



KINDEROPVANGTOESLAG IN DE PARTICIPATIEWET

ONDERZOEK NAAR HET RECHT OP KINDEROPVANGTOESLAG VOOR OUDERS MET JONGE KINDEREN IN DE BIJSTAND

Managementsamenvatting

In dit verkennende onderzoek beantwoorden wij de vraag hoe de Participatiewet werkt voor ouders met jonge kinderen en in hoeverre zij door het ontbreken van het recht op kinderopvangtoeslag (KOT) worden belemmerd om deel te nemen aan een traject dat naar werk leidt. Wij geven inzicht in de keuzes die gemeenten maken bij de praktische invulling van de Participatiewet en de gevolgen die dit heeft voor het recht op KOT van ouders in de bijstand. Dit recht is geregeld in de Wet kinderopvang (Wko), maar de inhoudelijke keuzes van gemeenten bepalen of activiteiten waaraan een bijstandsouder deelneemt recht geven op KOT of niet. Dit onderzoek geeft inzicht in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk en de mogelijke knelpunten voor bijstandhouders. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2024 tot en met mei 2025, in opdracht van het ministerie van SZW.

Het onderzoek bestaat uit een documentenstudie, verkennende interviews met landelijke stakeholders, casestudies bij zeven gemeenten en data-analyse. De casestudies bij zeven gemeenten vormen de kern van het onderzoek. Per onderzochte gemeente hebben wij beleidsdocumenten bestudeerd en interviews gehouden met beleidsmedewerkers, re-integratieconsulenten en/of kinderopvangmakelaars en (in sommige gevallen) ouders in de bijstand.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het indelen van activiteiten in de Participatiewet

De Participatiewet ondersteunt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt richting werk en maatschappelijke participatie. Gemeenten organiseren hiervoor verschillende activiteiten en voorzieningen die in te delen zijn in drie categorieën. Deze categorieën zijn niet wettelijk vastgelegd, maar worden doorgaans gehanteerd door gemeenten:

- a. Trajecten direct naar werk (categorie A);
- b. Sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B);
- c. Sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C).

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de toewijzing van activiteiten aan de drie categorieën, wat leidt tot verschillen tussen gemeenten in het recht op KOT. Alleen activiteiten onder categorie A en B die direct gericht zijn op arbeidsinschakeling (re-integratie) geven recht op KOT. Categorie C biedt dat recht niet, omdat activiteiten in deze categorie gericht zijn op maatschappelijke participatie. Er is momenteel geen overzicht van hoe gemeenten activiteiten indelen, noch hoe dit het recht op KOT beïnvloedt. Het ontbreken van het recht op KOT kan nadelige gevolgen hebben voor bijstandhouders met jonge kinderen, omdat dit kan zorgen voor belemmeringen in hun toegang tot de arbeidsmarkt.

Wanneer recht op KOT in de Participatiewet?

Ouders moeten zelf KOT aanvragen bij Dienst Toeslagen; dit gebeurt niet automatisch. Dienst Toeslagen controleert bij het Inlichtingenbureau (IB) of de aanvrager deelneemt aan een erkend re-integratietraject. Gemeenten registreren deze trajecten via het Re-integratiebericht in het Digitaal Klantdossier. Alleen zeven specifiek benoemde trajecten, zoals een participatieplaats, jobcoaching of vrijwilligerswerk, geven recht op KOT. De bijstandsouder moet tijdens de aangevraagde periode deelnemen aan ten minste één van deze zeven trajecten. Ook moet de kinderopvangorganisatie geregistreerd zijn, en het kind bij de ouder wonen.



Gemeenten ervaren onvoldoende grip rondom KOT in de Participatiewet

In dit onderzoek blijkt dat gemeenten de wet- en regelgeving rondom de KOT binnen de Participatiewet als complex ervaren, met name omdat zij onvoldoende duidelijkheid hebben over hun eigen rol en verantwoordelijkheden. Activiteiten die onder categorie A vallen, worden doorgaans zonder twijfel als re-integratieactiviteiten beschouwd, waardoor het recht op KOT daarbij helder is. Bij activiteiten in categorie B en C is vaker sprake van onzekerheid: de onderzochte gemeenten weten niet altijd of deze activiteiten binnen de definitie van re-integratie vallen en of deze recht geven op KOT. Deze onzekerheid en de onduidelijkheid over de eigen rol bij de onderzochte gemeenten heeft twee oorzaken. Ten eerste is een deel van de consulenten onvoldoende bekend met de regels rondom KOT voor bijstandhouders. Zij realiseren zich niet altijd dat de wijze waarop een activiteit wordt geclassificeerd (re-integratie of participatie) directe gevolgen heeft voor het recht op KOT, of weten niet goed hoe zij trajecten correct moeten registreren richting IB. Ten tweede is het onduidelijk voor de onderzochte gemeenten welke gegevens Dienst Toeslagen hanteert bij de beoordeling van het recht op KOT.

Gemeenten hanteren verschillende criteria voor de classificatie van re-integratie-activiteiten, waarbij afstand tot de arbeidsmarkt vaak leidend is

De zeven onderzochte gemeenten hanteren verschillende werkwijzen bij de classificatie van activiteiten als re-integratietraject (categorie A en B). In de meeste onderzochte gemeenten is de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt van een bijstandhouder bepalend voor het classificeren van een activiteit of voorziening. Bijstandhouders met een 'korte' afstand tot de arbeidsmarkt nemen deel aan re-integratievoorzieningen (categorie A en B), terwijl bijstandhouders met een 'lange' afstand tot de arbeidsmarkt vooral deelnemen aan voorzieningen gericht op sociale activering zonder directe focus op arbeidsinschakeling (categorie C). De definities van 'korte' en 'lange' afstand tot de arbeidsmarkt verschillen per gemeente. Enkele onderzochte gemeenten classificeren een activiteit of voorziening als 're-integratie' op basis van de vraag of deze activiteit of voorziening direct gericht is op arbeidsinschakeling. Deze gemeenten hanteren daarmee de indeling in de drie categorieën: A, B en C.

De onderzochte gemeenten beschikken over veel verschillende re-integratietrajecten en toch zijn de meeste voorzieningen en activiteiten onder te brengen in enkele hoofdgroepen die te typeren zijn als trajecten direct naar werk (categorie A). Veelvoorkomende activiteiten en voorzieningen in categorie A zijn: proefplaatsingen, participatieplaatsen, jobcoaching en trajecten gericht op zelfstandig ondernemerschap. De onderzochte gemeenten geven aan dat zij vooral investeren in bijstandsgerechtigden die op korte termijn kunnen uitstromen naar werk, vanwege de beperkte middelen voor de uitvoering van de Participatiewet. De indeling van de categorieën B en C is minder eenduidig dan A, want het aanbod is zeer divers. Een overeenkomst tussen de onderzochte gemeenten is dat zij scholing meestal indelen als sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B). Vrijwilligerswerk valt over het algemeen onder sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) en wordt dus meestal niet beschouwd als een re-integratietraject. Opvallend hieraan is dat vrijwilligerswerk juist een van de trajecten is die bij de Dienst Toeslagen recht geeft op KOT. De reden dat gemeenten dit vaak niet beschouwen als re-integratie is dat het in de praktijk regelmatig niet gaat om een vrijwilligerswerktraject met een duidelijk doel, maar slechts om enkele uren inzet per week om te participeren.

Omvang groep bijstandhouders zonder recht op KOT lijkt beperkt

Een van de doelen van het onderzoek is om de omvang van de groep bijstandhouders met jonge kinderen te bepalen, met en zonder recht op KOT (categorie B en C). Hiervoor werd aanvankelijk de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) van CBS gebruikt, maar uit onze verkenning bleek dat een zuivere bepaling op basis van deze data niet mogelijk is. Daarom is er in dit onderzoek gekozen om een schatting

van de groep bijstandhouders met jonge kinderen in categorie B en C te maken op basis van beschikbare gegevens in openbare bronnen. Zowel de geschatte omvang van bijstandhouders zonder recht op KOT als de omvang van bijstandhouders in categorie B is relatief beperkt in aantal. Dit in verhouding tot de totale bijstandspopulatie in juni 2024 van 342.960 huishoudens en aantal bijstandhouders in december 2023 (33.725 – 37.582 huishoudens). Bijstandhouders zonder recht op KOT omvatten naar schatting 5.300 tot 13.500 huishoudens, terwijl de omvang van bijstandhouders in categorie B naar schatting tussen de 1.700 en 6.300 huishoudens ligt.

Bijstandhouders ervaren door het niet ontvangen van KOT belemmeringen om te re-integreren of participeren, maar meer factoren spelen een rol

In de casestudies komt naar voren dat vooral alleenstaande ouders met een klein of geen sociaal netwerk worden belemmerd om ontwikkel- of re-integratiestappen te zetten wanneer zij geen recht hebben op KOT. Zonder KOT kunnen zij geen kinderopvang betalen en zonder kinderopvang hebben zij weinig of geen ruimte om deel te nemen aan activiteiten totdat hun kinderen naar de basisschool gaan. Het recht op KOT is vaak niet de grootste belemmering bij re-integratie, maar wel een belangrijke factor naast problemen op verschillende leefgebieden die veel bijstandhouders hebben. Consulenten zoeken voor bijstandhouders zonder recht op KOT vaak naar activiteiten waaraan zij kunnen deelnemen op momenten waarop de kinderen op de peuterspeelzaal zijn. In de praktijk betekent dit dat de mogelijkheden voor deze ouders om deel te nemen aan activiteiten vaak zeer beperkt zijn. Een (klein) deel van de bijstandhouders is zeer gemotiveerd om stappen richting werk of participatie te zetten en voelt zich hierdoor belemmerd. Een ander (groter) deel ervaart dit niet zo, maar ook deze ouders kunnen volgens consulenten méér ontwikkelstappen zetten en hun afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen wanneer zij recht hebben op KOT. Naast problemen op verschillende leefgebieden en het recht op KOT speelt nog een aantal bredere belemmeringen rondom kinderopvang voor de re-integratie van bijstandhouders: wachttijden en hoge kosten voor kinderopvang, de emotionele belemmering om een kind aan anderen toe te vertrouwen en de realiteit dat bijstandhouders er regelmatig financieel op achteruit gaan wanneer zij uitstromen uit de bijstand.

Ondersteuning door gemeenten voor bijstandhouders met en zonder recht op KOT varieert

De meeste consulenten zijn zich bewust van het feit dat bijstandhouders zonder recht op KOT belemmeringen ervaren om stappen te zetten richting de arbeidsmarkt, maar beschouwen de beperkte mogelijkheid als een gegeven. Naast de landelijke regelingen Sociaal Medische Indicatie (SMI) en vroegschoolse en voorschoolse educatie (vve) bieden de onderzochte gemeenten weinig aanvullende ondersteuning voor bijstandhouders die geen recht hebben op KOT. Sommige onderzochte gemeenten kopen trajecten in speciaal voor alleenstaande bijstandhouders waarbij kinderopvang is geregeld of ontwikkelen pilots in bepaalde wijken waarvan gratis kinderopvang onderdeel is. Ook zoeken enkele consulenten creatieve oplossingen om bijstandhouders recht op KOT te geven, bijvoorbeeld het plaatsen van een bijstandhouder in een traject direct naar werk voor één dag(deel) in de week. Bijstandhouders die wel recht hebben op KOT kunnen verschillende vormen van ondersteuning krijgen van gemeenten op het gebied van kinderopvang: ondersteuning bij het aanvragen van KOT en een aanvullende tegemoetkoming voor de eigen bijdrage (soms zelfs hoger dan de wettelijke richtlijn voorschrijft). In de grote onderzochte gemeenten is een team van kinderopvangmakelaars dat ouders helpt om een geschikte opvangplek te vinden. In alle onderzochte gemeenten heerst er angst voor terugvorderingen door Dienst Toeslagen; daardoor beoordelen consulenten zorgvuldig of een ouder recht heeft op KOT.

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	2
1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond en aanleiding	7
1.2	Aard van het onderzoek	8
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak	9
1.5	Leeswijzer	9
2	Wanneer recht op KOT in de Participatiewet?	11
2.1	Wetgeving: Participatiewet en Wet kinderopvang	11
2.2	Voorwaarden en toetsing van KOT voor bijstandsgerechtigden	11
3	Recht op KOT in de Participatiewet in de huidige context	13
3.1	Onduidelijkheid bij gemeenten over leidende wetgeving	13
3.2	Verschillende knelpunten rond het recht op KOT in de Participatiewet	13
4	Voorbeelden van belemmeringen door het ontbreken van recht op KOT in de Participatiewet	16
4.1	Jong stel met kind: Wmo-dagbesteding als eerste stap in re-integratie	16
4.2	Alleenstaande moeder wil een goede toekomst: therapie als eerste stap in re-integratie	16
4.3	Alleenstaande moeder wil aan zichzelf werken: zonder concrete afspraken geen recht op KOT	17
4.4	Alleenstaande vader moet zich breder oriënteren: (te) weinig ruimte voor werken aan mindset	17
4.5	Alleenstaande moeder volgt taaltraject: geen KOT en oppas, waardoor zij wekelijks een les mist	17
5	Gemeenten hanteren verschillende criteria voor re-integratie, waarbij afstand tot de arbeidsmarkt vaak leidend is	19
5.1	Verschillen tussen gemeenten in toewijzen van activiteiten of voorzieningen als re-integratie of participatie	19
5.2	Gemeenten hanteren vaak dezelfde indeling van activiteiten en voorzieningen voor trajecten direct naar werk (categorie A)	20
5.3	Bij gemeenten geldt vrijwilligerswerk vaker als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) dan wel (categorie B)	21
6	Omvang groep bijstandhouders zonder recht op KOT lijkt beperkt in aantal	22
6.1	Exacte bepaling omvang groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT niet mogelijk	22
6.2	Geschatte omvang groep bijstandhouders zonder recht op KOT lijkt beperkt in aantal	23
7	Bijstandhouders ervaren door het niet ontvangen van KOT belemmeringen om te re-integreren of participeren	25
7.1	Belemmeringen spelen met name bij alleenstaande ouders	25

7.2	Gemeenten kijken naar de mogelijkheden van bijstandhouders voor deelname aan sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling	26
7.3	Naast het recht op KOT zijn er andere belemmeringen voor de re-integratie van bijstandhouders rondom kinderopvang	26
7.4	Recht op KOT is vaak niet de grootste belemmering bij re-integratie, maar wel een belangrijke factor	28
8	Ondersteuning van gemeenten voor bijstandhouders met en zonder recht op KOT varieert	30
8.1	Gemeenten zoeken creatieve oplossingen om bijstandhouders recht op KOT te geven of kinderopvang te financieren	30
8.2	Meeste gemeenten bieden weinig aanvullende ondersteuning voor bijstandhouders die geen recht hebben op KOT naast landelijke regelingen	31
8.3	Gemeenten bieden bijstandhouders die recht hebben op KOT verschillende vormen van ondersteuning voor de kinderopvang	32
8.4	Gemeenten ondersteunen bij het aanvragen van KOT maar zorgen over terugvordering blijven	33
9	Conclusies en aanbevelingen	34
9.1	Recht op KOT binnen de Participatiewet: onduidelijkheid en onwetendheid leidt tot onzekerheid en belemmeringen voor bijstandhouders	34
9.2	Aanbevelingen	35
A.	Methode schattingen omvang bijstandhouders met en zonder recht op KOT	39
B.	Bestudeerde documenten	42

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Participatiewet is erop gericht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen bij het vinden van werk en om hun deelname aan de samenleving te bevorderen. De uitvoering van de wet ligt bij gemeenten. Zij hebben de taak om inwoners die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet, te begeleiden naar werk (indien mogelijk) en participatie te stimuleren¹. Gemeenten organiseren hiervoor verschillende activiteiten en voorzieningen die in te delen zijn in drie categorieën. Deze categorieën zijn niet wettelijk vastgelegd, maar worden doorgaans gehanteerd door gemeenten:

- a. Trajecten direct naar werk (categorie A);
- b. Sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B);
- c. Sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C).

