Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

31 322 Kinderopvang

Nr. 489

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

De kinderopvang en het onderwijs zijn erop gericht kinderen zoveel mogelijk te stimuleren in hun ontwikkeling. In de kinderopvang gebeurt dit spelenderwijs en met een focus op vrijetijdsbesteding en in het onderwijs met een focus op educatie. Dit zijn verschillende expertises. In de kinderopvang is een belangrijke doelstelling bovendien het mogelijk maken van de combinatie van arbeid en zorg voor ouders van jonge kinderen. In de kinderopvang en het onderwijs wordt daarbij vanuit die verschillende expertises steeds intensiever samengewerkt. In de samenleving zien we daar veel mooie voorbeelden van. Tegelijkertijd zien we dat samenwerking niet altijd even gemakkelijk van de grond komt. In de praktijk zijn er obstakels die de samenwerking in de weg staan.

In de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Sahla (D66) en Maatoug (GroenLinks) wordt de regering verzocht om een lijst van geïdentificeerde knelpunten bij de samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs, zoals genoemd in verschillende onderzoeken. Daarbij wordt verzocht om mogelijke oplossingen om de knelpunten weg te nemen.[1] In deze brief gaan wij, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, in op de knelpunten in de samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs en de oplossingen die we hier samen met het veld voor inzetten. Daarbij zien we samenwerking niet als doel op zich, maar een middel om de ontwikkeling van jonge kinderen te bevorderen en ouders en professionals daarbij beter te ondersteunen.
De brief is als volgt opgebouwd. Als eerste beschrijven we een aantal onderzoeken die gedaan zijn rondom de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Vervolgens lichten we de knelpunten in de samenwerking toe. Een deel van de knelpunten in de samenwerking is terug te leiden tot de verschillende doelen van kinderopvang en onderwijs, en de verschillen tussen het kinderopvang- en onderwijsstelsel.

[1] Kamerstuk 31 322, nr. 458.

kst-31322-489
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

In deze brief zijn de mogelijke oplossingsrichtingen binnen de huidige stelsels in beeld gebracht. Oplossingen waar een stelselwijziging voor nodig is, worden buiten beschouwing gelaten. Per knelpunt en oplossingsrichting staat beschreven wie van de betrokken partijen het voortouw neemt om dit uit te voeren.

1. Onderzoeken naar samenwerking kinderopvang en onderwijs

De afgelopen tien jaar is veel onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen kinderopvang en school. Dit was zowel gericht op een «totaal dag-aanbod» van school en kinderopvang, ten behoeve van het ontzorgen van ouders, als op de inhoudelijke samenwerking en doorgaande ontwikkelingslijn, zoals met het beleid voor de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Hieronder gaan we in op de belangrijkste onderzoeken, zoals die van de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang,[2] het CPB-onderzoek «Samenwerking opvang en onderwijs,»[3] het onderzoek «Toekomst van de kinderopvang» van de Universiteit Utrecht,[4] het SER-advies «Een kansrijke start voor alle kinderen»,[5] en de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen.[6]

Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen

In de eindrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen die eind 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden, zijn verschillende scenario's beschreven die inzicht geven in de mogelijkheden van een andere inrichting van het stelsel van kindvoorzieningen. De weergegeven scenario's zijn opgebouwd uit verschillende bouwstenen. Deze geven een goed inzicht in de vormgeving en achtergrond van het huidige stelsel met de daarbij behorende knelpunten en oplossingsrichtingen. Bij het opstellen van deze scenario's zijn de beschikbare onderzoeksresultaten betrokken, en is uitvoerig gesproken met relevante stakeholders zoals ouders, branchepartijen, gemeenten en uitvoeringspartijen. Dit rapport is dan ook mede richtinggevend geweest voor de keuzes die in het huidige coalitieakkoord zijn gemaakt.

Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang

Een van de meest toonaangevende onderzoeken die de knelpunten in de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs in beeld heeft gebracht, is het adviesrapport van de Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang. Deze Taskforce werd in opdracht van onze ambtsvoorgangers van SZW en OCW opgericht. In 2017 zijn in totaal dertien adviezen uitgebracht met als doel de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang te vergemakkelijken:

1. Ontwerp een doorlopend pedagogisch curriculum
2. Bevorder pedagogisch partnerschap van ouders
3. Creëer tijd voor afstemming en ontwikkeling
4. Stimuleer het werken in interprofessionele teams
5. Ontwerp een digitaal educatief dossier
6. Zorg voor een brede verspreiding van beschikbare kennis
7. Neem als gemeente initiatief en regie
8. Veranker duurzame en structurele samenwerking

---

[2] Kamerstuk 31 322, nr. 330

[3] CPB: samenwerking kinderopvang en onderwijs, 2017

[4] Leseman, P. P. M., van der Werf, W., Jepma, I., Studulski, F., Nelemans, S., & Slot, P. L. (2021). Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning.

[5] SER (2021). Een kansrijke start voor alle kinderen. Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0–13 jaar.

[6] Kamerstuk 31 322, nr. 424

9. Oefen gezamenlijk toezicht uit bij model 4-instellingen
10. Zoek naar nieuwe btw-oplossingen
11. Ontwikkel alternatieve benaderingen voor gezamenlijke huisvesting
12. Maak ontwikkel- en leercentrum mogelijk in wetgeving
13. Voer een basistoegangsrecht in[7]

Deze adviezen zijn sindsdien – waar mogelijk binnen het huidige stelsel en de huidige (Europese) wet- en regelgeving – opgevolgd of nog in uitwerking.

