederland.² Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand.

Plusopvang in Nederland, een verkenning

Bevindingen uit het onderzoek: facts and figures

Uit het onderzoek blijkt dat er in Nederland naar schatting 175 kinderopvanglocaties zijn waar plusopvang wordt aangeboden, op een totaal van bijna 17.000 locaties. Plusopvanglocaties bieden circa 1.540 plusopvangplaatsen in kinderdagopvang, waarvan ongeveer 740 in voorschoolse educatie, 460 in kinderdagverblijf en 340 in peuteropvang. Daarnaast bieden ze ongeveer 1.000 plusopvangplaatsen aan in de buitenschoolse opvang (BSO). Het gaat hier nadrukkelijk om schattingen, waarbij de onderzoekers uit zijn gegaan van twee aannames: de deelnemers aan de enquête zijn representatief voor de hele doelgroep en de deskresearch is volledig dekkend.³ Het is mogelijk dat er meer kinderopvanglocaties zijn die zichzelf niet als plusopvang definiëren, terwijl zij wel opvang aanbieden aan kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. In dat licht is het voor te stellen dat de 175 genoemde locaties een onderschatting zijn van het aanbod dat er is.

De meeste locaties bieden opvang aan kinderen met een ontwikkelingsachterstand (93%) of met gedragsproblematiek (83%), in de meeste gevallen een combinatie van beide. Verder blijkt dat plusopvang uit gemengde groepen (waarbij plusopvang kinderen en andere kinderen in een groep bij elkaar zitten) en groepen waarin alleen kinderen met een extra zorg- en/of ondersteuningsbehoefte zitten kan bestaan. Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor een gemengde dan wel

¹ Op weg naar inclusieve kinderopvang | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl).

² Kamerstuk 31 322, nr. 446.

³ Er is een lijst van 374 kinderopvanglocaties samengesteld. Deze organisaties zijn gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Van de 374 locaties hebben 174 de vragenlijst ingevuld (46%). Aan de hand van de vragenlijst is vervolgens vastgesteld of deze locaties daadwerkelijk plusopvang aanbieden volgens de definitie uit het onderzoek. Van de organisaties die gereageerd hebben, bieden er 80 plusopvang aan. Op basis van deze opzet is een indicatieve schatting gemaakt van het aantal plusopvanglocaties in Nederland (175).

niet-gemengde groep. Bij gemengde groepen vindt er integratie plaats met kinderen die geen zorg- of ondersteuningsbehoefte hebben en bij niet-gemengde groepen is er meer tijd en aandacht voor het kind omdat de groepen kleiner zijn. De beroepskracht-kindratio (BKR) voor plusgroepen op de dagopvang is gemiddeld 1:4 en op de bso 1:5,5.

Van medewerkers in de plusopvang wordt meer gevraagd. Dat maakt dat de meeste locaties een of meer medewerkers met MBO-4 of hbo-opleiding hebben. Daarnaast werken de meeste locaties ook samen met andere specialisten. Daarbij gaat het vaak om gespecialiseerde pedagogische medewerkers, of samenwerking met andere organisaties zoals zorginstellingen (62%) en onderwijsinstellingen (64%).

Bijna negen op de tien locaties (87%) ontvangen (een deel van) hun financiering voor de plusopvang vanuit de gemeente, met name vanuit de Jeugdwet, omdat het om kinderen gaat die in aanmerking komen voor jeugdhulp. Daarnaast geven drie op de tien locaties (29%) aan dat de kinderopvangorganisatie zelf bijdraagt aan plusopvang. De meeste locaties ontvangen financiering uit twee of meer bronnen wat uitdagingen met zich mee brengt (zie onder «wat kan beter?»).

Wat gaat goed?

De kinderopvangorganisaties geven aan dat de samenwerking tussen verschillende organisaties goed gaat. Ook zijn de kinderopvangorganisaties tevreden over het personeel dat inspeelt op de behoefte van kinderen. Bovendien draagt volgens gemeenten en kinderopvangorganisaties plusopvang bij aan een inclusieve samenleving; een kind hoeft geen gebruik te maken van specialistische jeugdzorg en kan in de eigen wijk terecht voor opvang. Dat zorgt er ook voor dat plusopvang goedkoper is dan gespecialiseerde jeugdzorg.

Wat kan beter?

Tegelijkertijd zien kinderopvangorganisaties en gemeenten ruimte voor verbeteringen in de plusopvang. De financiering van plusopvang blijft een punt van aandacht. De verschillende financieringsstromen en de financiering op basis van (tijdelijke) projecten maken dat het lastig is om plusopvang een structurele plek te geven in de kinderopvang. Daarnaast verschilt de financiering en het beleid per gemeente. De gemeenten bepalen zelf of en hoe zij plusopvang financieren en of zij hier specifiek beleid voor ontwikkelen. Een ander aandachtspunt betreft het voldoen aan de verschillende wettelijke eisen vanuit de wet Kinderopvang en de Jeugdwet. Kinderopvangorganisaties hebben moeite om aan deze verschillende kwaliteitsvoorschriften te voldoen. Tot slot wordt het personeelstekort – waar de gehele sector mee te maken heeft – als knelpunt genoemd.