In het vervolg van dit rapport hanteren wij deze driedeling in categorieën als uitgangspunt.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van ouders is de beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang. De kinderopvangtoeslag (KOT), geregeld via de Wet kinderopvang (Wko), ondersteunt hierin. Deze toeslag maakt het voor ouders mogelijk om de zorg voor kinderen te combineren met werk. Voor het recht op KOT geldt echter een arbeidseis: ouders moeten werken of behoren tot een specifieke doelgroep, zoals studenten of inburgeraars.

Ook binnen het kader van de Participatiewet kunnen ouders recht hebben op KOT, mits zij werken dan wel deelnemen aan activiteiten gericht op arbeidsinschakeling. Trajecten gericht op werk (categorie A) en activiteiten die kunnen worden gekarakteriseerd als sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B) geven dus recht op KOT, aangezien deze direct gericht zijn op arbeidsinschakeling. Categorie C omvat activiteiten en voorzieningen van sociale activering die primair gericht zijn op maatschappelijke participatie, zonder directe koppeling met arbeidsinschakeling. Deelname aan dergelijke activiteiten geeft dan ook géén recht op KOT.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om te bepalen of een inwoner een voorziening direct gericht op arbeidsinschakeling nodig heeft. Dit biedt ruimte voor maatwerk, maar creëert ook variatie tussen gemeenten. Deze verschillen kunnen nadelige gevolgen hebben, vooral voor ouders met jonge kinderen. In de ene gemeente kan een ouder namelijk wél aanspraak maken op KOT, terwijl een ouder met vergelijkbare activiteiten in een andere gemeente dit recht niet heeft. Dit belemmert niet alleen de toegang tot de arbeidsmarkt, maar kan ook leiden tot een gevoel van ongelijkheid en onrechtvaardigheid, wat het vertrouwen in de overheid ondermijnt.

Het ontbreekt op dit moment aan een overzicht van de indeling van activiteiten en voorzieningen in de Participatiewet in de categorieën in verschillende gemeenten. Daarnaast ontbreekt inzicht in hoe gemeenten hiermee omgaan en de invloed hiervan op het verkrijgen van de KOT voor ouders met jonge kinderen en de belemmeringen voor ouders voor re-integratie en arbeidsparticipatie. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Significant APE daarom gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar hoe het recht op KOT in de Participatiewet in de praktijk werkt.

¹ Het gaat hierbij vooral om inwoners met een bijstandsuitkering, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om niet-uitkeringsgerechtigden.

Aanleiding van het verkennend onderzoek is een technische wijziging van de **Wko** voor inburgering per 1 januari 2027. Met de wetswijziging zullen alle activiteiten van het inburgeringstraject recht gaan geven op KOT. Maar onder de Participatiewet is er enkel recht op KOT als deze activiteiten direct gericht zijn op arbeidsinschakeling. In de praktijk kan dit leiden tot situaties waarin dezelfde activiteit wél recht op KOT geeft wanneer deze onder de Wet inburgering (Wi2021) valt, maar niet wanneer deze onder de Participatiewet wordt aangeboden.

Daarnaast sluit dit onderzoek aan bij de ambities van het programma **Participatiewet in Balans**. Met het programma Participatiewet in Balans wordt gewerkt aan een voorstel om de wet meer uit te laten gaan van menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging. Een van de doelen is om praktische belemmeringen weg te nemen om arbeidsinschakeling, maatschappelijke participatie en meer uitstroom voor inwoners uit de bijstand te stimuleren².

Dit onderzoek geeft inzicht in hoe het recht op KOT in de praktijk uitwerkt binnen de Participatiewet en draagt zo bij aan de beleidsmatige afweging over een eventuele verruiming.

1.2 Aard van het onderzoek

Dit onderzoek heeft een **verkennend karakter** en schetst een eerste beeld van de beleidskeuzes en de indeling van activiteiten en voorzieningen in de drie categorieën die gemeenten doorgaans hanteren binnen de Participatiewet. Daarnaast geeft dit onderzoek de belemmeringen weer die ouders met jonge kinderen in de Participatiewet ervaren wanneer zij geen recht hebben op KOT. In dit onderzoek richten we ons specifiek op **ouders in de bijstand** (hierna: bijstandsouders). In lijn met de Wko bakenen we de doelgroep verder af tot bijstandsouders met één of meerdere kinderen in de leeftijd tot en met de basisschool.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de praktische invulling van de Participatiewet en hoe dit zich verhoudt tot de Wko. Hierbij ligt de nadruk op het duiden van de verschillen tussen de drie genoemde categorieën onder de Participatiewet, de implicaties voor het recht op KOT voor ouders met jonge kinderen en hoe deze zich verhouden tot een belangrijk doel van kinderopvang: arbeidsparticipatie. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe werkt de Participatiewet voor ouders met jonge kinderen en in hoeverre worden zij belemmerd om deel te nemen aan een traject naar werk?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende elf onderzoeksvragen:

1. Welke activiteiten vallen onder een traject direct naar werk (categorie A)?
2. Hoe wordt dat door gemeenten bepaald?
3. Welke verschillen zijn er tussen gemeenten in trajecten direct naar werk (categorie A)?
4. Welke activiteiten vallen onder categorie B en C?
5. Hoe wordt dat door gemeenten bepaald?
6. Is er overlap tussen activiteiten in categorie A, B en C?
7. Wat is de omvang van de groep onder categorie B en C?
8. Is er ondersteuning geregeld voor ouders die deelnemen aan categorie C bij het zorgen voor de kinderen en geen recht hebben op KOT?

² [Kamerbrief over visie Participatiewet in balans | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

-
9. Vormt het niet ontvangen van KOT voor ouders onder categorie C een belemmering om deel te nemen aan deze activiteiten?
 10. Worden ouders met jonge kinderen die deelnemen aan categorie B belemmerd om door te stromen naar een 'traject naar werk'? Zo ja, wat zijn deze belemmeringen?
 11. Wat is de omvang van de groep ouders van jonge kinderen die zowel onder de Wi2021 als onder de Participatiewet categorie C vallen?

1.4 Onderzoeksaanpak

We hebben het onderzoek via verschillende methoden uitgevoerd. We zijn gestart met een documentenstudie en hebben verkennende gesprekken gevoerd met diverse stakeholders, waaronder Dienst Toeslagen, VNG, Divosa, de directie Kinderopvang van het ministerie van SZW, Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Vervolgens hebben we casestudies uitgevoerd bij zeven gemeenten. We hebben gekozen voor casestudies omdat deze methode diepgang mogelijk maakt en ruimte geeft om de variëteit aan casuïstiek waarmee gemeenten te maken hebben goed in beeld te brengen. De gemeenten zijn geselecteerd uit een groep van dertig gemeenten met het hoogste percentage bijstandsgerechtigden met jonge kinderen. Bij de selectie is gelet op variatie in gemeentegrootte. Waarbij een nadruk ligt op grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners), omdat deze gemeenten over het algemeen meer casuïstiek en aandacht hebben voor het onderwerp.

Bij deze zeven gemeenten spraken we zowel met beleidsadviseurs als professionals in de uitvoering, zoals re-integratieconsulenten, participatiecoaches en kinderopvangmakelaars. Ook hebben we bij drie van deze zeven gemeenten gesprekken gevoerd met ouders met jonge kinderen in de bijstand die geen recht hebben op KOT. Dit heeft geleid tot kwalitatieve informatie over welke activiteiten onder de verschillende categorieën binnen de Participatiewet vallen, welke redenen en besluitvormingsprocessen aan de categorisering ten grondslag liggen en vooral welke belemmeringen ouders zonder KOT ervaren om deel te nemen aan de re-integratie- en participatietrajecten. Daarnaast hebben we data-onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de groep bijstandsouders in de verschillende categorieën. Onze eerste route was om de omvang van deze groep te bepalen met de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) van CBS. Echter bleek dit na een verkenning niet mogelijk (zie voor meer informatie hoofdstuk 6). We hebben daarom op basis van de beschikbare data van openbare bronnen de omvang van de groep bijstandsouders in categorie B en C geschat. De kwantitatieve en kwalitatieve informatie hebben we geanalyseerd, getoetst en samengebracht tot een overzichtelijk beeld op basis van de casestudies.

De (voorlopige) bevindingen hebben we geanalyseerd en vervolgens getoetst en verrijkt in het beleidsoverleg over bestaanszekerheid van de VNG, waaraan beleidsadviseurs van grote(re) gemeenten deelnemen. Tot slot zijn de (tussentijdse) resultaten besproken in een brede begeleidingscommissie en klankbordgroep, waarvan de feedback in het rapport is verwerkt.

1.5 Leeswijzer

In dit onderzoek werken we toe naar de beantwoording van de hoofdvraag. In het volgende hoofdstuk beschrijven we wanneer bijstandsouders recht hebben op KOT en hoe dit recht wordt getoetst. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van hoe het recht op KOT in de Participatiewet werkt in de huidige context. Hoofdstuk 4 geeft een omschrijving van de casuïstiek rondom het recht op KOT voor bijstandsouders die we tijdens dit onderzoek hebben opgehaald. In hoofdstuk 5 gaan we in op de indeling in de drie categorieën die gemeenten hanteren voor de activiteiten en voorzieningen in de Participatiewet. In hoofdstuk 6 beschrijven we waarom een exacte bepaling van de omvang van de groep bijstandsouders met en zonder recht op KOT niet mogelijk is en geven we de omvang voor deze doelgroepen op basis van grove schattingen weer. Hoofdstuk 7 gaat in op de belemmeringen die bijstandsouders ervaren rondom

KOT en kinderopvang. In hoofdstuk 8 beschrijven we welke vormen van ondersteuning gemeenten aanbieden op het gebied van kinderopvang en specifiek voor bijstandhouders die geen recht hebben op KOT. Ten slotte bevat hoofdstuk 9 onze conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen staat de geraadpleegde literatuur en de methodiek beschreven die we hebben gebruikt voor schattingen van de omvang van de doelgroep.

In de rest van het rapport maken we gebruik van de volgende indeling om aan te geven in hoeveel onderzochte gemeenten een bepaalde bevinding geldt:

- a. Enkele gemeenten: 1–2 gemeenten;
- b. Meerdere gemeenten: 3–5 gemeenten;
- c. De meeste gemeenten: 6–7 gemeenten.

2 Wanneer recht op KOT in de Participatiewet?

In dit hoofdstuk besteden we allereerst aandacht aan de combinatie van wetgeving die bepaalt of iemand recht heeft op KOT. Daarna bespreken we welke voorwaarden gelden en hoe wordt bepaald of een bijstandsgerechtigde recht heeft op KOT of niet.

2.1 Wetgeving: Participatiewet en Wet kinderopvang

De **Wko** regelt de wettelijke aanspraak op KOT ter (gedeeltelijke) vergoeding van de kosten van kinderopvang. KOT is bedoeld om ouders te ondersteunen bij het combineren van arbeid en de zorg voor kinderen. Het centrale doel van deze toeslag is het bevorderen van arbeidsparticipatie. Om die reden komen alleen werkende ouders - of specifieke doelgroepen zoals studenten en inburgeraars - in aanmerking voor KOT.

Gemeenten bieden verschillende mogelijkheden voor kinderopvang aan kinderen van ouders die geen betaalde baan hebben, zij het voor een beperkt aantal dagdelen. Dit geldt onder andere voor kinderen met een verhoogd risico op een ontwikkelachterstand, die in aanmerking kunnen komen voor voorschoolse educatie. Daarnaast is er peuteropvang beschikbaar voor jonge kinderen. Zowel voorschoolse educatie als peuteropvang is bedoeld voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar. Gemeenten kunnen ouders die vanwege sociaal medische problematiek de zorg voor hun kinderen niet volledig kunnen dragen, via de regeling Sociaal Medische Indicatie (SMI) een vergoeding geven voor de kosten van kinderopvang. Deze regeling geldt voor kinderen tot 12 jaar, net als de KOT.

De doelgroep die valt onder de **Participatiewet** heeft recht op KOT wanneer zij gebruik maakt van een voorziening, direct gericht op arbeidsinschakeling³. Dit heeft zich in de praktijk vertaald in dat bijstandsgerechtigden onder de Participatiewet die een traject direct naar werk (categorie A) volgen of deelnemen aan activiteiten die te classificeren zijn als sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B), recht hebben op KOT. Activiteiten en voorzieningen die gericht zijn op maatschappelijke participatie (categorie C) geven geen recht op KOT. De Participatiewet verplicht bijstandsgerechtigden om mee te werken aan deelname in re-integratietrajecten of participatietrajecten. Wel is onder de Participatiewet een ontheffing van de arbeidsplicht mogelijk voor alleenstaande ouders met jonge kinderen onder de 5 jaar.

2.2 Voorwaarden en toetsing van KOT voor bijstandsgerechtigden

Dienst Toeslagen is verantwoordelijk voor het toekennen, uitbetalen en eventueel terugvorderen van KOT. KOT wordt niet automatisch verstrekt en dient door de ouder zelf te worden aangevraagd bij Dienst Toeslagen. Een bijstandsgerechtigde komt in aanmerking voor KOT indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- a. De bijstandsgerechtigde volgt een re-integratietraject (categorie A of B). Indien de bijstandsgerechtigde een partner heeft, dient deze ook te werken, een opleiding of inburgeringscursus te volgen, of eveneens deel te nemen aan een re-integratietraject.
- b. De kinderopvangorganisatie is geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang.

³ Zoals bedoeld in [artikel 7, eerste lid, onder a, van de Participatiewet](#).

-
- c. Het kind woont bij de bijstandsgerechtigde.