Over de voortgang van de uitwerking van deze adviezen, hebben wij u op verschillende momenten geïnformeerd. Zo is in de wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang opgenomen dat kinderopvangorganisaties in hun pedagogisch beleidsplan moeten opnemen hoe kinderen gevolgd worden en hoe er naar een doorlopende ontwikkellijn wordt gestreefd (aansluitend op advies 1). Daarnaast is het sinds het wijzigen van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in 2018 verplicht dat ve-instellingen in het pedagogisch beleidsplan vermelden hoe ouders betrokken worden bij het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen (aansluitend op advies 2). In de wet IKK geldt eenzelfde verplichting dat kinderopvangorganisaties de ontwikkeling van kinderen periodiek met de ouders bespreken. Ook door de kinderopvang- en onderwijssector zelf zijn stappen gezet om te komen tot onder andere meer doorlopende leerlijnen (advies 1), handreikingen rond de inzet van niet-groepsgebonden uren (advies 3), meer interprofessioneel samenwerken (advies 4), het meer delen van beschikbare kennis (advies 6), en meer structurele samenwerking (advies 8). In hoofdstuk 2 ga ik hier uitgebreider op in. Voor advies 5 («ontwerp een digitaal educatief dossier») geldt dat de Kamer eerder is geïnformeerd dat een digitaal educatief dossier niet wenselijk werd gevonden door het veld.[8] Wel is een handreiking gepubliceerd over hoe scholen en kinderopvangorganisaties informatie kunnen uitwisselen op grond van privacywetgeving (AVG).[9] Ten aanzien van advies 7 («Neem als gemeente initiatief en regie») geldt dat de VNG gemeenten ondersteunt die inzetten op verdere samenwerking tussen scholen en kinderopvang. Bij veel van de initiatieven die we in de maatschappij zien rond samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang is de gemeente ook betrokken. Op de huidige stand van zaken rond de adviezen 10 en 11 ga ik later in deze brief verder in (zie paragraaf 2.1.4 en 2.3.1). Wij hebben u eerder laten weten dat de adviezen 12 en 13 buiten de taakopdracht van de Taskforce vielen en daarmee buiten het huidige wettelijke kader.[10] Tezamen met advies 9 vergen deze mogelijke oplossingsrichtingen een stelselwijziging. Zoals wij eerder in onze brief aangeven, richten wij ons op de mogelijkheden binnen de huidige stelsels en laten we oplossingen waar een stelselwijziging voor nodig is buiten beschouwing.

Samenwerking opvang en onderwijs

Uit het CPB-onderzoek «Samenwerking opvang en onderwijs» blijkt dat een samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs voordelen oplevert, met name voor kinderen met een taal- en onderwijsachterstand. Volgens het onderzoek kunnen er echter ook nadelen aan verbonden zijn. Zo kan (meer exclusieve) samenwerking bijvoorbeeld de keuzevrijheid van ouders beperken, maar ook zorgen voor meer segregatie. Het CPB adviseert om de samenwerking te stimuleren, onder meer door het verzamelen van *best practices* of het stimuleren van kennisoverdracht

[7] Advies 12 en 13 lagen buiten de scope van de Taskforce, deze zijn niet opgevolgd.
[8] Kamerstuk 31 322, nr. 373
[9] Handreiking: Informatieoverdracht tussen kinderopvang en basisonderwijs, maart 2021
[10] Kamerstuk 31 322, nr. 373

tussen pedagogisch professionals en leerkrachten. In het volgende hoofdstuk beschrijven wij verschillende initiatieven rondom kennisdeling.

Toekomst van de kinderopvang

In het onderzoek van de Universiteit Utrecht naar vve en de overgang tussen voorschoolse educatie en school,[11] worden enkele lessen getrokken voor beleid:
– Lichte vormen van samenwerking hebben al positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen.
– Samenwerking gaat niet vanzelf, maar heeft ondersteuning van beleid nodig.
– Er moet meer worden ingezet op deelname van alle doelgroepkinderen.
– In de praktijk wordt duidelijk hoezeer kinderopvang en onderwijs verschillend georganiseerd en gereguleerd zijn.

De lessen worden onder andere meegenomen in de cao-onderhandelingen door de branchepartijen. Zo is door de cao-partners van de kinderopvang afgesproken dat de kinderopvang en het onderwijs tot medio 2024 de mogelijkheden verkennen om de verschillende cao's naar elkaar toe te laten groeien.[12] Ook worden combinatiebanen gezien als een belangrijke factor om de samenwerking te verbeteren, en de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Wat er gebeurt rondom het stimuleren van combinatiebanen lichten we in paragraaf 2.1.2 verder toe.

Een kansrijke start voor alle kinderen

Het SER-Advies «Een kansrijke start voor alle kinderen» gaat voornamelijk over het kinderopvangstelsel, de ontwikkeling van kinderen en het bevorderen van gelijke kansen. De SER stelt dat het streven erop gericht moet zijn een stabiel en toekomstbestendig stelsel van voorzieningen voor alle kinderen te creëren. Belangrijke verworvenheden om daarbij te behouden, zijn volgens de SER de keuzevrijheid van ouders, de gelijkwaardigheid van kinderopvang- en onderwijsorganisaties, de diversiteit van het aanbod en het ondernemerschap en de innovatiekracht van de sector. Daar waar het de samenwerking tussen kinderopvang en het onderwijs betreft, stelt de SER dat er ten aanzien van het eerdere advies voor sluitende dagarrangementen, nog geen grote vooruitgang is geboekt. De SER benoemt onder andere de btw-afdracht bij uitwisseling van personeel en de ongelijkheid in positie van kinderopvang en onderwijs bij het huren van ruimten in het schoolgebouw als knelpunten bij verdere samenwerking. Ook beveelt de SER het aanpassen van schooltijden aan om te komen tot meer regelmaat op alle weekdagen (zoals door het stimuleren van een vijfgelijkedagenmodel). In het volgende hoofdstuk beschrijven we de voortgang op al deze punten.