Inclusieve kinderopvang, kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van ouders

Met wie is gesproken?

Middels 30 online diepte-interviews is gesproken met ouders van kinderen die een extra zorg- of ondersteuningsbehoefte hebben. Dit zijn ouders die gebruik maken van reguliere kinderopvang (waaronder voorschoolse educatie), plusopvang, medisch kinderdagverblijf, kinderdagcentrum of ouders die nog zoekende zijn naar passende opvang.

De ouders waarmee gesproken is, hebben vrijwillig geparticipeerd in het onderzoek. Het betreft geen representatieve groep.

Wat wensen ouders?

Ouders wensen in eerste instantie een passende vorm voor hun kind, zodat het kind – ondanks de extra zorg- of ondersteuningsbehoefte – de kans krijgt zich optimaal te ontwikkelen. Daarnaast zoeken zij naar een passende vorm, zodat zij zelf kunnen werken en voor zichzelf en de overige gezinsleden kunnen zorgen. De combinatie van werk en zorg voor hun kind(eren) en de zoektocht naar passende opvang trekt een zware wissel op hun gemoedstoestand. Veel van de geïnterviewde ouders besluiten dan ook om minder te werken of zelfs te stoppen met werken.

Indien het mogelijk is, zien de geïnterviewde ouders graag dat hun kinderen ook met andere kinderen kunnen spelen en leren en dat niet alleen hun kind maar ook het gezin onderdeel kan blijven uitmaken van de samenleving. Die wens tot inclusiviteit komt in het onderzoek sterk naar voren.

Hoe wordt de zoektocht naar opvang ervaren en waaraan is behoefte?

De weg naar opvang en zorg wordt bepaald door de zwaarte van de problematiek. Is de diagnose helder bij de geboorte, dan is in de meeste gevallen sprake van een duidelijke doorverwijzing. Is de diagnose niet helder bij de geboorte, of ontstaat de ondersteuningsbehoefte pas op een latere leeftijd, dan is de zoektocht naar een passende vorm complexer. Daarnaast verandert de behoefte van het kind in de loop der jaren, omdat het zich ontwikkelt en ouder wordt. Ouders geven aan behoefte te hebben aan overzicht van de verschillende mogelijkheden ten aanzien van passende opvang- en zorgvormen in hun regio, hulp bij het oriënteren en de zoektocht naar een passende vorm.

Wat gaat goed?

Over het algemeen zijn deze ouders positief over de opvangmogelijkheden en kwaliteit van kinderopvang en zorgvoorzieningen, wanneer zij eenmaal de juiste plek gevonden hebben. Plusopvang, waarbij extra zorg of ondersteuning geboden wordt in de kinderopvang, wordt gezien als een zeer waardevolle toevoeging aan het aanbod.

Wat kan beter?

Een belemmering die ouders ervaren is dat bij de zorgvoorzieningen (medisch kinderdagverblijf en kinderdagcentrum) de openingstijden vaak beperkter zijn dan bij reguliere opvang. Het is daardoor voor ouders lastig om te kunnen werken. Ook ouders die kinderen op het speciaal onderwijs hebben, lopen tegen problemen aan om arbeid en zorg te combineren. Er zijn namelijk geen afspraken tussen speciaal onderwijs en buitenschoolse opvang om een passend aanbod voor deze groep kinderen te realiseren.⁴ Verder geven ouders aan dat de zoektocht naar geschikte opvang voor hun kind eenvoudiger kan als er een centrale plek zou zijn waar alle informatie te vinden is.

⁴ Een school voor speciaal onderwijs is wettelijk niet verplicht om aansluiting met een BSO te regelen.

Hoe verder?

Deze onderzoeken bieden waardevolle input over de samenwerking tussen gemeenten, jeugdzorg, onderwijs en kinderopvang. Beide onderzoeken tonen aan dat er stappen worden gezet om de kinderopvang inclusiever te maken. Dat is goed. Tegelijkertijd laten de onderzoeken ook zien dat er nog verschillende obstakels op de weg naar inclusieve kinderopvang liggen.