Wanneer in een aanvraag voor KOT wordt aangegeven dat een inwoner een re-integratietraject volgt via de gemeente, zal Dienst Toeslagen deze informatie verifiëren bij het Inlichtingenbureau (IB)⁴.

Gemeenten leveren gegevens in het Re-integratiebericht via het Digitaal Klantdossier (DKD, GSDDossierReintegratie) aan IB over inwoners die deelnemen aan een re-integratietraject en zijn verantwoordelijk voor de registratie van deze trajecten⁵. In de dienstverlening van het IB worden zeven specifieke re-integratietrajecten uit het Re-integratiebericht toegepast als trajecten die recht geven op KOT:

- a. 22 Participatieplaats
- b. 23 Proefplaatsing ten behoeve van loonwaardebepaling
- c. 29 Overige werkplekken
- d. 30 Jobcoach/begeleiding op de werkplek
- e. 40 Coaching naar werk of participatie
- f. 42 Training, cursus of opleiding
- g. 43 Vrijwilligerswerk

Inwoners dienen deel te nemen aan ten minste één van bovenstaande re-integratietrajecten binnen de periode dat de ouder toeslag aanvraagt om recht te hebben op KOT.

Het IB verzamelt de gegevens via de 'Antwoordservice DKD' en maakt een antwoordbericht dat naar Dienst Toeslagen wordt gestuurd. Deze informatie vormt de basis voor de beoordeling van KOT-aanvragen door Dienst Toeslagen⁶. Daarnaast kan Dienst Toeslagen de betreffende inwoner verzoeken om aanvullende documentatie te delen waaruit blijkt dat er daadwerkelijk sprake is van een re-integratietraject. In de meeste gevallen betreft dit een officieel document van de gemeente of het re-integratiebedrijf, waarin deelname aan het traject wordt bevestigd. Dit kan bijvoorbeeld een beschikking van de gemeente zijn of een brief waarin de gemeente aangeeft dat de inwoner het traject volgt. De verklaring dient ten minste de volgende gegevens te bevatten:

- a. De startdatum van het re-integratietraject;
- b. De duur van het re-integratietraject.

Op basis van deze informatie kan Dienst Toeslagen vaststellen of een ouder recht heeft op KOT.

⁴ Het IB is een zelfstandige stichting die verantwoordelijk is voor de gegevensuitwisseling tussen verschillende overheidsorganisaties binnen het sociale zekerheidsstelsel, met als doel de uitvoering van werk, inkomen en sociale zekerheid te bevorderen. Het IB fungeert als centrale broker, die informatie beschikbaar stelt aan gemeenten, UWV en SVB. Dit bureau valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW.

⁵ Voor 1 januari 2025 leverden gemeenten elk kwartaal een bulklijst met gegevens over doelgroepouders aan bij het Inlichtingenbureau. Na 1 januari 2025 is dit niet meer nodig en loopt alles via Antwoordservice DKD.

⁶ Naast dit doel, leveren gemeenten het Re-integratiebericht ook voor andere doelen aan. Het oorspronkelijke doel was om met andere SUWI-ketenpartijen informatie over re-integratie te delen. Zo worden de gegevens gedeeld met andere gemeenten, bij bijvoorbeeld verhuizing en worden ze gedeeld met het UWV.

3 Recht op KOT in de Participatiewet in de huidige context

In dit hoofdstuk beschrijven we de wettelijke context van dit onderzoek en wat tot dusver al bekend is over belemmeringen die bijstandhouders zonder recht op KOT ervaren. We baseren ons hierbij op de documentstudie en de verkennende interviews met de directie Kinderopvang van het ministerie van SZW, Dienst Toeslagen, Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek, SCP, VNG en Divosa. In bijlage B staat welke documenten we voor dit onderzoek hebben bestudeerd.

3.1 Onduidelijkheid bij gemeenten over leidende wetgeving

In het verkennende interview met Maatwerkloket Multiproblematiek⁷ komt naar voren dat het in de praktijk voor gemeenten onduidelijk is welke wetgeving (Participatiewet of Wko) en instantie (gemeente of Dienst Toeslagen) leidend en bepalend zijn voor het recht op KOT voor bijstandhouders. Volgens het Maatwerkloket Multiproblematiek is de Participatiewet leidend en bepalen gemeenten of een traject dat een bijstandsgerechtigde volgt, wordt aangemerkt als re-integratie of niet. Wanneer een gemeente een traject aanmerkt als re-integratie dan heeft iemand recht op KOT en volgt Dienst Toeslagen deze beslissing. In een interview bevestigen medewerkers van Dienst Toeslagen deze werkwijze en benadrukken zij dat het in hun ogen passend is om kinderopvang te financieren wanneer een bijstandsgerechtigde verplicht deelneemt aan een gemeentelijk re-integratietraject. Er zijn geen landelijke onderzoeken of documenten die specifiek op dit onderwerp ingaan. Wel bestaan er enkele studies die hier zijdelings op aansluiten, evenals onderzoeken die gemeenten zelf hebben laten uitvoeren. Deze zijn meegenomen in dit onderzoek (zie bijlage B).

3.2 Verschillende knelpunten rond het recht op KOT in de Participatiewet

3.2.1 Indeling in categorieën door gemeenten en onduidelijkheid over recht op KOT

Een algemeen aandachtspunt is dat uit onderzoek van het SCP blijkt dat de aanname achter de Participatiewet dat (bijna) iedereen in de Participatiewet begeleid kan worden naar betaald werk, niet juist is⁸. Het SCP verwijst voor onderbouwing naar onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie dat de doelgroep van de Participatiewet nader in beeld brengt. In dat onderzoek komt naar voren dat ongeveer een derde van de bijstandsgerechtigden op dit moment niet betaald kan werken, maar op termijn wel. En dat ongeveer een derde ook op termijn niet betaald kan werken, vanwege problemen op meerdere

⁷ Professionals die zijn vastgelopen in een casus met multiproblematiek kunnen contact opnemen met het Landelijk Maatwerkloket Multiproblematiek. De organisatie achter dit loket, de Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek (PMM), helpt professionals van gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties maatwerk te bieden bij het doorbreken van vastgelopen multiprobleemsituaties. PMM is de landelijke hulpstructuur voor complexe multiproblematiek in het sociaal domein, waarbinnen verschillende ministeries, gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties samenwerken. Meer informatie is te vinden op de website: [Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek](#).

⁸ SCP (2024). Vertrouwen in de bijstand: een kwalitatieve studie naar de ondersteuning van bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

levensgebieden. Dit heeft gevolgen voor de ondersteuning van gemeenten aan bijstandsgerechtigden, die over het algemeen is gericht op begeleiding naar betaald werk.

Het onderzoek van het SCP laat ook zien dat de onderzochte gemeenten geen duidelijke indeling hanteren van bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken in de categorieën: trajecten direct naar werk (categorie A), sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B) en sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C). Het onderzoek maakt inzichtelijk dat in de praktijk grote verschillen bestaan tussen gemeenten en dat er bij gemeenten geen eenduidige werkwijze is om te bepalen of iemand kan werken of niet. De ene gemeente houdt vast aan het uitgangspunt dat alle inzet uiteindelijk moet toeleiden naar betaald werk en de andere gemeente deelt bijstandsgerechtigden wel in categorieën in en maakt daarmee een duidelijk onderscheid aan de voorkant. Hierbij lijken gemeenten niet bewust aandacht te besteden aan de invloed van deze keuzes op het recht op KOT. De VNG en Divosa geven daarbij aan dat zij de indruk hebben dat - vanuit het op beleid gebaseerd werken - de dagelijkse realiteit van bijstandhouders minder goed gezien wordt door gemeenten. Casuïstiek van het Maatwerkloket Multiproblematiek lijkt dit beeld te bevestigen. Bovendien komt naar voren dat gemeenten in sommige gevallen niet duidelijk aan bijstandhouders aangeven of een activiteit recht geeft op KOT of niet. Dit kan afhangen van het kennisniveau over KOT van de consultant die de bijstandhouder begeleidt. Het Maatwerkloket deelt daarbij het signaal dat bij zowel professionals als inwoners de angst voor terugvorderingen van KOT een belemmering vormt om KOT aan te vragen, zeker wanneer niet volledig duidelijk is of iemand hier wel of geen recht op heeft. VNG en Divosa benadrukken ten slotte dat het aanvragen van KOT op zichzelf mogelijk al een belemmering is voor ouders. De aanvraagprocedure is niet makkelijk en mensen kunnen bijvoorbeeld twijfelen over de beantwoording van de vragen.

3.2.2 Geen recht op KOT als belemmering voor ouders

In het onderzoek van SCP blijkt verder ook dat bijstandsgerechtigden het ontbreken van het recht op KOT soms ook als een belemmering ervaren voor arbeidsparticipatie, hoewel er geen specifieke aandacht was voor kinderopvang in het onderzoek. Meestal ging het dan om de belemmering die bijstandsgerechtigden met jonge kinderen in een traject gericht op maatschappelijke participatie (categorie C) ervaren omdat zij geen recht hebben op KOT. Het SCP benoemt in het onderzoek dat investeringen in voorzieningen als kinderopvang kunnen zorgen voor meer perspectief voor bijstandsgerechtigden op het verbeteren van hun situatie. Volgens het SCP heeft juist het gebrek aan toegang tot deze voorzieningen, die voor werkenden wel beschikbaar zijn, tot gevolg dat mensen in de bijstand weinig perspectief hebben op ontwikkeling.

Het Maatwerkloket en Dienst Toeslagen vertellen dat het voor sommige bijstandsgerechtigden een knelpunt is dat zij een (niet-)werkende partner hebben in het buitenland. Bijstandsgerechtigden die een re-integratietraject volgen met een werkende partner hebben recht op KOT, maar het kan ingewikkeld zijn om aan te tonen dat een partner in het buitenland werkt. En bijstandsgerechtigden van wie de partner in het buitenland niet werkt, hebben geen recht op KOT, terwijl zij wel alleen verantwoordelijk zijn voor de zorg voor de kinderen. Daarnaast benoemt Dienst Toeslagen dat ook een zwangerschap een knelpunt kan zijn, omdat bijstandsgerechtigden dan tijdelijk niet kunnen deelnemen aan een traject en in die periode ook geen recht meer hebben op KOT.

3.2.3 Vinden van kinderopvangplek en overige belemmeringen

In de gesprekken met VNG, Divosa en Dienst Toeslagen komt aan de orde dat het voor ouders regelmatig een grote uitdaging is om een kinderopvangplek te vinden voor hun kinderen. Wachtlijsten voor kinderopvangplaatsen zijn een belangrijk knelpunt voor zowel mensen met als zonder recht op KOT. Casuïstiek van het Maatwerkloket bevestigt dat het vinden van een opvangplek een belemmering kan

vormen voor ouders in de bijstand om de stap te zetten naar betaald werk. Zo zijn er voorbeelden van alleenstaande moeders die een werkgever hebben gevonden, maar uiteindelijk niet kunnen starten met een baan omdat het niet tijdig lukt om opvang voor de kinderen te regelen. Deze belemmering geldt echter ook voor ouders die geen bijstandsuitkering hebben. Ook is het vinden van kinderopvang en het regelen van KOT een belemmering voor bijstandhouders met kortdurende trajecten, zoals uit onderzoek van Movisie bij de gemeente Amsterdam blijkt. Het is omslachtig en ingewikkeld voor ouders om per traject kinderopvang te regelen. Het is volgens Movisie effectiever als dit over een langere periode structureel wordt georganiseerd.

Verder komt zowel in het onderzoek van het SCP als in de interviews naar voren dat bijstandsgerechtigden met regelmaat problemen hebben op verschillende levensdomeinen, waaronder de opvoeding van kinderen. Kinderen met een beperking kunnen vaak niet terecht op een reguliere opvang, wat het vinden van een geschikte plek nog moeilijker maakt. VNG en Divosa benoemen verder dat ouders regelmatig meer reistijd hebben naar gespecialiseerde opvangplekken en dat het regelen en financieren van vervoer naar de opvang ook een knelpunt kan zijn.

4 Voorbeelden van belemmeringen door het ontbreken van recht op KOT in de Participatiewet

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal casussen waarin het recht op KOT een belemmering vormt voor (alleenstaande) ouders in de Participatiewet om stappen te zetten richting betaald werk. We kiezen er bewust voor om deze casussen eerst te schetsen, voordat we dieper ingaan op de casestudies bij de zeven gemeenten en de uitkomsten daarvan. Op deze manier willen we de relevantie van het onderzoek onderstrepen en de complexe werkelijkheid achter de onderzoeksvragen meer tot leven laten komen. Het gaat om casussen die met ons zijn gedeeld tijdens een verkennend interview, tijdens interviews met consulenten van gemeenten en om situaties van bijstandhouders die we voor dit onderzoek hebben gesproken.

4.1 Jong stel met kind: Wmo-dagbesteding als eerste stap in re-integratie

Een jong stel - beide ouders zijn twintigers - heeft een kind van 2 jaar. De ouders hebben schulden en bij de vader speelt verslavingsproblematiek. De moeder wil een opleiding starten en de verwachting is dat zij na afronding van die opleiding betaald kan werken. De vader moet werken aan zijn dag- en nachtritme en leren structuur te geven aan zijn week. Hij is nog niet in staat om deel te nemen aan een re-integratietraject en krijgt een indicatie voor Wmo-dagbesteding. Het stel heeft geen recht op KOT, omdat de gemeente Wmo-dagbesteding niet beschouwt als re-integratie-activiteit. Terwijl dagbesteding voor de vader wel een eerste noodzakelijke stap is om te zorgen voor mogelijkheden om (op termijn) betaald te werken. De moeder wil de zorg voor het kind niet aan haar partner overlaten, omdat hij alleen hun kind onvoldoende structuur en veiligheid kan bieden. Hun sociale netwerk is klein en de familieleden met wie zij contact hebben, kunnen niet op het kind passen. Vooral de moeder is zeer gemotiveerd om zich te ontwikkelen en hun problemen op te lossen. Omdat het stel geen recht heeft op KOT kan zij echter geen opleiding starten. Zij wordt belemmerd door het feit dat zij en haar partner geen recht hebben op KOT en zij moet zorgen voor hun kind. Een professional bracht deze casus bij het Maatwerkloket Multiproblematiek. De oplossing die via het Maatwerkloket Multiproblematiek is gevonden, is dat de consulent in een individueel plan onderbouwt dat Wmo-dagbesteding een eerste re-integratiestap is. Hierdoor heeft het stel toch recht op KOT en kan hun kind een aantal dagen per week naar het kinderdagverblijf.