2. Knelpunten en oplossingen in de samenwerking

Zoals in de paragraaf hierboven beschreven, hebben verschillende trajecten en onderzoeken de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen bij de samenwerking tussen kinderopvang en het basisonderwijs uitgebreid in kaart gebracht. Veel partijen, waaronder scholen, kinderopvangorganisaties, gemeenten en de rijksoverheid, hebben de afgelopen jaren elk vanuit hun eigen rol bijgedragen aan het verder oplossen van de

[11] Leseman, P. P. M., van der Werf, W., Jepma, I., Studulski, F., Nelemans, S., & Slot, P. L. (2021). Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning.
[12] Kinderopvang Werkt! (2023). Nieuwe Cao Kinderopvang 2023–2024.

knelpunten. Zo is er vorig jaar een handreiking van de bovengenoemde partijen verschenen met verschillende opties voor samenwerking rondom de realisatie van gezamenlijke huisvesting. Ter uitwerking van onze reactie op de motie van de leden Sahla (D66) en Maatoug (GroenLinks), is er samen met betrokken partijen, nog eens integraal naar deze knelpunten gekeken en zijn de stappen die hier al op zijn genomen én de stappen die de komende tijd nog verder worden gezet, in kaart gebracht.

De lijst met knelpunten en oplossingen die u in dit hoofdstuk vindt, is opgesteld in nauwe samenwerking met vele partners in het veld. Allereerst is op basis van verschillende onderzoeken en op basis van gesprekken met ouders, kinderopvangorganisaties en wetenschappers, een lijst met knelpunten opgesteld. Deze is voorgelegd aan de verschillende partijen in de kinderopvang- en onderwijssector, met als doel deze te prioriteren en aan te vullen.[13] Wij danken alle partijen voor hun reactie hierop. Al deze partijen hebben hun eigen rol en verantwoordelijkheid in onze gezamenlijke aanpak om de samenwerking tussen kinderopvang en het basisonderwijs verder te versterken.

2.1 Interprofessioneel samenwerken

2.1.1 Cultuurverschillen

De kinderopvang en het primair onderwijs hebben ieder een eigen cultuur. Deze diversiteit kan de samenwerking versterken, maar kan, wanneer de verschillen te groot zijn, deze samenwerking ook juist bemoeilijken. Ook in de adviezen van onder andere de Taskforce kwam dit punt aan bod. Zo werd het veld geadviseerd om een gezamenlijke visie te formuleren en in de cao's afspraken op te nemen over afstemmings- en ontwikkelingsuren.

Voorop staat dat kinderopvang en onderwijs gelijkwaardige partijen zijn en dat zij vanuit dat uitgangspunt de samenwerking opzoeken. Het werkveld kinderopvang en primair onderwijs investeert in het werken in interprofessionele teams en het uitwisselen van kennis en het organiseren van een doorgaande ontwikkellijn voor kinderen. Op deze manier wordt meer begrip voor en kennis van elkaars visie en werkwijze verkregen. Dit sluit aan op het advies van de Taskforce en de eerdere Kabinetsreactie daarop.[14] Zo wordt er ieder jaar op initiatief van de PO-Raad, BK, BMK, Sociaal Werk Nederland, VNG en Jeugdzorg Nederland een landelijke dag georganiseerd die in het teken staat van integrale kindcentra (IKC). Deze dag staat in het teken van het delen van de laatste ontwikkelingen, goede voorbeelden en ervaringen op het gebied van brede scholen en kindcentra. We zouden graag zien dat het werkveld nog meer die verbinding met elkaar opzoekt, om zo te kunnen leren van elkaars expertise. Als gevolg hiervan kan de ontwikkeling van het jonge kind nog meer doorlopend ondersteund worden. Een mooie mogelijkheid daartoe, biedt de door de kinderopvangsector aangekondigde verkenning in het kader van de «cao van de toekomst», waarbij het doel is te komen tot meer interprofessionele samenwerking met onder andere het onderwijs. Later in deze brief gaan we hier breder op in. We juichen dit initiatief toe en roepen de kinderopvang- en onderwijssector op hier samen een succes van te maken.

---

[13] Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, Branchevereniging Ondernemers Kinderopvang, BelangenVereniging van Ouders in de Kinderopvang, Voor Werkende Ouders, Beroepsvereniging Pedagogisch Professionals in Kinderopvang, PO-Raad, FNV, CNV en de VNG. Ook is de lijst voorgelegd aan een klankbordgroep van schoolleiders in het primair onderwijs.

[14] Kamerstuk 31 322, nr. 373

2.1.2 Combinatiebanen

Combinatiebanen tussen kinderopvang en onderwijs kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van de personeelstekorten in beide sectoren.[15] Combinatiebanen kunnen namelijk het werken in de kinderopvang (en dan met name de bso) en het onderwijs aantrekkelijker maken door het bieden van de mogelijkheid tot een groter contract en meer diversiteit en doorgroeimogelijkheden. Daarnaast kunnen combinatiebanen leiden tot een betere overdracht tussen kinderopvang en onderwijs en stimuleert het de uitwisseling van kennis tussen sectoren. Ook de branchepartijen kinderopvang en primair onderwijs zien combinatiebanen als een van de kansrijke mogelijkheden om de samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs verder te brengen en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te bieden aan personeel. Combinatiebanen kunnen daarnaast bijdragen aan het creëren van een stabiele en veilige omgeving voor het kind, omdat dit bijdraagt aan de herkenbaarheid van de beroepskrachten voor de kinderen.