Hierbij speelt mee dat dit onderwerp betrekking heeft op drie stelsels: het kinderopvang-, onderwijs- en jeugdzorgstelsel. Gezien de raakvlakken met onderwijs en zorg ga ik over de uitkomsten van beide onderzoeken en mogelijke vervolgstappen op korte termijn in gesprek met de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast wil ik de onderzoeken bespreken met de kinderopvangbranche, de VNG en ouderbelangengroepen. Ook zal dit worden meegenomen in de werkagenda van VWS, OCW, SZW, met VNG, onderwijs en zorgveld, die als doel heeft de verbinding tussen onderwijs, zorg en kinderopvang te verbeteren. Ik zal uw Kamer – zoals toegezegd tijdens het commissiedebat van 21 april – te zijner tijd informeren over de uitkomsten van de gesprekken.⁵

Verkenning meertalige en anderstalige kinderopvang

In januari heb ik uw Kamer laten weten dat meertalige dagopvang wettelijk mogelijk gemaakt wordt vanaf 2024.⁶ Meertalige buitenschoolse opvang is nu alleen mogelijk voor kinderopvangorganisaties die in het kader van het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang hun meertalige opvangpraktijk willen voortzetten. Het betreft hier opvang die voor maximaal 50% van de openingstijd wordt aangeboden in de Engelse, Duitse of Franse taal. De Wet kinderopvang kent daarnaast de mogelijkheid om, indien de herkomst van kinderen in specifieke omstandigheden hiertoe noodzaakt, een andere voertaal te hanteren.

Begin 2022 is, in opdracht van het Ministerie van SZW, in beeld gebracht hoeveel kinderopvanglocaties op dit moment opvang aanbieden (mede) in een andere voertaal dan de Nederlandse en welke talen dit zijn. Dit onderzoek biedt input voor het wetstraject om meertalige dagopvang wettelijk mogelijk te maken.

Het onderzoeksbureau heeft, door middel van deskresearch en een uitvraag onder gemeenten, 171 locaties geïdentificeerd waar mogelijk opvang in een andere voertaal wordt aangeboden (deelonderzoek 1). Deze locaties zijn benaderd om een vragenlijst in te vullen (deelonderzoek 2) en 58 van hen (34%) heeft dit ook gedaan. Niet alle 58 blijken ook daadwerkelijk meertalige of anderstalige opvang aan te bieden; 17 locaties geven aan alleen Nederlandstalige opvang aan te bieden en 41 locaties bieden wel meertalige of anderstalige opvang aan.

Op basis van deze informatie, komt het onderzoeksbureau op een schatting van 120 locaties waar mogelijk opvang (mede) in een andere voertaal wordt aangeboden in Nederland (0,7% van het totale aantal kinderopvanglocaties in Nederland). Dit zou neerkomen op een schatting van 3.876 kinderen in de dagopvang (1% van het totaal aantal kinderen in de kinderopvang in Nederland) en 2.100 kinderen in de bso (0,5% van het totaal).

⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 446.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 439; Kamerstuk 31 322, nr. 440.

Uit de 41 ingevulde vragenlijsten blijkt dat 95% van deze locaties opvang aanbiedt (mede) in de Engelse taal. Andere talen die eenmalig genoemd werden, waren: Duits, Frans, Arabisch of Berbers, Pools en Japans. De belangrijkste redenen die kinderopvanglocaties noemen voor het aanbieden van een andere voertaal zijn: dat de opvang bij een internationale school behoort; dat ouders expats zijn die tijdelijk in Nederland verblijven; dat ouders een andere taal spreken en door de meertalige opvang kunnen de kinderen integreren en dat er voordelen aan tweetalige opvang zitten.

De resultaten uit dit onderzoek worden meegenomen bij de vormgeving van meertalige dagopvang, waar de Kamers eind 2022 verder over worden geïnformeerd.

Effecten van kinderopvang op de cognitieve en socialemotionele ontwikkeling van kinderen

Universiteit Utrecht heeft de effecten van kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling onderzocht. Als eerste stap is een literatuuronderzoek van recente internationale onderzoekliteratuur naar de effecten van kinderopvang in verschillende buitenlandse stelsels uitgevoerd. Als tweede stap zijn in twee deelonderzoeken data van het Nederlandse pre-COOL cohortonderzoek⁷ opnieuw geanalyseerd. Deze data omvatten metingen van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen van 2- tot en met 12-jarige leeftijd, gegevens over hun deelname aan kinderopvang in de periode van 0 tot 4 jaar en gegevens over de kwaliteit van de kinderopvanginstellingen die zij bezochten. De data hebben betrekking op de periode 2008–2012 en dateren daarmee van vóór de invoering van nieuwe kwaliteitseisen door de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang in 2018.

Uit het internationale literatuuronderzoek concluderen de onderzoekers dat deelname aan kinderopvang, voorschoolse educatie of kleuteronderwijs vanaf 2 à 3 jaar positief bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. Deze positieve effecten zijn sterker voor kinderen uit kansarme milieus. Voor gebruik van universele kinderopvang en educatie voor jonge kinderen onder de 2 jaar, is het bewijs volgens de onderzoekers veel minder eenduidig. De resultaten lopen uiteen vanwege verschillen in internationale stelsels.