4.2 Alleenstaande moeder wil een goede toekomst: therapie als eerste stap in re-integratie

Een jonge alleenstaande moeder met één kind woont in de maatschappelijke opvang. Zij heeft veel tegenslag meegemaakt in haar leven en heeft therapie nodig om bepaalde trauma's te verwerken. Contact met familie en vrienden heeft de vrouw niet. Voor zij een kind kreeg en haar relatie verbrak, werkte zij fulltime en de verwachting is dat zij op termijn weer betaald kan werken. Maar zij heeft hierin nog best een lange weg te gaan. De moeder wil graag investeren in haar toekomst en de toekomst van haar kind. Maar zij moet eerst door middel van therapie aan zichzelf werken voordat zij kan deelnemen aan een re-integratietraject. Kinderopvang is noodzakelijk om deze stap te zetten, omdat de beschikbare therapie overdag plaatsvindt en de moeder naast de sessies tijd nodig heeft om deze te verwerken. Een consulent bespreekt de casus met collega's om een doorbraak te forceren. De oplossing die wordt gevonden is dat de consulent in een individueel plan met concrete doelen onderbouwt dat de therapie die de moeder gaat volgen een eerste stap is richting een betaalde baan. De consulent blijft nauw betrokken en houdt in de

gaten hoe het met de moeder en haar kind gaat en wat er (aanvullend) nodig is om de geplande stappen te kunnen zetten. Dit wordt vastgelegd in tussentijdse evaluaties om te bewaken dat er voldoende voortgang is.

4.3 Alleenstaande moeder wil aan zichzelf werken: zonder concrete afspraken geen recht op KOT

Als UWV haar ziekteverzuimkering stopt, komt een alleenstaande moeder met twee kinderen van 3 en 5 jaar oud in de bijstand. De moeder volgt op dat moment therapie. Het ene kind gaat een aantal dagen per week naar het kinderdagverblijf en het andere kind naar school en enkele middagen naar de Buitenschoolse Opvang (BSO). Omdat de vrouw voldoende werkervaring heeft en aangeeft dat zij op zoek wil naar een betaalde baan, plaatst de consulent haar in een bemiddelingstraject. Dit traject geeft recht op KOT en de vrouw krijgt daarnaast een aanvullende tegemoetkoming van de gemeente. Wanneer het traject is gestart geeft de moeder aan dat zij teveel druk ervaart en stopt met het traject. Zij heeft behoefte aan rust om aan zichzelf te werken. Maar omdat de vrouw geen stappen zet in de richting van betaald werk, heeft de vrouw volgens de richtlijnen van de gemeente geen recht meer op KOT en op de aanvullende tegemoetkoming. Wanneer de moeder een overbruggingstijd nodig heeft van maximaal 1,5 maand dan kan zij haar recht behouden, bepaalt de consulent in overleg met een ervaren collega. Een voorwaarde daarvoor is wel dat er concrete afspraken worden gemaakt over de stappen die de vrouw de komende maanden zal zetten. De vrouw weigert echter om gezamenlijk een plan op te stellen met concrete doelen. De vrouw neemt het de gemeente kwalijk dat zij geen recht meer heeft op KOT en daardoor wordt belemmerd in haar herstel.

4.4 Alleenstaande vader moet zich breder oriënteren: (te) weinig ruimte voor werken aan mindset

Een alleenstaande vader met drie kinderen van 3, 6 en 9 jaar is zijn baan verloren. De vader werkte in de ICT en deed zeer specialistisch werk. Hij weet niet goed hoe de rest van zijn loopbaan eruit moet zien en richt zich nu op de zorg voor zijn kinderen. De man heeft een wo-diploma en heeft mogelijkheden om op korte termijn uit te stromen naar betaald werk. Maar hij is niet gemakkelijk bemiddelbaar omdat het werk dat hij deed zeer specialistisch is. Hij zou zijn mogelijkheden kunnen vergroten wanneer hij zich breder gaat oriënteren, maar dit weigert hij. Zijn mindset zit hem volgens de consulent in de weg, waardoor zijn afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot is om recht te hebben op KOT. Volgens de richtlijnen van de gemeente moet de man uitzicht hebben op de stap naar een betaalde baan om een aanvullende tegemoetkoming van de gemeente te ontvangen voor kinderopvang en daarmee recht te hebben op KOT. Tegelijkertijd denkt de consulent dat de vader onvoldoende ruimte heeft om te werken aan zijn mindset. Door de inzet van kinderopvang zou hij zijn mogelijkheden kunnen gaan onderzoeken. Zelf is de man van plan om in eerste instantie oppas voor de kinderen te regelen binnen de familie en hybride te gaan werken.

4.5 Alleenstaande moeder volgt taaltraject: geen KOT en oppas, waardoor zij wekelijks een les mist

Een alleenstaande moeder met vier kinderen van 13, 11, 9 en 6 jaar heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij wil beter Nederlands leren praten en volgt op het moment een taalactiviteit in een buurthuis. De vrouw wil op termijn graag werken in de zorg en is zeer gemotiveerd om de taal goed te leren. Zij start binnenkort met taallessen op een ROC, maar één van de drie wekelijkse lessen staat gepland op woensdagmiddag en dan zijn haar kinderen vrij van school. Dus zij moet een les missen en hoopt dat zij die les kan inhalen door zelfstudie. Zij heeft familieleden en vriendinnen die af en toe op de kinderen kunnen passen, maar niet iedere woensdagmiddag. Haar oudste kind heeft autisme en gaat naar het speciaal onderwijs. Vanwege haar autistische kind is het lastiger om de zorg voor haar kinderen aan anderen over te laten. Na het ROC-taaltraject wil de vrouw heel graag een zorgopleiding gaan volgen. Dan zou zij wel recht hebben op KOT. Als het zo ver is, zal het moeilijk worden om een geschikte

gespecialiseerde BSO-plek te vinden voor het oudste kind, denkt zij. De andere drie kinderen zouden wel naar een reguliere BSO kunnen, maar zij weet van bekenden dat ook die BSO's lange wachtlijsten hebben. Mocht een opleiding nog niet lukken, dan hoopt zij te beginnen met vrijwilligerswerk in de zorg op de momenten waarop de kinderen op school zijn.

5 Gemeenten hanteren verschillende criteria voor re-integratie, waarbij afstand tot de arbeidsmarkt vaak leidend is

In dit hoofdstuk besteden wij aandacht aan de manier waarop gemeenten beoordelen of activiteiten of voorzieningen vallen onder re-integratie of onder participatie. Wij bespreken achtereenvolgens welke verschillen er in de beoordeling tussen gemeenten zijn en welke activiteiten gemeenten toewijzen aan de categorieën A, B en C.

5.1 Verschillen tussen gemeenten in toewijzen van activiteiten of voorzieningen als re-integratie of participatie

In dit onderzoek hebben we de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast (zoals beschreven in hoofdstuk 2), die recht geven op KOT, ingedeeld in categorieën. Deze trajecten zijn opgenomen in de SRG van CBS, waar ook een beschrijving van de voorzieningen te vinden is. Op basis van deze beschrijvingen hebben we de trajecten toegedeeld aan categorieën A en B, die beide recht geven op KOT. De indeling staat weergegeven in de onderstaande tabel. Daarnaast bevat de SRG de voorziening 'overige sociale activering'. Gezien de beschrijving van deze voorziening hebben we deze ingedeeld in categorie C, wat betekent dat activiteiten die vallen onder deze voorziening geen recht geven op KOT.

Naam	Categorie
Participatieplaats	A
Proefplaats	A
Overige werkplekken	A
Jobcoach/begeleiding op werkplek	A
Coaching naar werk of participatie	Het kan A of B zijn, afhankelijk van het doel (participatie of re-integratie).
Training/cursus/opleiding	B
Vrijwilligerswerk	B

Tabel 1. Indeling van de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast.

De zeven onderzochte gemeenten hanteren een verschillende werkwijze bij de classificatie van activiteiten als re-integratietraject (categorie A en B). Enkele gemeenten classificeren een activiteit of voorziening als

're-integratie' op basis van de vraag of deze activiteit of voorziening direct gericht is op arbeidsinschakeling. Deze gemeenten hanteren daarmee de indeling in de drie categorieën: A, B en C. De meeste onderzochte gemeenten hanteren echter een andere werkwijze. In deze gemeenten is de afstand tot de arbeidsmarkt van een bijstandsouder bepalend voor het al dan niet classificeren van een activiteit of voorziening als re-integratie. Bijstandhouders met een 'korte' afstand tot de arbeidsmarkt nemen deel aan re-integratievoorzieningen (categorie A en B), terwijl bijstandhouders met een 'lange' afstand tot de arbeidsmarkt vooral deelnemen aan voorzieningen gericht op sociale activering zonder directe focus op arbeidsinschakeling (categorie C). De definities van 'korte' en 'lange' afstand tot de arbeidsmarkt verschillen per gemeente. Daarnaast hanteren sommige gemeenten een tussenoptie tussen 'lang' en 'kort'. Wel beoordelen alle onderzochte gemeenten zowel welke activiteit passend is voor een bijstandsouder als diens afstand tot de arbeidsmarkt aan de hand van de motivatie, werkervaring en mogelijkheden van de bijstandsouder.

In sommige – veelal grote(re) - onderzochte gemeenten bestaat in de gemeentelijke organisatie een duidelijke scheiding tussen re-integratie (categorie A en B) en maatschappelijke participatie (categorie C). Dit uit zich in aparte afdelingen of teams die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk re-integratie en participatie. Een voorbeeld hiervan is een afdeling Werk en Inkomen die zich focust op re-integratie van bijstandhouders en een afdeling Wmo die zich focust op de participatie van bijstandhouders. Wel werken afdelingen van deze gemeenten met elkaar samen. Er bestaan ook verschillen tussen gemeenten in hoeverre voorzieningen geclassificeerd als sociale activering die niet direct gericht zijn op arbeidsinschakeling (categorie C), staan beschreven in de re-integratieverordeningen⁹¹⁰.

5.2 Gemeenten hanteren vaak dezelfde indeling van activiteiten en voorzieningen voor trajecten direct naar werk (categorie A)

Gemeenten beschikken over veel verschillende re-integratietrajecten, per gemeente zijn er tientallen, soms zelfs honderden trajecten. Ondanks deze variatie zijn de meeste voorzieningen en activiteiten onder te brengen in enkele hoofdgroepen die in vrijwel alle gemeenten in zekere mate voorkomen en te typeren zijn als trajecten direct naar werk (categorie A). Veelvoorkomende activiteiten en voorzieningen die de onderzochte gemeenten aanbieden zijn: proefplaatsingen, participatieplaatsen, jobcoaching en trajecten gericht op zelfstandig ondernemerschap. Deze voorzieningen staan in het gros van re-integratieverordeningen van de onderzochte gemeenten beschreven. Hoewel deze voorzieningen op papier sterk overeenkomen, kunnen ze in de praktijk vaak verschillen in de uitvoering en intensiteit tussen gemeenten. Dit hangt deels samen met de manier waarop gemeenten hun re-integratietrajecten organiseren. Sommige gemeenten voeren deze trajecten grotendeels zelf uit, terwijl anderen dit overlaten aan een sociaal ontwikkelbedrijf. Weer andere gemeenten kopen deze trajecten met name in bij externe partijen of kiezen voor een combinatie van al deze benaderingen. Wat de precieze verschillen in uitvoering en intensiteit tussen gemeenten zijn, ligt buiten de scope van dit onderzoek en is daarom niet onderzocht.

De onderzochte gemeenten geven daarbij aan dat, vanwege de beperkte middelen voor de uitvoering van de Participatiewet, zij met name investeren in bijstandsgerechtigden die op korte termijn kunnen uitstromen naar werk; in dit onderzoek betreft dat met name bijstandhouders die deel kunnen nemen aan trajecten richting werk (categorie A). Dit sluit aan bij eerdere signalen en oproepen vanuit het veld, waarin gemeenten hebben aangegeven dat de financiële ruimte in de praktijk onvoldoende is om alle bijstandsgerechtigden passende ondersteuning te bieden, waardoor gemeenten prioriteiten moeten

⁹ Een re-integratieverordening is een officieel beleidsdocument waarin de gemeente vastlegt hoe zij invulling geeft aan haar re-integratiebeleid voor inwoners met een uitkering op grond van de Participatiewet.

¹⁰ Blijkt uit de re-integratieverordeningen van de zeven onderzochte gemeenten.

stellen. Tegelijkertijd kampen veel gemeenten met personeelstekorten in het sociaal domein, wat het lastig maakt om extra inzet te plegen, zelfs wanneer daar lokaal bereidheid toe is. VNG en Divosa bepleiten daarom om gemeenten beter in staat te stellen structureel te investeren in re-integratie^{11,12}.

5.3 Bij gemeenten geldt vrijwilligerswerk vaker als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) dan wel (categorie B)

In tegenstelling tot de re-integratietrajecten in categorie A, die grotendeels onder te brengen zijn in enkele hoofdgroepen die in vrijwel alle onderzochte gemeenten terugkomen, is dit voor de andere twee categorieën minder eenduidig. Het aanbod binnen zowel categorie B als C is veel diverser en moeilijker te structureren in vaste hoofdgroepen. Wel beschouwen de meeste onderzochte gemeenten scholing als sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B), mits de opleiding wordt erkend door het ministerie van OCW. Sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) varieert van therapie tot werken in een moestuin en van trainingen gericht op persoonlijke ontwikkeling tot sport- en beweegactiviteiten. Hierbij geven de meeste onderzochte gemeenten aan dat het inkopen van voorzieningen en activiteiten onder categorie C lastig is. Er is hierbij namelijk vaak maatwerk nodig, gezien de problematiek (vaak gestapeld en op verschillende leefgebieden) die bijstandhouders in deze categorie hebben.

In de onderzochte gemeenten valt vrijwilligerswerk over het algemeen onder sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C). Meestal beschouwen gemeenten deze voorziening dus niet als een re-integratietraject. Dit wijkt af van de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast en die recht geven op KOT, waarbij vrijwilligerswerk een van de zeven toegepaste trajecten is (zoals genoemd in hoofdstuk 2). Consulente lichten toe dat de doelgroep met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt vaak maar een paar uur per week vrijwilligerswerk doet, bijvoorbeeld (twee)wekelijks tussen de twee en vier uur. Enkele uren vrijwilligerswerk per week doen is dan het hoogst haalbare op dat moment voor de bijstandhouder. Meestal gaat het bij dit soort vrijwilligerswerk om activiteiten zoals koffie schenken in een buurthuis of op een vergelijkbare locatie. Het doel van dit soort vrijwilligerswerk is vaak dat bijstandhouders de deur uit komen, sociaal contact hebben en maatschappelijk participeren.