Op verschillende manieren wordt geprobeerd om de inzet van combinatiebanen te vergroten. Zo zien we vanuit de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs mooie initiatieven ontstaan voor combinatiebanen, waarbij medewerkers van de bso ook in de klas werken als onderwijsassistent. Ook het Programma School en Omgeving kan nieuwe mogelijkheden bieden tot combinatiebanen tussen verschillende (krapte)sectoren.[16]

Kinderopvang werkt! voert momenteel, met subsidie vanuit het Ministerie van SZW, een onderzoek uit naar combinatiebanen, onder meer tussen kinderopvang en primair onderwijs. Ze brengen verschillende knelpunten in kaart, maar ook *best practices* en succesfactoren. Nu zien we namelijk dat dit inzicht er onvoldoende is en dat kinderopvangorganisaties en scholen daarom soms voorzichtig zijn met het inzetten van combinatiebanen. Terwijl combinatiebanen kansen bieden om de personeelstekorten in beide sectoren te verminderen. De opgehaalde punten worden gebundeld in een praktische handreiking voor kinderopvangorganisaties. Met deze handreiking kunnen zij aan de slag met het (verder) opzetten van succesvolle combinatiebanen. Dit onderzoek en de handreiking worden afgerond na de zomer. Ook zal bij het verder stimuleren van combinatiebanen de motie van de leden Smals en Van Beukering-Huijbregts worden meegenomen inzake een online combinatiebanenmarkt voor tekortsectoren.[17]

Ook vanuit de brancheorganisaties voor kinderopvang, de werknemersorganisaties en de PO-Raad is er aandacht voor combinatiebanen. De partijen zetten onder andere in op kennisdeling; ze informeren kinderopvangorganisaties en scholen over de mogelijkheden van combinatiebanen op de eigen websites en tijdens inspiratiebijeenkomsten.[18] Daarnaast hebben de VNG, PO-, VO- en MBO-raad en Brancheverenigingen Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) de bestuurlijke propositie «Een sterke basis door krachtige samenwerking – Naar een sterke pedagogische basis voor kinderen en jongeren» opgesteld.[19] De precieze consequenties, zoals uitvoerbaarheid en doelmatigheid, van de denkrichtingen uit de propositie kunnen de partijen nog nader analyseren.

---

[15] Kamerstuk 31 322, nr. 463.

[16] 7 juli jl. is de startbrief over het plan van aanpak van het Programma School en Omgeving met de Kamer gedeeld; Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 639.

[17] Kamerstuk 36 200 XV, nr. 39, 1 december 2022

[18] Kinderopvang Werkt! (2019). Combinatiebanen in de kinderopvang.

[19] PO-Raad (2022). Naar een sterke pedagogische basis voor kinderen en jongeren.

Deze partijen willen gezamenlijk meer investeren in de versterking van de pedagogische basis rondom het kind en de jongere, volgens de volgende drie lijnen:

1. Anders samenwerken: vanuit school en kinderopvang een inclusieve en preventieve aanpak voor alle kinderen ontwikkelen.
2. Anders organiseren: collectief gefinancierde, integrale basisvoorzieningen (school- én kinderopvang) waar ieder kind en iedere jongere kan meedoen aan sport, cultuur en andere activiteiten.
3. Anders opleiden: meer aandacht voor breed opgeleide en omgevingsgerichte professionals, zodat ook in het onderwijs en de kinderopvang de juiste professionals op de juiste plek beschikbaar zijn.

We moedigen de partijen aan verder aan de slag te gaan met de uitwerking van deze punten. Deze aanpak kan ook kansen bieden voor de inzet van meer combinatiebanen en daarmee het verminderen van het personeelstekort.

Knelpunten die in ieder geval spelen bij de inzet van combinatiebanen zijn de verschillen tussen de cao's van de verschillende sectoren en de btw-afdracht op uitleen van personeel. Hieronder gaan we specifiek op deze punten in.

2.1.3 Cao's en arbeidsvoorwaarden

Uit de praktijk krijgen wij signalen dat er onvoldoende afstem- en overlegmomenten mogelijk zijn tussen de medewerkers in de kinderopvang en in het primair onderwijs, bijvoorbeeld bij de informatieoverdracht. De Taskforce heeft dit punt eveneens geadresseerd. Zij stelt dat dit deels ligt aan de verschillen in niet-groepsgebonden uren in de cao's KO en PO. Deze niet-groepsgebonden uren zijn bedoeld voor medewerkers om bijvoorbeeld administratie te doen, voor te bereiden en te overleggen. En dus ook voor afstemming en overleggen met kinderopvang of primair onderwijs. Er zijn meer van deze uren beschikbaar in het basisonderwijs vergeleken met de kinderopvang. De branchepartijen kinderopvang en onderwijs opperen nog een andere reden: de verschillende werktijden. Leerkrachten zijn 's middags na school beschikbaar voor overleg, wanneer juist de bso aan de gang is. En bso-medewerkers tijdens schooltijd, wanneer de leerkrachten niet beschikbaar zijn.

Het ophogen van niet-groepsgebonden uren in de cao kinderopvang kan leiden tot meer afstem- en overlegmomenten voor een overdracht. Deze oplossing is ook in de beleidsreactie op de Taskforce meegegeven aan de cao-partijen. Medewerkers in de kinderopvang hebben op deze manier meer tijd voor overleggen en overdrachten. Dit vergt mogelijk meer personeelscapaciteit, maar kan ook bijdragen aan het verminderen van werkdruk en kan er daarmee aan bijdragen dat de kinderopvang een aantrekkelijker sector wordt om in te werken. Daarnaast moet de optie om de niet-groepsgebonden uren te verhogen, worden afgewogen tegen een mogelijk effect op de tarieven voor ouders. De kinderopvangbranche kan daarnaast kennis over niet-groepsgebonden uren verder verspreiden voor een optimale inzet van deze uren. Er bestaan al handreikingen over niet-groepsgebonden uren die nogmaals onder de aandacht kunnen worden gebracht.[20]

Ook andere verschillen in cao's, functiehuizen en salarisschalen voor de kinderopvang en het primair onderwijs bemoeilijken de samenwerking.

[20] Onder meer: Kinderopvang werkt! «Minder werkdruk door voldoende tijd voor niet-groepsgebonden werk», juli 2021.