De onderzoekers concluderen dat scherpe leeftijdsgrenzen niet te trekken zijn. Daarnaast ging in de internationale onderzoeken vroege kinderopvang samen met intensief gebruik -anders dan het modale gebruik in Nederland- en is het effect van intensiteit van gebruik niet apart onderzocht. Alles wegend, concluderen de onderzoekers dat heel vroege intensieve kinderopvang tot 1 á 1,5 jaar risico's met zich mee kan brengen voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze risico's komen vooral voor bij kinderen met bestaande sociaal-emotionele risico's. Deze risico's zijn groter bij lagere kwaliteit van de opvang. Ook zijn de risico's groter voor kinderen die zich thuis al in een ontwikkelingstimulerende situatie bevinden. Overigens zijn deze effecten klein. Mogelijk zijn de effecten zelfs verdwenen als gevolg van de kwaliteitsverbetering in Nederland.

De uitkomsten van de nadere analyses van de Nederlandse pre-COOL data komen hier in grote lijnen mee overeen, maar lijken minder extreem

⁷ Paul Leseman en Annemiek Veen (red.) *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Binnenkort te verschijnen.

zowel als het gaat om de positieve als om de negatieve effecten. Dit kan volgens de onderzoekers te maken hebben met het minder intensieve gebruik en de relatief hoge gemiddelde kwaliteit van de kinderopvang in Nederland.

Uit de pre-COOL data in Nederland blijkt dat er kleine positieve effecten zijn op de cognitieve ontwikkeling en op de sociaal-emotionele ontwikkeling bij intensiever gebruik van kinderopvang vanaf een leeftijd van 2 jaar. Hogere educatieve kwaliteit van kinderopvang is daarbij van belang en versterkt de positieve effecten. Risico's op negatieve effecten bij kinderopvang op de leeftijd van 0–2 jaar zijn kleiner of verdwijnen bij hogere emotionele en educatieve kwaliteit.

Voor de Nederlandse situatie is dit met name relevant omdat sinds 2018 stevig geïnvesteerd is in de kwaliteit van de kinderopvang.

Het onderzoek maakt eens te meer duidelijk dat een hoge kwaliteit van kinderopvang van groot belang is. Dit onderzoek betrek ik bij de uitwerking van het nieuwe financiële stelsel, waarbij het kwaliteitsniveau dan ook een belangrijk uitgangspunt is.

Voorts levert dit onderzoek een belangrijke bijdrage aan de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid dat in het voorjaar van 2023 aan uw Kamer zal doen toekomen. Met de periodieke evaluatie zal de doelmatigheid en doeltreffendheid als ook het burgerperspectief van het kinderopvangbeleid onderzocht worden. De periodieke evaluatie bestrijkt de periode 2015–2022 en zal voldoen aan de eisen die genoemd zijn in de Regeling periodieke evaluatie.⁸

Praktische handreiking gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs

De handreiking is een coproductie van verschillende partijen uit het onderwijs- en kinderopvangveld, de Ministeries van SZW en OCW en de VNG.⁹ De handreiking plaatst op een overzichtelijke wijze de beschikbare informatie bij elkaar en beschrijft mogelijke (alternatieve) scenario's voor het organiseren en financieren van huisvesting binnen het wettelijk kader, inclusief de knelpunten en hoe hiermee om kan worden gegaan. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de opgaven bij nieuwbouw en bij bestaande huisvesting.

Samen met het Ministerie van OCW blijf ik in overleg met de betrokken partijen om te kijken wat er aanvullend behulpzaam kan zijn om de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs verder te versterken.

Tot slot

Ik vind het van belang om bij de voortdurende ontwikkeling van het kinderopvangbeleid gebruik te maken van kennis uit de praktijk en uit wetenschappelijk onderzoek. Met deze brede kennisbasis, die voortdurend uitgebreid wordt, streef ik naar een zo doelmatig en doeltreffend mogelijk beleid. Onderzoek en evaluaties die in de afgelopen jaren in opdracht van het Ministerie van SZW zijn gedaan, leveren een belangrijke bijdrage voor

⁸ In 2015 was de laatste beleidsdoorlichting: bijlage bij Kamerstuk 30 982, nr. 27.

⁹ De handreiking is samengesteld door: VNG, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Brancheorganisatie Kinderopvang, PO-Raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang/Kenniscentrum Ruimte-OK, OCW en SZW. Handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl.

de periodieke evaluatie van het kinderopvangbeleid, die ik in het voorjaar van 2023 naar uw Kamer zal sturen. Los van deze periodieke evaluatie zal ik uw Kamer blijven informeren over relevant onderzoek dat ik laat doen op het gebied van kinderopvang.

Mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de
Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

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