Vrijwilligerswerk kán echter wel een stap zijn richting werk, nuanceren respondenten. Dit hangt vooral af van de inschatting van de mogelijkheden van een bijstandhouder en de motivatie om op termijn uit te stromen naar betaald werk. Wanneer vrijwilligerswerk een eerste stap richting werk is, zijn bijstandhouders over het algemeen op vaste momenten en meer uren per week actief (tussen de vier en acht uur). En in dat geval zijn er ook ontwikkelmogelijkheden op de werkplek. Een beleidsadviseur van een gemeente licht bijvoorbeeld toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen “vrijwilligerswerk met en zonder groeimogelijkheden”:

“Vrijwilligerswerk met groeimogelijkheden geeft wel recht op KOT. Het ligt aan de arbeidspotentie van de bijstandhouder. Wij leveren zoveel mogelijk maatwerk en de indeling van vrijwilligerswerk verschilt; het is niet zwart wit.”

¹¹ [rtg-evaluatie-participatiewet-20-feb.-position-paper-vng-divosa.pdf](#).

¹² Op dit moment loopt er een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW naar de omvang en besteding van het gemeentelijk re-integratiebeleid in Nederland. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Significant APE.

6 Omvang groep bijstandhouders zonder recht op KOT lijkt beperkt in aantal

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de omvang van de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT is. We leggen eerst uit waarom een exacte bepaling van deze omvang op basis van de SRG van CBS niet mogelijk is. Vervolgens presenteren we de schattingen van de omvang van de groep, die we hebben gemaakt op basis van beschikbare gegevens in openbare bronnen.

6.1 Exacte bepaling omvang groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT niet mogelijk

Een van de doelen van het onderzoek is om de omvang van de groep bijstandhouders met jonge kinderen te bepalen met en zonder recht op KOT. Specifiek gaat het om het bepalen van de groep die deelneemt aan activiteiten en voorzieningen onder categorie B en C, evenals de groep die zowel onder de Wi2021 als onder de Participatiewet categorie C valt. Om de omvang van deze groepen bijstandhouders te bepalen richten we ons op analyses van CBS-microdatabestanden, waaronder de SRG.

Bij een verkenning in het kader van dit onderzoek is echter gebleken dat een zuivere bepaling van de omvang van de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT niet mogelijk is met de SRG van CBS¹³. Hieronder lichten we de twee redenen toe waarom dit niet mogelijk is:

- a. Gemeenten leveren aan twee partijen gegevens over re-integratievoorzieningen aan: CBS en IB. De gegevens over de re-integratievoorzieningen van het IB gebruikt Dienst Toeslagen om het recht op KOT te bepalen, zoals beschreven in hoofdstuk 2. Gemeenten leveren echter op een verschillende wijze gegevens over dezelfde soort voorzieningen aan CBS en IB. CBS en IB hebben nooit een bestandsvergelijking gedaan¹⁴. Hierdoor is het onduidelijk of de gegevens bij beide partijen overeenkomen. Het aanleveren van de gegevens bij deze twee partijen gaat als volgt:
 - i. Gemeenten leveren gegevens bij het CBS aan volgens de richtlijnen van de SRG¹⁵. Het CBS verzamelt data over re-integratievoorzieningen en participatievoorzieningen bij gemeenten voor het ministerie van SZW, zodat het ministerie inzicht krijgt in de effectiviteit van re-integratievoorzieningen en de mate waarin gemeenten hierin verschillen. Dit draagt bij aan de evaluatie en doorontwikkeling van het re-integratiebeleid¹⁶.
 - ii. Gemeenten leveren de data bij het IB aan via het Re-integratiebericht (Digitaal klant dossier, DKD), zoals beschreven in hoofdstuk 2. Dit zijn gegevens over dezelfde re-integratievoorzieningen als in de SRG van CBS.
- b. Gemeenten verstrekken aan het CBS niet alleen de aantallen personen die deelnemen aan re-integratievoorzieningen, zoals bij het IB, maar maken ook een onderscheid per voorziening op basis van het doel van de voorziening. Er zijn twee mogelijke doelen: 1) re-integratie en 2) participatie. Volgens de geldende richtlijnen dienen gemeenten het doel van de voorziening te registreren op basis van hun eigen inschatting. Deze registratie is vereist omdat het ministerie van SZW deze

¹³ Blijkt uit correspondentie met IB, CBS, en Dienst Toeslagen.

¹⁴ Blijkt uit correspondentie met CBS.

¹⁵ [2023_01_RL_SRG_versie_1.0.pdf](#).

¹⁶ Richtlijnen Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) 2023: [2023_01_RL_SRG_versie_1.0.pdf](#).

informatie inzichtelijk wil maken om de effectiviteit van de voorzieningen te kunnen toetsen¹⁷. Opvallend in de data is dat gemeenten bepaalde re-integratievoorzieningen, waarvan het op basis van de definitie die het CBS hanteert voor de hand ligt dat deze uitsluitend voor het doel re-integratie ingezet wordt, ook inzetten voor participatiedoelinden (zie voorbeeld onder deze alinea). Deze situatie wijst op mogelijke inconsistenties in de gegevens van het CBS. Het lijkt erop dat deze inconsistenties ontstaan door de manier waarop gemeenten registreren en het onderscheid maken tussen re-integratie en participatie – gebaseerd op de definities van het CBS – die ruimte bieden voor interpretatie. Bijvoorbeeld, een consulent registreert bij de voorziening 'overige werkplekken' (categorie A) het doel 'participatie', omdat de persoon op dat moment nog niet kan werken. Het is vanwege de grote variatie tussen gemeenten in zekere zin ook logisch dat er ruis ontstaat waar de definities van CBS ruimte laten. CBS voert regelmatig kwaliteitsonderzoeken uit naar de SRG, juist om dergelijke inconsistenties op te sporen en de betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren.

VOORBEELD DOEL RE-INTEGRATIEVOORZIENING

Het CBS definieert de SRG-voorziening *Jobcoach/begeleiding op de werkplek* als volgt: *"Alle vormen van begeleiding op de werkplek, voor zowel arbeidsbeperkten als niet-arbeidsbeperkten, door een interne (van het bedrijf waar de werknemer werkt), externe of gemeentelijke begeleider."*

Op basis van de definitie kan de voorziening *Jobcoach/begeleiding op de werkplek* geclassificeerd worden als een traject direct naar werk (categorie A), oftewel een re-integratievoorziening. Dit komt overeen met de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast en recht geven op KOT. In de SRG staan bij deze voorziening echter ook aantallen bij het doel *participatie*. Dit is opmerkelijk, omdat (1) de definitie lijkt aan te geven dat het doel van deze voorziening re-integratie is en (2) uitsluitend re-integratietrajecten (categorie A en B) recht geven op KOT, terwijl participatietrajecten (categorie C) hiervan zijn uitgesloten. Hiermee wekt de SRG de indruk dat de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast niet alleen gebruikt kunnen worden voor re-integratie, maar ook voor participatie.

Door deze inconsistenties geven de gegevens in de SRG niet altijd een volledige en accurate weergave van de werkelijkheid en bevatten de gerapporteerde aantallen een bepaalde mate van onnauwkeurigheid. Het is namelijk onduidelijk of de omvang van de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT, moet worden bepaald op basis van het specifieke doel van de voorziening (re-integratie of participatie) of op basis van het totale aantal deelnemers aan de voorziening.

6.2 Geschatte omvang groep bijstandhouders zonder recht op KOT lijkt beperkt in aantal

Om inzicht te krijgen in de omvang van bijstandhouders met en zonder recht op KOT, is het nodig om te kijken naar het aantal bijstandhouders met jonge kinderen. Tabel 2 presenteert algemene cijfers over de bijstandspopulatie en de omvang van de groep bijstandhouders.

¹⁷ Blijkt uit correspondentie met CBS.

Het is echter niet mogelijk om met deze cijfers exact vast te stellen welke bijstandhouders wel of geen recht hebben op KOT. Ook de SRG van het CBS biedt hiervoor geen betrouwbare basis, zoals toegelicht in de vorige paragraaf. Omdat een zuivere afbakening van de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT ontbreekt, hebben we in dit onderzoek een schatting gemaakt aan de hand van de range. Op basis van beschikbare gegevens in openbare bronnen hebben we de groep bijstandhouders met jonge kinderen in categorie B en C geschat. In Bijlage A staat toegelicht welke methode en bronnen zijn gebruikt voor de schatting.

Groep	Omvang
Bijstandspopulatie (tot AOW-leeftijd) (juni 2024)¹⁸	342.960 huishoudens
Alleenstaande ouders met (jonge) kinderen in de bijstand (december 2023)¹⁹	37.582 huishoudens
Paren met (jonge) kinderen in de bijstand (december 2023)²⁰	33.725 huishoudens

Tabel 2. Bijstandspopulatie en aantal ouders met (jonge) kinderen in de bijstand.

De geschatte omvang van bijstandhouders zonder recht op KOT (categorie C) is relatief beperkt in aantal. Eveneens is de geschatte omvang van bijstandhouders die deelnemen aan activiteiten en voorzieningen onder categorie B beperkt. Dit in verhouding tot de totale bijstandspopulatie en het aantal bijstandhouders met kinderen (zie tabel 2). De geschatte cijfers zijn weergegeven in tabel 3. Het is echter belangrijk op te merken dat deze aantallen slechts een schatting zijn en dat de werkelijke cijfers mogelijk hoger of lager kunnen uitvallen, om de volgende redenen:

- a. **Onderrapportage:** Uit de verkennende gesprekken is gebleken dat gemeenten activiteiten en voorzieningen niet altijd volledig registreren, wat kan leiden tot een onderschatting van de werkelijke omvang.
- b. **Arbeidsontheffing bij bijstandhouders:** Bijstandhouders kunnen een arbeidsontheffing hebben vanwege de afwezigheid van recht op KOT of vanwege problematiek op meerdere leefgebieden (zie hoofdstuk 7 voor meer informatie). Dit kan ertoe leiden dat het aantal bijstandhouders zonder recht op KOT hoger is dan het geschatte aantal. Omdat het moeilijk is precies vast te stellen om hoeveel bijstandhouders dit gaat, zijn deze niet meegenomen in de berekening.
- a. **Deelname aan meerdere activiteiten:** Bijstandhouders kunnen deelnemen aan meerdere activiteiten die mogelijk onder verschillende categorieën (bijvoorbeeld categorie B en C) vallen, wat kan betekenen dat de werkelijke aantallen lager uitvallen dan de schatting.

Categorie	Range
Categorie B (sociale activering gericht op arbeidsinschakeling)	5.300 – 13.500 huishoudens
Categorie C (sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling)	1.700 – 6.300 huishoudens

Tabel 3. Geschatte omvang (range) groep bijstandhouders in categorie B en C in 2024.

¹⁸ [SRG-D Koppeling SRG, BUS en Polis, 2024-Q2 | CBS](#)

¹⁹ [Bijstandsverdeelmiddel 2025: actualisatiefase](#)

²⁰ [Bijstandsverdeelmiddel 2025: actualisatiefase](#)

7 Bijstandsouders ervaren door het niet ontvangen van KOT belemmeringen om te re-integreren of participeren

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de belemmeringen die bijstandsouders zonder recht op KOT ervaren om te re-integreren of te participeren. We beschrijven allereerst welke ouders het meest worden belemmerd omdat zij geen recht hebben op KOT en hoe gemeenten omgaan met de beperking die dit voor deze groep met zich meebrengt. Daarna bespreken we andere belemmeringen die bijstandsouders ervaren op het gebied van kinderopvang en reflecteren we op de vraag hoe zwaar het recht op KOT als belemmering weegt in het geheel.

7.1 Belemmeringen spelen met name bij alleenstaande ouders

In de casestudies komt duidelijk naar voren dat vooral alleenstaande ouders met een klein of geen sociaal netwerk worden belemmerd om ontwikkel- of re-integratiestappen te zetten wanneer zij geen recht hebben op KOT. Alleenstaande ouders zijn volledig verantwoordelijk voor de zorg voor hun kind(eren) en hebben geen partner met wie zij de zorg kunnen verdelen. Een deel van de alleenstaande ouders kan oppas regelen binnen hun sociale netwerk, maar een ander deel kan dit niet. Zeker alleenstaande ouders met een klein sociaal netwerk worden belemmerd wanneer zij geen recht hebben op KOT. In de praktijk gaat het vaker om alleenstaande moeders dan om alleenstaande vaders. Een consulent vertelt over de doelgroep:

“Vooral alleenstaande moeders hebben een probleem. Die willen wel iets doen voor de maatschappij, maar soms is sociale activering het maximaal haalbare. Zelfs vrijwilligerswerk doen lukt voor hen niet. Hun netwerk is klein en zij hebben weinig familie en vrienden. Zonder kinderopvang kunnen zij geen stap zetten.”

In gezinnen met twee ouders die niet werken kan de zorg voor de kinderen over het algemeen worden verdeeld en kan (op termijn - soms parallel, soms eerst voor de één en dan voor de ander) voor beide ouders ruimte worden gecreëerd om deel te nemen aan activiteiten die beschouwd worden als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling. Maar dit is niet altijd vanzelfsprekend. In de grote onderzochte gemeenten noemen consulenten ook nog een tweede doelgroep die belemmeringen ervaart omdat zij geen recht hebben op KOT: moeders van wie de partner niet werkt en ook niet voor de kinderen zorgt. Het gaat dan bijvoorbeeld om gezinnen met een traditionele rolverdeling waarbinnen de zorg voor de kinderen als een taak van de vrouw wordt beschouwd of de man gezondheidsklachten heeft waardoor hij de zorg voor de kinderen fysiek niet aankan. Soms vervult de vrouw ook nog mantelzorgtaken voor haar man, waardoor zij geen ruimte heeft om zich te ontwikkelen. Voor gezinnen met medische problematiek kan SMI een (tijdelijke) oplossing zijn, maar opvallend is dat tijdens de gesprekken blijkt dat niet alle consulenten op de hoogte zijn van deze regeling.

7.2 Gemeenten kijken naar de mogelijkheden van bijstandhouders voor deelname aan sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling

Zoals in hoofdstuk 5 beschreven, hanteren veel onderzochte gemeenten in de uitvoering een duidelijke scheiding tussen activiteiten gericht op arbeidsinschakeling en activiteiten gericht op maatschappelijke participatie. Dit betekent regelmatig dat de afdeling die zich bezighoudt met trajecten direct naar werk samenwerkt met medewerkers met kennis van kinderopvang, zoals een gemeentelijke kinderopvangmakelaar²¹, en de afdeling gericht op participatie niet. Voor de medewerkers van de afdeling participatie is (de financiering van) kinderopvang meestal geen onderwerp van gesprek met bijstandhouders. Hun doelgroep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt en de activiteiten waaraan deze bijstandhouders deelnemen zijn niet op korte termijn gericht op arbeidsinschakeling. Consulenten vertellen dat zij bijstandhouders pas informeren over kinderopvang en KOT en mogelijkheden bespreken als de stap naar betaald werk dichtbij is.