Wij roepen de cao-partijen daarom op om duidelijke afspraken te maken rondom de samenwerking kinderopvang-onderwijs en de verschillende cao's en arbeidsvoorwaarden. Op 9 februari 2023 is een onderhandelaarsakkoord voor de nieuwe cao-kinderopvang afgesproken. Hierin hebben de cao-partijen kinderopvang ook het voornemen opgenomen om een verkenning te doen naar een «cao van de toekomst». Door onderzoek en dialoog willen zij aanbevelingen doen en tot afspraken komen om het voor kinderopvangprofessionals gemakkelijker te maken om binnen verschillende branches te werken.
Door te kijken hoe arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden beter op elkaar aan kunnen sluiten. De branches onderwijs, (jeugd)zorg, welzijn, en sectoren sport en cultuur zijn relevante partners die hierbij worden uitgenodigd. Onderwerpen die zullen worden besproken zijn onder meer samen anders werken, leven lang ontwikkelen, flexibiliteit en werkzekerheid, en functiedifferentiatie. Onderwerpen die sterk kunnen bijdragen aan het aantrekkelijker maken van de kinderopvangsector en aanpalende sectoren, en het verbeteren van de samenwerking daartussen. Ook kunnen goede afspraken combinatiebanen tussen verschillende sectoren verder stimuleren. We moedigen deze verkenning daarom zeer aan.

2.1.4 Btw op uitleen van personeel

Op de uitleen van personeel tussen kinderopvang en primair onderwijs wordt btw geheven. In de (Europese) btw-regelgeving is vastgesteld dat de uitleen een btw-belaste prestatie is. Doordat onderwijs- en kinderopvangpartijen deze btw niet in aftrek mogen brengen, werkt de uitleen van personeel tussen deze partijen kostenverhogend. Dit kan dan ook een belemmering vormen voor combinatiebanen tussen kinderopvang en primair onderwijs.

De Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang geeft in haar advies aan dat er praktische btw-oplossingen bestaan om voornoemde btw-druk te voorkomen of te verminderen, maar dat niet altijd helder is wat op dit gebied al dan niet is toegestaan. Gezien het feit dat de btw-regels gebaseerd zijn op Europese regelgeving, is er op nationaal niveau weinig ruimte voor vrijstellingen of andere oplossingen. Om verheldering te geven, hebben wij in 2018 samen met het Ministerie van Financiën een handreiking uitgebracht over de heffing van btw op de uitleen van personeel tussen kinderopvang en primair onderwijs. In deze handreiking wordt binnen de huidige regelgeving uitgelegd wat de mogelijkheden zijn voor btw-oplossingen.[21] Allereerst gaat de handreiking in op verschillende btw-oplossingen waarbij de kinderopvang en school als separate organisaties werken. Denk hierbij aan afspraken over kosten voor gemene rekening met een vooraf vaststaande verdeelsleutel. Een tweede optie is om een personele unie te creëren door het bestuur en de raad van toezicht van de kinderopvang en school door dezelfde personen te laten vormen. Onder voorwaarden kan in dat geval een fiscale eenheid voor de btw worden gevormd. Deze handreiking wordt momenteel geactualiseerd. Een update hiervan zal na de zomer worden gepubliceerd.

2.1.5 Verklaring omtrent gedrag (VOG)

Wanneer iemand zowel in de kinderopvang als in het primair onderwijs werkt of gaat werken, heeft die persoon verschillende VOG's nodig. Voor beide sectoren gelden soortgelijke risico's, maar er zijn accentverschillen

[21] Stcrt. 2018, nr. 68656.

in de screeningsprofielen voor beide VOG's. Uw Kamer heeft nadrukkelijk gevraagd om dit knelpunt op te lossen.[22]

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Justis, verantwoordelijk voor het behandelen van VOG-aanvragen, gevraagd om een impactanalyse uit te voeren naar de uitvoeringsconsequenties van een aanpassing van het VOG-screeningsprofiel voor het primair onderwijs. Deze impactanalyse zal naar verwachting nog voor de zomer gereed zijn. Op basis van de resultaten zullen de Ministeries van SZW en OCW in gesprek gaan over de mogelijkheden en wenselijkheid om de betreffende VOG-systematiek aan te passen. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt hierbij actief betrokken.

2.1.6 Schooltijden

Uit verschillende onderzoeken, waaronder het hierboven beschreven SER-advies, komen de verschillende schooltijden die scholen hanteren als knelpunt naar voren bij het verbeteren van de samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Een vijfgelijkedagenmodel voor alle scholen wordt daarbij aangeraden door de SER.

Sommige scholen hanteren een traditioneel schoolrooster, met korte dagen op de woensdag en vrijdag. Anderen hebben een continurooster zonder lange lunchpauzes of een vijfgelijkedagenmodel met iedere dag dezelfde tijden. Verschillende schooltijden kunnen een continue inzet van pedagogisch professionals op de bso en het bieden van een uitdagend programma belemmeren. Het kan verstorend werken wanneer verschillende kinderen op verschillende tijden binnenkomen. Wanneer iedere school met een vijfgelijkedagenmodel zou werken, zou de bso meer stabiliteit kunnen bieden gedurende de week en ook op de woensdag en vrijdag een aantrekkelijker aanbod kunnen bieden. Kinderopvangorganisaties zien namelijk een lagere vraag naar opvang op de woensdag- en vrijdagmiddag, waardoor het soms moeilijk is een (uitdagend) programma voor die dagen vorm te geven en er tegelijkertijd op andere dagen wachtlijsten ontstaan. Ouders kiezen er vaak voor die dag(en) vrij te nemen en ook sport- en cultuurclubs zijn vaak op die middagen actief. Dit is ook lastig voor ouders met zowel een kind op de bso als op de kinderdagopvang, die daardoor ook voor het niet-schoolgaande kind uitwijken naar de drukbezette maandag, dinsdag en donderdag voor kinderopvang.