Daarom wordt voor de doelgroep bijstandhouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gezocht naar activiteiten waaraan bijstandhouders kunnen deelnemen op momenten waarop zij niet voor de kinderen hoeven te zorgen en/of naar activiteiten waarbij kinderen aanwezig kunnen zijn. De meerderheid van de consulenten licht toe dat onder de doelgroep vaak problemen spelen op verschillende levensgebieden en dat er in zo'n situatie geen druk wordt uitgeoefend om deel te nemen aan activiteiten. De activiteiten moeten in hun ogen iets positiefs opleveren voor de bijstandhouder zelf en geen extra stress met zich meebrengen.

In de praktijk betekent dit dat de mogelijkheden voor bijstandhouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt om deel te nemen aan activiteiten vaak zeer beperkt zijn. Vaak hebben kinderen van bijstandhouders een indicatie voor voorschoolse en vroegschoolse educatie (vve) en gaan zij vanaf 2 of 2,5 jaar een aantal dagdelen per week naar de peuterspeelzaal. Dit kan ouders ruimte geven om deel te nemen aan een activiteit. Enkele consulenten vertellen dat zij bij alleenstaande ouders met jonge kinderen die geen oppas hebben binnen hun netwerk, wachten totdat de kinderen naar de peuterspeelzaal of naar school gaan. De meeste consulenten vertellen dat het in hun ogen in een deel van de gevallen voldoende is dat een bijstandhouder op deze manier kleine ontwikkelstappen zet, zeker wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt groot is. Voor een tweewekelijkse activiteit buitenshuis van een paar uur vinden zij het niet passend om betaalde opvang te regelen en KOT aan te vragen. In andere maar enkele gevallen zien zij dat bijstandhouders zeer gemotiveerd zijn om zich te ontwikkelen en zelf ook het gevoel hebben dat zij worden belemmerd omdat zij geen recht hebben op KOT. Daarnaast benoemen de meeste consulenten dat sommige bijstandhouders, los van hun motivatie, juist méér ontwikkelstappen zouden kunnen zetten - zoals het maken van meer uren binnen een traject - maar daarin worden beperkt doordat zij geen kinderopvang kunnen regelen vanwege het ontbreken van KOT. Enkele consulenten geven daarbij aan dat als deze eerste stappen niet mogelijk zijn, dit het gehele re-integratieproces kan belemmeren.

7.3 Naast het recht op KOT zijn er andere belemmeringen voor de re-integratie van bijstandhouders rondom kinderopvang

Alle onderzochte gemeenten geven aan dat de re-integratie van bijstandhouders vooral wordt belemmerd door andere obstakels rondom kinderopvang, en niet enkel door het ontbreken van het recht op KOT. Het betreft onder andere:

- a. **Wachttijden kinderopvang:** voor bijstandhouders met kinderen die naar de reguliere opvang kunnen, vormen wachttijden voor een kinderopvangplek een knelpunt, net als voor ouders in algemene zin.

²¹ Deze kinderopvangmakelaars zijn er bij de meeste grote onderzochte gemeenten (>100.000 inwoners).

Het vinden van een kinderopvangplek is moeilijk en kost (veel) tijd, waardoor bijstandhouders soms later kunnen starten met een traject dan zij zouden willen.

- b. **Hoge kosten kinderopvang:** De uurtarieven die kinderopvanglocaties hanteren en die boven de maximum uur prijs voor KOT liggen, vormen een knelpunt voor bijstandhouders. Deze ouders beschikken vaak over beperkte financiële middelen, waardoor zij de volledige kosten van kinderopvang niet altijd kunnen dragen. De KOT vergoedt namelijk slechts 96% van het maximale wettelijke uurtarief. Gemeenten mogen aanvullend een tegemoetkoming verstrekken aan bijstandhouders, maar ook deze mag niet hoger zijn dan het maximale uurtarief (zie voor meer informatie hoofdstuk 8). Dit betekent dat alle kosten die uitgaan boven dit maximale tarief voor rekening van de bijstandhouders zijn. Respondenten geven aan dat de meeste kinderopvanglocaties uurtarieven hanteren die boven het maximum liggen. We zien dat dit probleem zich in het bijzonder voordoet bij gezinnen met meerdere kinderen, omdat de kosten per kind zich opstapelen en daardoor zwaarder drukken op het gezinsbudget.

Verder benadrukken alle respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten dat onder de doelgroep bijstandhouders over het algemeen meer problemen spelen die ontwikkel- of re-integratiestappen in de weg staan dan enkel kinderopvang en het recht op KOT. Vaak spelen problemen op meerdere levensgebieden, zoals huisvesting, financiën, mentale gezondheid en opvoeding. Zo hebben bijstandhouders volgens respondenten (bijna) altijd financiële problemen, zoals schulden, die (veel) stress met zich meebrengen. Een consulent vertelt: “Er zijn altijd wel financiële ingewikkeldheden en daardoor stress. Alleenstaande ouders hebben vaak dingen meegemaakt en zijn psychisch kwetsbaar. Mensen zijn vaak aan het overleven en dan is elke stap ingewikkeld. Slechte huisvesting kan ook een extra stressfactor zijn.” Dit betekent dat bijvoorbeeld ook een opname in een kliniek of op de wachtlijst staan van een psycholoog vormen van sociale activering kunnen zijn.

Met name bij alleenstaande ouders speelt volgens meerdere consulenten ook een emotionele belemmering: zij vinden het heel moeilijk om de zorg voor hun kind(eren) aan anderen over te laten. Daarbij speelt soms ook de (culturele) overtuiging dat je als moeder zelf voor jouw kind zorgt. Een consulent licht toe hoe moeilijk het voor alleenstaande moeders kan zijn om hun kind uit handen te geven en hoe een activiteit specifiek voor deze doelgroep hierbij helpt:

“De bijeenkomst voor jonge moeders is heel laagdrempelig. Eén dagdeel in de week kunnen de moeders hun kindjes meenemen, en worden deze op de locatie opgevangen door vrijwilligers. Dit is heel helpend, omdat ouders het vaak moeilijk vinden om het kind ergens anders achter te laten. Dat is meer een persoonlijke drempel voor vooral alleenstaande ouders. Die zijn dag en nacht met het kind. Als je gesprekken voert over iets doen buitenshuis, dan is hun kind ergens achter laten gelijk een no-go.”

Naast deze emotionele belemmering spelen volgens consulenten en beleidsadviseurs regelmatig ook andere belemmeringen. Een aanvullende belemmering doet zich voor wanneer bijstandhouders de zorg dragen voor een kind met een beperking, zoals het syndroom van Down of autisme. Ook in gesprekken met ouders komt dit naar voren. Het is nog moeilijker om een geschikte opvangplek te vinden voor een kind met een beperking, want gespecialiseerde opvangplekken zijn schaars. De wachtlijsten voor gespecialiseerde opvang zijn nog langer dan die voor reguliere opvang. In één van de gemeenten met een team kinderopvangmakelaars is bemiddeling naar gespecialiseerde opvang niet mogelijk. Het team richt zich alleen op reguliere opvang. Ouders moeten dus zelf op zoek naar een geschikte plek voor hun kind. In interviews met enkele gemeenten komt nog de praktische belemmering naar voren dat openingstijden van kinderopvanglocaties en opvangdagen vaak niet flexibel zijn en daardoor niet aansluiten bij de situatie van ouders met werktijden buiten kantooruren en/of met wisselende werkdagen.

Tot slot komt in interviews met enkele gemeenten naar voren dat bijstandhouders die doorstromen naar trajecten richting werk (categorie A) of uitstromen uit de bijstand overige belemmeringen ervaren op het gebied van KOT. De grootste belemmering voor deze groep is dat zij er bij uitstroom naar betaald werk vaak financieel op achteruitgaan ten opzichte van de bijstand, zowel door de werking van de KOT als door bredere inkomenseffecten. In het geval van KOT hangt dit samen met de hoge uurtarieven die kinderopvanglocaties hanteren (zoals eerder in deze paragraaf toegelicht) en het feit dat KOT de kosten van kinderopvang voor maximaal 96% dekt. Daarnaast verliezen ouders die uitstromen uit de bijstand de aanvullende tegemoetkoming van gemeenten voor de overige 4% van de kosten voor kinderopvang. Voor sommige ouders wegen de kosten van kinderopvang dan niet op tegen de inkomsten uit werk. Daardoor loont werken voor hen onvoldoende. Meerdere consulenten en beleidsadviseurs geven aan dat dit in sommige gevallen ertoe leidt dat ouders er de voorkeur aan geven in de bijstand te blijven. Daarnaast geven deze respondenten aan dat onder bijstandsgerechtigden in algemene zin het gevoel heerst dat werken financieel weinig oplevert. Zij zeggen dat de motivatie om aan het werk te gaan vaak pas ontstaat wanneer bijstandhouders voldoende kunnen verdienen en er daadwerkelijk op vooruitgaan. In de praktijk komt het regelmatig voor dat bijstandhouders parttime of op oproepbasis werken (met een nuluren contract) en zich hiervoor inspannen, maar vervolgens constateren dat dit nauwelijks verschil maakt in hun financiële situatie. Dit werkt demotiverend en kan ertoe leiden dat de stap naar werk wordt uitgesteld of vermeden. In enkele onderzochte gemeenten kunnen bijstandhouders die uitstromen uit de bijstand daarom tot gedurende zes maanden een aanvullende tegemoetkoming ontvangen tot 100% van het de bijstand, indien nodig. Deze lokale regeling is bedoeld om de overgang naar werk financieel te verzachten. Na deze periode van zes maanden vervalt de aanvulling, waardoor voor sommige ouders - met name bij lage lonen en hoge kosten voor kinderopvang - alsnog een financieel knelpunt ontstaat.

Ook geven enkele gemeenten aan dat contracten soms van elkaar afhankelijk zijn: werkgevers willen een contract met een kinderopvanglocatie zien voordat zij een arbeidsovereenkomst aanbieden en ouders hebben een arbeidscontract nodig om recht te hebben op KOT en een opvangcontract aan te (durven) gaan. Een consulent licht dit als volgt toe:

“Zolang kinderopvang niet gratis is en er voorwaarden aan verbonden zijn, is het cruciaal dat ouders eerst zekerheid hebben over de kinderopvangtoeslag voordat zij een contract met de opvang ondertekenen. Bij uitstroom uit de bijstand hoor je vaak: ‘Wanneer kun je beginnen met werken? Eerst moet ik de KOT nog regelen.’ Soms worden mensen niet aangenomen omdat ze nog geen opvangcontract hebben, terwijl ze de toeslag pas kunnen aanvragen zodra ze een arbeidscontract hebben. Werkgevers zijn daarin soms behoorlijk hard richting bijstandsgerechtigden.”

De oplossing die deze consulent hanteert voor deze belemmering is om bijstandhouders eerst te laten deelnemen aan trajecten direct naar werk en dan KOT te regelen, en dan vanuit daar de overstap te maken naar betaald werk (uitstroom uit de bijstand).

7.4 Recht op KOT is vaak niet de grootste belemmering bij re-integratie, maar wel een belangrijke factor

In de interviews met gemeenten wordt duidelijk dat het onderwerp ‘KOT voor bijstandhouders’ vaak niet op de (politieke) agenda staat. In de meeste onderzochte gemeenten geven beleidsadviseurs aan dat zij geen signalen krijgen vanuit professionals in de uitvoering, dat het niet ontvangen van KOT een belemmering vormt voor bijstandhouders om deel te nemen aan activiteiten gericht op sociale activering zonder directe focus op arbeidsinschakeling. Deels is dit te verklaren door het feit dat rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van een ouder met jonge kinderen, waardoor deze groep niet onder druk wordt gezet om deel te nemen aan activiteiten. Zoals hierboven is geschetst, is er binnen

(eenouder)gezinnen sprake van een stapeling van problematiek, die niet kan worden opgelost door de inzet van kinderopvang.

De meeste consulenten zeggen echter wel dat de situatie van bijstandhouders vaak in stand blijft omdat zij geen ruimte hebben om ontwikkelstappen te zetten. Respondenten zien dat hun afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar groter wordt wanneer zij niet kunnen deelnemen aan activiteiten. Volgens consulenten kan gebruik van kinderopvang indirect wel bijdragen aan re-integratie. Kinderopvang geeft ouders namelijk ruimte om aan de slag te gaan met problematiek op andere levensgebieden. Op termijn kan dit ook ontwikkeling op het gebied van re-integratie mogelijk maken. Een consulent licht toe dat zij ziet dat een bijstandhouder soms meer mogelijkheden heeft dan tijdens de intake werd gedacht:

“Soms heb je wel inschattingsfouten en kan iemand sneller stappen zetten, of je hebt live events waardoor de situatie verandert en de stappen minder snel gaan. Zo’n begin van een traject kan ook echt leiden tot veel motivatie, en dat kan veel veranderen. Soms is het lastig om dingen aan de voorkant goed in te schatten.”

Consulenten benadrukken het belang van de motivatie van een bijstandhouder. Wanneer een ouder gemotiveerd is om stappen richting betaald werk te zetten maar dit nu nog niet kunnen, dan willen consulenten graag mogelijkheden creëren. Wanneer bijstandhouders bereid zijn stappen naar betaald werk te zetten, maar de eerste stap – sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling – al niet kunnen zetten omdat zij geen recht hebben op KOT, dan ondermijnt dit volgens consulenten hun motivatie. Een respondent licht toe:

“Ik zie in casuïstiek dat het ouders belemmert om de stap naar arbeid te zetten als zij geen recht hebben op KOT. Zij hebben opvang bijvoorbeeld nodig om therapie te volgen of om een bepaalde afspraak te maken. Zonder opvang kunnen zij zo’n eerste stap gericht op maatschappelijke participatie niet zetten en ook niet doorstromen naar werk. Deze groep heeft meer handvatten nodig om richting arbeid te gaan. Juist bij jonge mensen - twintigers - werkt het demotiverend als de gemeente je links laat liggen, als er geen energie in jou wordt gestopt. Dan denken zij: het is prima zo. Motivatie wil je juist hoog houden. Ouders kunnen geen stappen zetten zonder kinderopvang. Terwijl activiteiten buiten de deur belangrijk zijn voor iemands eigenwaarde.”

8 Ondersteuning van gemeenten voor bijstandhouders met en zonder recht op KOT varieert

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de verschillende vormen van ondersteuning die gemeenten bieden aan bijstandhouders met en zonder recht op KOT. We bespreken allereerst welke oplossingen enkele gemeenten vinden voor bijstandhouders die worden belemmerd omdat zij geen recht hebben op KOT. Daarna bespreken we een paar landelijke regelingen die bijstandhouders (tijdelijk) ruimte kunnen geven om deel te nemen aan activiteiten. Vervolgens beschrijven we de (financiële) ondersteuning die gemeenten bieden aan bijstandhouders met recht op KOT.