Deze knelpunten rondom schoolroosters zijn lastig op te lossen, gezien de vrijheid van inrichting die scholen hebben in de wettelijke kaders op het gebied van onderwijstijd. Ook de PO-Raad benadrukt dat scholen de keuzevrijheid moeten blijven behouden in hun schooltijden. Het onderwijsveld zou hierbij dus aan zet zijn. Om tot een gelijkere verdeling van werktijden, schooltijden en gebruik van kinderopvang over de week te komen, zullen meerdere gelijktijdige bewegingen moeten plaatsvinden, bij onder andere ouders, scholen en werkgevers.

Naast het stimuleren van scholen om over te gaan op een vijfgelijkedagenmodel, benadrukken de branchepartijen voor kinderopvang het belang van samenwerking met onder andere werkgevers en sport- en cultuurverenigingen bij het oppakken van een betere aansluiting van tijden. Deze partijen houden namelijk ook rekening met of zoeken aansluiting bij de schooltijden. Daarom moedigen we werkgevers en werknemers aan om

[22] Onder meer in «Inbreng Verslag van een Schriftelijk overleg» inzake Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kwaliteit kinderopvang en het Tijdelijk besluit experiment meertalige dagopvang (Kamerstuk 31 322, nr. 479).

samen tot concrete afspraken en acties te komen om werken op woensdag en vrijdag beter te faciliteren. Ik ga hierover in gesprek met de sociale partners. Zij spelen een belangrijke rol in dit vraagstuk.
Verder benoemen sommige branchepartijen dat zij voorkeur hebben voor integratie van onderwijs- en kinderopvangtijd, zoals wordt gedaan in een aantal kindcentra in het land.[23] In het beoogde model van de branchepartijen wordt een integraal concept aangeboden waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderwijs- en kinderopvangtijd. Om gaten in het dagprogramma van kinderen te voorkomen, kan vanuit praktische overwegingen een dergelijk aanbod in de regel alleen plaatsvinden in een integraal kindcentrum waarbij een nauwe samenwerking plaatsvindt tussen de kinderopvangorganisatie en het onderwijs. In augustus 2020 is het Experiment Ruimte in Onderwijstijd gestart.[24] Aan het experiment doen twintig basisscholen mee die mogen afwijken van de vakantieregeling en de vijfdaagse schoolweek. Het experiment wordt vijf jaar lang gemonitord en geëvalueerd. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden gebruikt bij het bepalen van onder welke randvoorwaarden meer flexibiliteit kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Op basis van de inzichten zal het experiment worden vervolgd of wordt bekeken of aanpassing van wet- en regelgeving wenselijk is.

2.1.7 Opleidingen

Personeel werkzaam in de kinderopvang en het primair onderwijs moeten voldoen aan andere kwalificatie-eisen, omdat er verschillende expertises nodig zijn in beide sectoren. Dit leidt tot uitdagingen bij het uitwisselen van personeel. Breder opleiden voor de kinderopvang- en onderwijssector kan kansen bieden om de samenwerking te versterken en de kwaliteit in beide sectoren te verhogen. Er is nog een klein aantal gezamenlijke opleidingen voor kinderopvang en basisonderwijs.

Vanuit de sectoren kinderopvang en primair onderwijs, maar ook de zorg, is er vraag naar breed opgeleide professionals. De branchepartijen kinderopvang vertegenwoordigen de sector in de sectorkamers en marktsegmenten van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Hier kunnen zij nieuwe brede opleidingen stimuleren. Daarnaast is in 2018 is de Associate degree Pedagogisch Educatief Professional gecreëerd. Deze opleiding is inmiddels op veertien hogescholen te volgen en leidt op tot breed inzetbare medewerkers in de kinderopvang, vve en het primair onderwijs. Hogescholen bepalen zelf of zij meer gezamenlijke opleidingen zoals deze Ad PEP willen ontwikkelen.[25]

We roepen de branchepartijen uit beide sectoren en de opleiders op om verder aan de slag te gaan met brede opleidingen, als optie naast een gespecialiseerde opleiding. Zo kunnen we in de toekomst mensen breder inzetten in meerdere kraptesectoren, zoals het onderwijs en de kinderopvang, maar ook de zorg. Dit versterkt bovendien de samenwerking en kennisdeling tussen verschillende sectoren.

---

[23] Een goed voorbeeld hiervan is het Speelleercentrum De Wijde Wereld in Uden, waar kinderen een geïntegreerd aanbod van onderwijs, opvang sport en cultuur ontvangen en onderwijs over de dag verspreid wordt aangeboden.
[24] Kamerstuk 31 293, nr. 541.
[25] Daarbij dient wel het proces van de macrodoelmatigheidstoets en de accreditatie te worden doorlopen.

2.2 Overgang kinderopvang – primair onderwijs

2.2.1 Overdracht informatie tussen kinderopvang (dagopvang en bso) en primair onderwijs

Een goede overdracht van informatie over een kind van de kinderopvang naar de basisschool (en andersom) is noodzakelijk om optimaal in te kunnen spelen op de behoeften van een kind door de medewerkers op school en de kinderopvang. Dit geldt zowel voor de overgang van een peuter naar de kleuterklas (dagopvang naar het basisonderwijs) als de meer dagelijkse overdracht tussen buitenschoolse opvang en basisonderwijs. Kinderopvangorganisaties werken veel samen met scholen en schoolbesturen, maar deze samenwerking verloopt wisselend. Dit komt onder andere door verschillende visies en werkwijzen van de vele samenwerkingspartners. Ook de werkdruk binnen de kinderopvang en het primair onderwijs speelt een rol. Daarnaast is het in het geval van de overgang van (peuter)opvang naar basisonderwijs aan de kinderopvang om de overdracht op te stellen, het onderwijs om de overdracht te ontvangen en er iets mee te doen, en ouders om hier toestemming voor te geven. Bij de overgang bso-basisschool zijn dit beide partners die een overdracht moeten opstellen en met elkaar uitwisselen. Ook deze veelheid aan schakels kan de overdracht bemoeilijken. In het beleidsplan van een kinderopvangorganisatie moet staan op welke manier een overdracht gebeurt, maar er zijn geen verplichtingen omtrent de inhoud van de overdracht.[26] Dit kan leiden tot een wisselende kwaliteit van de informatieoverdracht. In de voorschoolse educatie zijn er wel afspraken gemaakt over de overdracht van informatie, deze zijn opgenomen in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie.