8.1 Gemeenten zoeken creatieve oplossingen om bijstandhouders recht op KOT te geven of kinderopvang te financieren

In de meeste gevallen is de situatie zoals die is en accepteren gesproken consulenten en bijstandhouders dat de mogelijkheden van (met name alleenstaande) bijstandhouders om ontwikkelstappen te zetten beperkt zijn totdat hun kinderen naar de basisschool gaan. Een gemeente benoemt dat in hun cijfers zichtbaar is dat de deelname aan activiteiten van bijstandhouders toeneemt wanneer hun kinderen boven de 4 jaar zijn. Consulenten zijn zich bewust van het feit dat bijstandhouders zonder recht op KOT belemmeringen ervaren om stappen te zetten richting de arbeidsmarkt, maar leggen zich hier meestal bij neer en richten zich op wat er wel kan zonder KOT. Zo vertelt een aantal consulenten dat zij bij alleenstaande bijstandhouders in de gaten houden wanneer kinderen kunnen starten bij de peuterspeelzaal of op school en op dat moment pas weer in gesprek gaan over deelname aan activiteiten om maatschappelijk te participeren. In de praktijk zijn de mogelijkheden beperkt voor het volgen van activiteiten op de ochtenden dat kinderen op de peuterspeelzaal zijn, zegt een consulent, want voor het volgen van een traject is dan meestal niet voldoende tijd.

Een deel van de onderzochte gemeenten is zich bewust van de belemmeringen die alleenstaande bijstandhouders ervaren om deel te nemen aan activiteiten gericht op maatschappelijke participatie. Daarom hebben enkele gemeenten een traject ingekocht of opgezet speciaal voor alleenstaande moeders, en overwegen enkele andere gemeenten deze mogelijkheid²². Tijdens de activiteiten van dit traject is informele opvang beschikbaar voor de kinderen van deelnemers. Op die manier wordt het knelpunt van kinderopvang opgelost en biedt de gemeente de doelgroep een passende activiteit gericht op de eigen ontwikkeling. Consulenten lichten toe dat het juist voor alleenstaande moeders meerwaarde heeft wanneer zij bijstandhouders ontmoeten die in dezelfde situatie zitten. En dat het belangrijk is dat zij extra worden gestimuleerd om te investeren in zichzelf, omdat bij deze moeders de zorg voor hun kinderen vaak centraal staat.

Enkele onderzochte gemeenten gaan verder dan enkel een traject inkopen of opzetten speciaal voor alleenstaande bijstandhouders. Deze gemeenten hebben pilots met gratis kinderopvang opgezet voor bijstandhouders om deel te nemen aan activiteiten gericht op sociale activering zonder directe focus op arbeidsinschakeling in bepaalde wijken. Het doel van deze pilots is om drempels weg te nemen voor bijstandhouders om zich te ontwikkelen binnen de kaders van de Participatiewet. Daarnaast is het

²² Een voorbeeld van een training voor alleenstaande moeders is de training 'En Nu Ik!' van Frieswijk&Company: [En Nu Ik! - Frieswijk&Company](#).

bevorderen van gelijke kansen voor kinderen ook een belangrijk doel van deze pilots, omdat kinderopvang de ontwikkeling van kinderen stimuleert. De pilots met gratis kinderopvang zijn voor een aantal dagdelen per week en variëren tussen de verschillende gemeenten. Wel worden al deze pilots bij de onderzochte gemeenten gefinancierd met subsidies vanuit het Rijk.

In de interviews met enkele gemeenten vertellen respondenten dat consultants in bepaalde casussen een oplossing proberen te vinden voor een bijstandsouder die geen ontwikkelstap kan zetten omdat er geen recht is op KOT. Het lijkt te gaan om uitzonderingen. Respondenten die betrokken zijn geweest bij dit soort casuïstiek vertellen dat de motivatie van een bijstandsouder doorslaggevend is. Wanneer een ouder echt graag een bepaalde stap wil zetten en op termijn mogelijkheden heeft om uit te stromen naar betaald werk, dan pakken sommige consultants door. In de praktijk betekent dit dat zij (ervaren) collega's om advies vragen over mogelijkheden om te zorgen dat een bijstandsouder toch recht krijgt op KOT. In enkele onderzochte gemeenten is een vast aanspreekpunt voor dit soort vraagstukken, zoals een kinderopvangmakelaar of een medewerker die verantwoordelijk is voor de registratie van gegevens voor IB. In de interviews met deze mensen komt naar voren dat vooral ervaren consultants buiten de kaders durven te denken. Een adviseur met veel kennis over KOT, vertelt dat haar ervaring is dat er meer mogelijkheden zijn dan consultants vaak denken:

“De kennis van consultants is niet optimaal waardoor er niet genoeg gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er zijn. Ik heb begrepen van Dienst Toeslagen dat re-integratie breed kan worden uitgelegd door de gemeente, dat het helemaal niet zo beperkt is. Maar de gemeente kiest ervoor om het klein te houden - wat ik ook wel weer begrijp met de toeslagenaffaire die nu speelt. Angst en kennis staan in de weg om meer trajecten te labelen als re-integratie. Consultants durven het niet aan en weten niet precies hoe het zit. Maar hiermee belemmer je burgers wel.”

In enkele onderzochte gemeenten is een (standaard) oplossing gevonden waarmee een alleenstaande bijstandsouder toch recht krijgt op KOT: de bijstandsouder wordt voor één dag(deel) in de week geplaatst in een traject dat wel recht geeft op KOT. Op die manier krijgt een ouder recht op KOT voor maximaal 230 opvanguren per maand per kind en kan de ruimte die ontstaat ook worden gebruikt voor activiteiten die niet direct gericht zijn op arbeidsinschakeling. Dienst Toeslagen controleert namelijk enkel of een persoon deelneemt aan een voorziening die beschouwd wordt als traject direct naar werk of sociale activering gericht op arbeidsinschakeling en laat het aantal dagen per week dat iemand deelneemt buiten beschouwing.

8.2 Meeste gemeenten bieden weinig aanvullende ondersteuning voor bijstandhouders die geen recht hebben op KOT naast landelijke regelingen

De meeste gesproken gemeenten in dit onderzoek bieden nauwelijks zelf ondersteuning aan op het gebied van kinderopvang voor bijstandhouders die ontwikkelstappen willen zetten, maar die geen recht hebben op KOT. Redenen hiervoor zijn de hoge kosten om kinderopvang als gemeente volledig te vergoeden en de strenge wet- en regelgeving om kinderopvang als gemeente zelf te organiseren voor deze doelgroep. Ook de Participatiewet biedt gemeenten weinig extra mogelijkheden om deze doelgroep te ondersteunen. Wel is in artikel 9a van de Participatiewet vastgelegd dat een alleenstaande ouder met de volledige zorg voor één of meer kinderen tot vijf jaar vrijstelling kan aanvragen van de arbeidsplicht. Deze bijstandhouders hoeven dus niet deel te nemen aan re-integratie of participatietrajecten. Alle onderzochte gemeente hanteren deze wettelijke bepaling.

Wel maken alle onderzochte gemeenten gebruik van andere landelijke regelingen om te zorgen voor mogelijkheden voor bijstandhouders zonder recht op KOT om ontwikkelstappen te zetten, zoals:

-
- a. **Sociaal Medische Indicatie (SMI).** De SMI is een vangnetregeling om de kosten van kinderopvang te vergoeden voor ouders die door bepaalde medische en sociale omstandigheden (tijdelijk) geen zorg kunnen dragen voor hun kinderen. Alle onderzochte gemeenten kunnen een SMI afgeven. De SMI kan ingezet worden voor bijstandhouders die geen recht hebben op KOT. Maar de gesproken consulents geven aan dat maar slechts een klein deel van de bijstandhouders hiervoor in aanmerking komt.
 - b. **Voorschoolse en vroegschoolse educatie (vve).** Vve is een regeling die gericht is op het bevorderen van de ontwikkeling en opvoeding van kinderen van 2,5 tot 6 jaar die een verhoogd risico lopen op achterstanden. De onderzochte gemeenten voeren deze regeling uit binnen landelijke kaders en bepalen welke doelgroep in aanmerking komt voor een vve-indicatie. Kinderen krijgen een vve-indicatie wanneer zij een ontwikkel- en of taalachterstand hebben. Meestal geven consultatiebureaus de indicaties af. Consulents hebben hier geen rol in, maar stimuleren bijstandhouders vaak wel om gebruik te maken van voorschoolse educatie en daarmee ook wat ruimte voor zichzelf te creëren.

8.3 Gemeenten bieden bijstandhouders die recht hebben op KOT verschillende vormen van ondersteuning voor de kinderopvang

Bijstandhouders die recht hebben op KOT kunnen gebruikmaken van verschillende vormen van ondersteuning door gemeenten. Hoe uitgebreid het ondersteuningsaanbod is, verschilt (sterk) per gemeente. In alle onderzochte gemeenten is er ondersteuning beschikbaar bij het aanvragen van KOT. Soms biedt een team van de gemeente deze ondersteuning en soms is een samenwerkingspartner hiervoor verantwoordelijk, bijvoorbeeld een lokale welzijnsorganisatie. Enkele gemeenten verwijzen bijstandhouders voor ondersteuning bij het aanvragen van KOT door naar de kinderopvangorganisatie of naar Dienst Toeslagen. Een consultant vertelt dat het gebrek aan laagdrempelige, lokale ondersteuning bij de aanvraag een knelpunt is: "Zeven van de tien ouders hebben hulp nodig bij het aanvragen van KOT. Maar niet alle kinderopvanglocaties helpen daarbij en ouders zijn bang om Dienst Toeslagen te bellen wanneer zij vragen hebben."

Alle onderzochte gemeenten bieden een (gedeeltelijke) vergoeding voor de kosten voor kinderopvang die de KOT niet dekt. KOT vergoedt maximaal 96% van de kosten voor kinderopvang. In de meeste gevallen vergoedt KOT iets minder dan 96%, omdat KOT wordt berekend op grond van een wettelijk vastgesteld maximum uurtarief voor kinderopvang dat in de praktijk vaak lager is dan het daadwerkelijke tarief van kinderopvangorganisaties. Op grond van de Wko kunnen gemeenten bijstandhouders vanuit de bijzondere bijstand een aanvullende tegemoetkoming betalen voor de overige 4% van de kosten voor kinderopvang. Opnieuw wordt deze tegemoetkoming berekend op grond van het wettelijk vastgestelde maximum uurtarief. Dit betekent dat er voor bijstandhouders alsnog een eigen bijdrage overblijft wanneer een kinderopvangorganisatie een hoger uurtarief hanteert dan het maximumtarief. Wettelijk mogen gemeenten niet meer kosten vergoeden dan de 4%, maar in de praktijk doet een deel dit wel. Vanuit de bijzondere bijstand vergoeden sommige gemeenten nog de helft van de kosten die overblijven en andere gemeenten vergoeden de totale kosten wanneer bijstandhouders de eigen bijdrage niet kunnen betalen. Een consultant benadrukt het belang van aanvullende tegemoetkoming: "Voor bijstandsgerechtigden is de extra aanvulling op KOT van groot belang. Zonder de financiering van de eigen bijdrage kunnen zij het niet betalen. Dus als die aanvulling niet wordt toegekend dan is dat een belemmering, ook al heb je KOT."

In enkele onderzochte gemeenten is een medewerker of een team met medewerkers beschikbaar die zich volledig bezighouden met kinderopvang. Deze medewerkers zijn er enkel in de grote gemeenten die deelnamen aan ons onderzoek. Deze kinderopvangmakelaars bemiddelen ouders naar een geschikte kinderopvangplek. Bijstandhouders die een traject naar werk gaan volgen of deelnemen aan sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, worden doorverwezen naar zo'n kinderopvangmakelaar. In de

gemeenten met een team van kinderopvangmakelaars werkt dit team samen met lokale kinderopvangorganisaties. Zij maken samenwerkingsafspraken om bijstandhouders gemakkelijker te kunnen plaatsen en proberen (voor deze doelgroep) afspraken te maken over het uurtarief dat organisaties hanteren. In een van de onderzochte gemeenten zoeken kinderopvangmakelaars een geschikte opvangplek voor ouders en verwijzen voor de aanvraag van KOT en van de aanvullende tegemoetkoming door naar samenwerkingspartners. In een andere onderzochte gemeente helpen kinderopvangmakelaars ook met de verschillende aanvragen.

8.4 Gemeenten ondersteunen bij het aanvragen van KOT maar zorgen over terugvordering blijven

Hoewel bij alle onderzochte gemeenten ondersteuning beschikbaar is bij het aanvragen van KOT wordt dit in sommige gevallen toch als een belemmering ervaren. Die belemmering komt vooral voort uit de angst voor terugvorderingen bij zowel bijstandhouders als consulenten. De geïnterviewde kinderopvangmakelaars benadrukken dat zij daarom altijd zorgvuldig controleren of een bijstandhouder daadwerkelijk recht heeft op KOT. Eén van hen licht toe:

“Er moet geen twijfel zijn, dus ik check of de code van de re-integratievoorziening die in het systeem staat recht op geeft KOT. Als die code niet in het systeem staat, dan neem ik contact op met een kwaliteitsmedewerker die uitzoekt of de voorziening recht geeft op KOT of niet. Zij wachten dan op toestemming van een kwaliteitsmedewerker om KOT aan te vragen. Wij nemen als kinderopvangmakelaars geen risico, want wij zijn bang dat ouders te maken krijgen met terugvorderingen. Dat zou betekenen dat wij inwoners aan (nog meer) financiële problemen helpen.”

In veel interviews komt de toeslagenaffaire ter sprake en wordt duidelijk dat zowel bijstandhouders als consulenten bang zijn voor terugvorderingen door Dienst Toeslagen. Dit heeft tot gevolg dat de onderzochte gemeenten bij twijfel geen KOT aanvragen voor een bijstandhouder. Bij twijfel neemt een medewerker eerst contact op met Dienst Toeslagen om de casus voor te leggen, maar respondenten zeggen dat dit meestal onvoldoende duidelijkheid oplevert. Een beleidsmedewerker vertelt over de ervaringen:

“Neem bijvoorbeeld de vraag of vrijwilligerswerk dat in het kader van re-integratie wordt ingezet recht geeft op KOT. Dienst Toeslagen zegt dan: geen recht op KOT. Mag je als gemeente dan wel groen licht geven en vrijwilligerswerk labelen als re-integratie? Onze gemeente durft dat niet omdat het onduidelijk is welke gegevens naar IB gestuurd worden en op welke informatie Dienst Toeslagen zich precies baseert. Bij twijfel zetten we geen KOT in. En het is heel vaak zoeken of dingen wel kunnen of niet.”

De zorg over terugvorderingen speelt vermoedelijk nog sterker bij bijstandhouders, die volgens respondenten niet altijd vertrouwen hebben in de overheid. Consulenten vertellen dat deze ouders onder invloed van de toeslagenaffaire bang zijn om in de problemen te komen wanneer zij KOT aanvragen.