In 2021 hebben wij een handreiking over de AVG bij de overdracht van informatie tussen kinderopvang en primair onderwijs gepubliceerd.[27] Uit de praktijk blijkt dat deze handreiking onvoldoende is om de meer overkoepelende knelpunten rondom de overdracht op te lossen. Zo blijkt dat het sterk wisselt hoe een overdracht tussen kinderopvang en school wordt ingevuld. We zijn voornemens om samen met de beide sectoren en ouderpartijen te bezien hoe we samen tot oplossingsrichtingen kunnen komen om de informatieoverdracht beter vorm te geven. Inzet hierbij is een handreiking over de beste vormgeving(en) van een overdracht, die door de betrokken partijen kan worden verspreid.

2.2.2 Overgang van voorschoolse voorziening naar primair onderwijs

Het algemene beeld is dat de overgang van kinderopvang naar basisschool voor veel kinderen zonder (blijvende) problemen verloopt. Uit het wetenschappelijk kader «Verbeteren start in het basisonderwijs» blijkt dat naar schatting voor circa tien tot twintig procent van de kinderen de start in het basisonderwijs minder soepel verloopt. Dit in het bijzonder voor vier specifieke (deels overlappende) groepen: kinderen die geen voorschoolse voorziening hebben bezocht, kinderen met een onderwijs-/ontwikkelingsachterstand, kinderen met extra ondersteuningsbehoeften/beperkingen en kinderen met een ontwikkelingsvoorsprong. Het integreren van peuter- en kleutergroepen kan worden gezien als een kansrijke maatregel om de overgang naar de basisschool te versoepelen. Echter zijn de systemen vanuit de kinderopvang en onderwijs hier, gezien de verschillen in onder andere kwaliteitseisen, niet op ingericht. Daarnaast ontvangen we vanuit de branchepartijen en de VNG het signaal dat er voor kinderopvang en scholen weinig ruimte is om maatwerk te leveren

[26] Besluit kwaliteit kinderopvang, art. 3.2
[27] Rijksoverheid (2021). Informatieoverdracht tussen kinderopvang en basisonderwijs

bij de overgang op basis van ontwikkelbehoeften van het kind. Vanuit het belang van het kind, vinden we het belangrijk om de mogelijkheid te onderzoeken om de overgang van kinderopvang naar de basisschool soepeler en meer geleidelijk te organiseren en ruimte te bieden voor innovatie die de samenwerking tussen de kinderopvang en het basisonderwijs versterkt. Dit, omdat kinderen zijn gebaat bij continuïteit in het pedagogisch aanbod.

De voormalig Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media heeft in 2021 aan uw Kamer gemeld dat hij samen met de toenmalig Staatssecretaris van SZW wilde kijken naar een onderzoek naar de effecten van samenvoeging van peuters en kleuters in één groep. In nauwe afstemming met de Inspectie van het Onderwijs zijn wij voornemens om op termijn een onderzoek te starten naar peuter-kleutergroepen. Hierbij zal worden getoetst wat het effect is van het structureel samenvoegen op het welbevinden en de ontwikkeling van deze kinderen, en de kwaliteit en veiligheid. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd op basis van een nog op te stellen experimenteerbesluit. Voorwaarden voor deelname zullen onder andere gericht zijn op de emotionele veiligheid en het welbevinden van jonge peuters in de groep. De voorwaarden worden opgenomen in het nog op te stellen experimenteerbesluit.

2.3 Gelijk speelveld kinderopvang en primair onderwijs

Wij zien in praktijk dat scholen en kinderopvang elkaar steeds meer opzoeken. Wij juichen dit toe. Hierdoor kan namelijk de doorlopende ontwikkeling van kinderen vanuit verschillende expertises worden gestimuleerd. Er is veel variatie in de vormen van samenwerking. Zo zien we bijvoorbeeld vaak dat er een nauwe samenwerking tussen een kinderopvangorganisatie en een basisschool ontstaat, maar zijn er ook basisscholen die zelf kinderopvang exploiteren. De stelselverschillen tussen de private kinderopvangsector en de publieke onderwijssector leiden tot een verschil in uitgangspositie en kunnen daarmee soms een gelijk speelveld in de weg staan. Vanuit het veld is er behoefte aan helderheid over wet- en regelgeving rondom knelpunten in de gezamenlijke huisvesting, partnerkeuze van scholen, financiering van kinderopvang en onderwijs en het voorrangsbeleid dat sommige scholen hanteren voor de kinderopvang in eigen beheer of waarmee zij samenwerken.

2.3.1 Gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs

In het eerder beschreven rapport van de Taskforce uit 2018 komt aan bod dat de Wet op het primair onderwijs niet voorziet in reguliere huurbescherming voor kinderopvangorganisaties. Hierdoor ervaren kinderopvangorganisaties onzekerheid in de gezamenlijke huisvesting met scholen. Zo komt het voor dat kinderopvangorganisaties met korte opzegtermijn uit het gebouw moeten vertrekken, als de school dat wenst of deze ruimte nodig heeft.

Eind 2022 heeft de werkgroep een praktische handreiking[28] over gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs opgeleverd die aan de Tweede Kamer is aangeboden.[29] De handreiking beschrijft mogelijke scenario's voor het organiseren en financieren van huisvesting binnen het wettelijk kader, inclusief de knelpunten en hoe hiermee om kan worden gegaan.

---

[28] De handreiking is samengesteld door: VNG, Brancheverenigingen Maatschappelijke Kinderopvang, Brancheorganisatie Kinderopvang, PO-Raad, Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, Kenniscentrum Ruimte-OK, OCW en SZW.

[29] Kamerstuk 31 322, nr. 467

2.3.2 Partnerkeuze, financiering en het voorrangsbeleid scholen

Het primair onderwijs is uitgezonderd van de Wet Markt en Overheid[30].

Dit betekent dat bij de samenwerking tussen scholen en kinderopvangorganisaties de gestelde regels van de Wet Markt en Overheid die tot doel hebben gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren, niet van toepassing zijn.

Zo kunnen scholen bijvoorbeeld een (nauwe) samenwerkingsrelatie met één kinderopvangaanbieder aangaan zonder een transparante manier van aanbesteden waarbij diverse kinderopvangorganisaties mee kunnen dingen. Andere kinderopvangorganisaties kunnen hiervan nadeel ondervinden. Het komt ook voor dat de school zelf een kinderopvangorganisatie opricht en andere kinderopvangorganisaties daardoor geen kans meer maken op een (nauwe) samenwerking.

Gezien de steeds meer opkomende trend van samenwerking tussen scholen en kinderopvangorganisaties en het belang daarvoor ten aanzien van de doorgaande ontwikkellijnen verdient het aandacht en inzet van alle betrokken partijen om de samenwerking tussen de marktgeoriënteerde kinderopvangorganisaties en de publieke onderwijsinstanties op een zo goed en eerlijk mogelijk manier te laten verlopen. Op die manier kunnen namelijk verschillende partijen in staat worden gesteld om vanuit hun rol en expertise zo goed mogelijk binnen het huidige stelsel bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen.

Voor wat betreft financiering moeten scholen die kinderopvang aanbieden volgens de Wet op het primair onderwijs de financiering van kinderopvang strikt scheiden van onderwijsmiddelen. Dit betekent dat zij bij gebruik van gezamenlijke middelen door de kinderopvang (zoals personeel, huisvesting en materieel) de daadwerkelijke kosten hiervan moeten doorberekenen aan de kinderopvang. Er dient dus een duidelijk gescheiden boekhouding te zijn.

Tot slot hebben scholen de wettelijke vrijheid om een voorrangsbeleid te hanteren. Zo geven sommige scholen leerlingen voorrang die naar een bepaalde kinderopvang zijn geweest. Dit kan de keuzevrijheid van ouders beperken en kan ertoe leiden dat een kinderopvangorganisatie in de buurt zich benadeeld voelen. Het kan de kwaliteit van de kinderopvang ten goede komen wanneer ouders hun keuze voor een kinderopvanglocatie zoveel mogelijk maken op basis van de kwaliteit van die kinderopvang en andere aspecten die ouders van belang vinden. Vanuit dat oogpunt is het niet wenselijk als voorrang tot een bepaalde basisschool ook de keuze voor een kinderopvanglocatie bepaalt. Tegelijkertijd schuilt hierin het dilemma dat het voor een goede doorgaande leerlijn en het bevorderen van samenwerking tussen kinderopvang en school ook goed is wanneer een leerling wel de keuze heeft naar een school te gaan waarmee de kinderopvang een intensieve samenwerking heeft en wordt dit als gevolg van wachtlijsten bij scholen soms bemoeilijkt.

---

[30] De Wet Markt en Overheid bevat gedragsregels voor de centrale overheden, decentrale overheden en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, indien zij ervoor kiezen goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Omdat overheden bij het verrichten van dergelijke economische activiteiten oneigenlijk gebruik kunnen maken van publieke middelen, kan dit leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. De Wet Markt en Overheid heeft het doel deze concurrentievervalsing tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren.

De bovengenoemde problematiek en de reikwijdte daarvan is in eerdere onderzoeken niet in beeld gebracht. Wij zijn voornemens in 2023 gezamenlijk een onderzoek uit te laten voeren waarmee wij inzicht krijgen in cijfers en feitelijke gegevens ten aanzien van de hiervoor beschreven problemen op het gebied van partnerkeuze, financiering en het gehanteerde voorrangsbeleid door scholen.

Bij dit onderzoek zullen wij de relevante veldpartijen[31] actief betrekken. Wanneer eenmaal inzicht ontstaat in de reikwijdte van deze problematiek kunnen we gezamenlijk met deze partijen het verdere gesprek aangaan over mogelijke oplossingsrichtingen en de wenselijkheid van de rol- en taakverdeling hierin.

3. Tot slot

Een goede samenwerking tussen de kinderopvang en het primair onderwijs is essentieel. Een betere samenwerking leidt tot betere kwaliteit van onderwijs en kinderopvang, en maakt beide sectoren aantrekkelijker voor professionals om in te werken. Ook kan door een goede samenwerking de ontwikkeling van het kind beter ondersteund worden. De noodzaak om onnodige obstakels weg te nemen, wordt dan ook breed gevoeld. We hebben al verschillende initiatieven in gang gezet om knelpunten weg te nemen. Het blijft van belang om meer (nieuwe) knelpunten aan te pakken. In deze brief hebben we beschreven wat al loopt, op welke acties wij de komende tijd inzetten, en welke acties de sectorpartijen de komende tijd ondernemen. Wij moedigen de sectorpartijen, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, aan om hier ook op volle kracht mee door te gaan. Gezamenlijk zetten we in op een kinderopvang- en onderwijssector die elkaar vanuit hun eigen rol en expertise versterken en aanvullen, om op die manier het beste te bieden aan kinderen, hun ouders en professionals.

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

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

[31] Brancheorganisatie Kinderopvang, de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, PO-Raad en de VNG.