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Vervolgens beschrijven we de aanbevelingen die we hebben voor het ministerie van SZW.

9.1 Recht op KOT binnen de Participatiewet: onduidelijkheid en onwetendheid leidt tot onzekerheid en belemmeringen voor bijstandhouders

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in hoe de Participatiewet werkt voor bijstandhouders met jonge kinderen en hoe de Participatiewet zich verhoudt tot de Wko. De focus ligt hierbij op de verschillen tussen de drie categorieën met betrekking tot het recht op KOT en of deze verschillen een belemmering vormen voor de arbeidsparticipatie van deze ouders.

Op dit moment ervaren gemeenten de wetgeving op basis waarvan wordt bepaald of bijstandhouders recht hebben op KOT als complex en hebben zij geen duidelijk beeld van hun eigen rol hierin. Hierdoor ervaren gemeenten weinig grip en extra uitvoeringslast op dit onderwerp. Bijstandhouders hebben recht op KOT als zij deelnemen aan re-integratietrajecten. Dit zijn trajecten direct naar werk (categorie A) en activiteiten en voorzieningen geclassificeerd als sociale activering gericht op arbeidsinschakeling (categorie B). Participatievoorzieningen, oftewel activiteiten en voorzieningen geclassificeerd als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C), geven geen recht op KOT. Gemeenten hebben beleidsvrijheid onder welke categorieën zij activiteiten en voorzieningen voor bijstandsgerechtigden classificeren. Het is doorgaans duidelijk welke activiteiten en voorzieningen gemeenten onder categorie A scharen en dat deze recht geven op KOT. Voor categorie B en C is er echter minder bewustzijn en duidelijkheid over welke activiteiten precies onder deze categorieën vallen. Daarnaast is het voor gemeenten vaak onduidelijk welke gevolgen de indeling van activiteiten in deze categorieën heeft voor het recht op KOT. Dit komt mede doordat de meeste onderzochte gemeenten niet uitgaan van de drie categorieën bij het bepalen of een activiteit bijdraagt aan de re-integratie of participatie van een persoon²³, maar dit baseren op de afstand tot de arbeidsmarkt van de bijstandhouder - of die afstand kort of lang is. Bijstandhouders met een korte afstand tot de arbeidsmarkt nemen over het algemeen deel aan re-integratietrajecten, terwijl bijstandhouders met een lange afstand vooral participeren via maatschappelijke activiteiten. De exacte definities en invulling hiervan verschillen echter per gemeente. Daarnaast heerst er ook onwetendheid bij gemeenten over het recht op KOT. Veel consultants zijn niet op de hoogte hoe het recht op KOT voor bijstandhouders precies werkt.

Gemeenten hebben onvoldoende duidelijk welke gegevens de Dienst Toeslagen hanteert bij de beoordeling van het recht op KOT. Bij een aanvraag voor KOT waarbij een inwoner een re-integratietraject via de gemeente volgt, controleert Dienst Toeslagen deze informatie bij het IB. Gemeenten verstrekken via het Re-integratiebericht (onderdeel van het Digitaal Klantdossier, DKD) gegevens aan het IB over het re-integratietraject waaraan een inwoner deelneemt. Het IB past zeven specifieke re-integratietrajecten toe in de dienstverlening als re-integratietrajecten die recht geven op KOT. Wanneer uit het Re-integratiebericht blijkt dat een inwoner een van deze trajecten volgt, activeert het IB een indicatie voor Dienst Toeslagen. Dit proces is echter niet bij alle gemeenten bekend. Daarnaast is er onduidelijkheid over welke specifieke gegevens uit het Re-integratiebericht door het IB worden gebruikt om de indicatie voor Dienst Toeslagen af te geven. Het Re-integratiebericht bevat immers meer informatie dan alleen de zeven re-integratietrajecten die via de informatiedienst van het IB als rechtgevend worden aangemerkt. Bovendien is het voor gemeenten onduidelijk hoe te handelen wanneer een bijstandhouder volgens het gemeentelijk

²³ Terwijl dit voorafgaand aan het onderzoek wel werd gedacht. Daarom is de keuze gemaakt om in dit rapport de indeling in de drie categorieën te hanteren.

beleid deelneemt aan een re-integratietraject (categorie A of B), maar dit traject niet behoort tot de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast. In dergelijke gevallen aarzelen consulenten om dit traject in het Re-integratiebericht aan IB te registreren als re-integratietraject uit angst voor terugvorderingen. Uit verkennende gesprekken blijkt daarnaast dat consulenten niet altijd zorgvuldig registreren welke inwoner welk traject volgt of niet weten hoe ze trajecten precies moeten registreren in hun systemen²⁴. Dit kan leiden tot verdere verwarring en onzekerheid over het recht op KOT bij zowel gemeenten als bij bijstandhouders.

Dit kan ertoe leiden dat KOT (ten onrechte) niet wordt aangevraagd en bijstandhouders geen KOT krijgen toegekend waardoor zij geen gebruik kunnen maken van kinderopvang. Dit geldt voor bijstandhouders die deelnemen aan activiteiten onder alle drie de categorieën. Ook bijstandhouders die nu nog niet kunnen werken zouden door kinderopvang wel ontwikkelstappen kunnen zetten die mogelijk in de toekomst leiden tot uitstroom uit de bijstand. Deze ouders hoeven door het gebruik van kinderopvang hiermee niet te wachten totdat hun kinderen naar de peuterspeelzaal, vve of school gaan. Ook zou kinderopvang bijstandhouders de ruimte kunnen geven om problemen op andere leefgebieden aan te pakken, wat hun kans op arbeidsparticipatie (op termijn) vergroot. Dit kan bijdragen aan het doorbreken van intergenerationele armoede omdat het vergroten van arbeidsparticipatie bijstandhouders in staat stelt hun financiële stabiliteit en zelfredzaamheid te verbeteren. Hierdoor kunnen zij niet alleen hun eigen omstandigheden, zoals gezondheid en woningomstandigheden, verbeteren, maar ook de kansen voor hun kinderen vergroten om uit de armoede te komen.

Het niet ontvangen van KOT is slechts een van de vele belemmeringen die bijstandhouders ervaren bij hun re-integratie. Het niet ontvangen van KOT is niet de enige belemmering voor bijstandhouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, vaak is er binnen deze gezinnen sprake van een stapeling van problematiek op verschillende leefgebieden, die niet kan worden opgelost door enkel de inzet van kinderopvang. Daarnaast zijn er ook praktische obstakels rondom kinderopvang die bijstandhouders belemmeren, zoals de lange wachttijden bij de kinderopvanglocaties en de hoge kosten van de kinderopvang. Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat een relatief kleine groep bijstandhouders, op basis van schattingen, geen recht heeft op KOT en daardoor mogelijk wordt belemmerd in hun deelname aan participatie-activiteiten.

9.2 Aanbevelingen

9.2.1 Twee denkrichtingen voor de toekomst van het recht op KOT in relatie tot de Participatiewet

Op basis van de conclusies en de ervaren belemmeringen die sommige bijstandhouders door het ontbreken van KOT ervaren in hun re-integratieproces, zien we twee denkrichtingen voor de toekomst van het recht op KOT voor bijstandhouders. We adviseren het ministerie van SZW deze denkrichtingen te overwegen waarvan wij denken dat deze leiden tot meer arbeidsparticipatie van bijstandhouders. De twee denkrichtingen zien er op hoofdlijnen als volgt uit:

- a. **Denkrichting 1: gemeenten gebruiken hun beleidsvrijheid om het recht op KOT te creëren voor bijstandhouders.** Gemeenten zijn - beter dan op dit moment het geval is – goed geïnformeerd over hun bepalende rol. Zij ervaren en gebruiken daadwerkelijk hun beleidsvrijheid om te bepalen welke voorzieningen en activiteiten zij aanmerken als re-integratietrajecten. Oftewel welke activiteiten en voorzieningen recht geven op KOT. Gemeenten zijn zich er, in deze denkrichting, van bewust dat het classificeren van activiteiten als re-integratietrajecten directe invloed heeft op het recht op KOT.

²⁴ Dit blijkt ook uit de veelgestelde vragen aan CBS. Daaruit blijkt dat gemeenten niet altijd weten wanneer een gesprek met de consulent behoort tot 'regulier klantcontact' (geen re-integratie) en wanneer dit behoort tot 'coaching/begeleiding naar werk' (wel re-integratie).

Ook beschikken consultants binnen gemeentelijke afdelingen die bijstandhouders begeleiden over de kennis om deze activiteiten correct te registreren in de systemen, zodat zij binnen het Re-integratiebericht aan het IB vallen onder een van de zeven re-integratietrajecten die in de dienstverlening van het IB worden toegepast en die recht geven op KOT. Ook zijn gemeenten zich bewust dat Dienst Toeslagen de leidende rol van gemeenten erkent bij het bepalen van re-integratietrajecten en op basis daarvan handelt bij het toekennen van KOT. Dit verkleint de angst voor terugvordering bij zowel consultants als bijstandhouders. Een voordeel van deze denkrichting is dat gemeenten zelfstandig kunnen beoordelen in welke situaties kinderopvang noodzakelijk is om bijstandhouders in staat te stellen ontwikkelstappen te zetten die mogelijk leiden tot arbeidsparticipatie en daarmee het classificeren van een activiteit of voorziening als re-integratie. Tegelijkertijd betekent deze ruimte in theorie dat gemeenten álle activiteiten en voorzieningen als re-integratie zouden kunnen classificeren, inclusief activiteiten die vallen onder sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C). Een nadeel van deze denkrichting is dat dit kan leiden tot beleidsverschillen bij gemeenten, waardoor het recht op KOT mede afhankelijk is van de woonplaats van een bijstandhouder. Dit is echter in de huidige praktijk ook al het geval.

- b. **Denkrichting 2: het breder toepassen van het recht op KOT, ook voor sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling.** Deze denkrichting omvat het uitbreiden van het recht op KOT naar alle activiteiten en voorzieningen binnen de Participatiewet, inclusief sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C). Dit betekent dat bijstandhouders ook recht hebben op KOT wanneer zij deelnemen aan activiteiten die bijdragen aan maatschappelijke participatie en persoonlijke ontwikkeling, zonder dat er directe arbeidsinschakeling wordt verwacht. Een belangrijk voordeel van deze benadering is dat het zorgt voor een vereenvoudiging van het systeem. Er is geen onderscheid meer nodig in activiteiten die vallen in categorieën A, B en C, voor de bepaling van het recht op KOT. Dit verlaagt de uitvoeringslast voor gemeenten, vermindert beleidsverschillen tussen gemeenten en neemt de angst voor terugvorderingen weg. Het wegnemen van deze onzekerheid kan op zijn beurt leiden tot een afname van het niet-gebruik van KOT. Bovendien sluit deze benadering aan bij het wetsvoorstel Participatiewet in Balans, waarin het doel wordt verbreed van uitsluitend arbeidsinschakeling naar bredere maatschappelijke participatie. Daarbij kan het recht op KOT mogelijk ook leiden tot meer arbeidsparticipatie omdat bijstandhouders in deze situatie eerder ontwikkelstappen kunnen en willen zetten. Een belangrijk aandachtspunt bij deze denkrichting is dat het breder toepassen van het recht op KOT kosten voor het Rijk met zich meebrengt. Een ander aandachtspunt is dat de verruiming van het recht op KOT niet alles oplost als het gaat om het gebruik van kinderopvang door bijstandhouders. Andere belemmeringen rondom de kinderopvang, zoals lange wachttijden bij kinderopvangorganisaties en stijgende uurtarieven, kunnen er nog steeds voor zorgen dat bijstandhouders geen gebruik kunnen maken van kinderopvang en daarmee niet kunnen participeren of re-integreren.

9.2.2 *Wat is nodig om in de toekomst de omvang van bijstandhouders met en zonder recht op KOT met data te bepalen?*

Door verschillen in aanlevering door gemeenten en inconsistenties in de CBS-data, is het op basis van de SRG van CBS niet mogelijk geweest om de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT in dit onderzoek zuiver te bepalen (zoals beschreven in paragraaf 6.1). De volgende stappen kunnen een bijdrage leveren aan een (meer) zuivere bepaling van de omvang van de groep bijstandhouders met en zonder recht op KOT. Dit is onder andere van belang om mogelijke effecten en kosten van denkrichting 2 beschreven in de vorige paragraaf goed te kunnen inschatten.

- a. **Voer een bestandsvergelijking tussen de gegevens van het IB en het CBS uit.** Om te onderzoeken of de informatie over de re-integratievoorzieningen bij beide partijen overeenkomt. Aangezien gemeenten hun gegevens op verschillende manieren aanleveren, is het waarschijnlijk dat er verschillen zijn. In dat geval moet worden onderzocht of deze verschillen klein of juist substantieel

zijn. Indien de verschillen substantieel blijken, dient men te overwegen hoe de gegevensaanlevering geüniformeerd kan worden. Een uniforme aanlevering van gegevens aan deze twee partijen kan tevens het proces van gegevensaanlevering voor gemeenten vereenvoudigen.

- b. **Onderzoek of registratie van het doel van de re-integratievoorziening waarde toevoegt in het evalueren en doorontwikkelen van het re-integratiebeleid door het ministerie van SZW.** Op dit moment leidt deze registratie tot onduidelijkheid, omdat het doel van de voorziening niet altijd overeenkomt met de definities van de voorzieningen in de SRG van CBS. Het doel van de voorziening veroorzaakt daarnaast ook verwarring bij gemeenten, vooral omdat deze data niet wordt aangeleverd bij het IB en daarmee niet wordt gebruikt door Dienst Toeslagen om het recht op KOT te beoordelen. Sommige onderzochte gemeenten denken echter ten onrechte dat deze gegevens wel door Dienst Toeslagen worden gebruikt. Het is daarom van belang om duidelijkheid te verschaffen aan gemeenten over de gegevensstromen tussen IB en CBS, en welke gegevens door Dienst Toeslagen daadwerkelijk worden gebruikt bij het vaststellen van het recht op KOT. De online richtlijnen voor het aanleveren van gegevens aan beide partijen worden door de onderzochte gemeenten als onvoldoende ervaren. Duidelijke richtlijnen en beschrijvingen kunnen verwarring bij gemeenten wegnemen.
- c. **Splits de huidige re-integratie-/participatievoorziening *coaching naar werk of participatie* in de SRG van CBS op in twee losse voorzieningen.** De twee losse voorzieningen zijn dan: *coaching naar werk* (re-integratie) en *coaching naar participatie*. Momenteel wordt geen onderscheid gemaakt in de registratie, zoals de naam van de voorziening al aangeeft. Hierdoor is het niet mogelijk om binnen deze voorziening de omvang van de groep bijstandhouders in categorie A (coaching naar werk) en categorie B (coaching naar participatie) te bepalen.

9.2.3 *In gesprek met betrokken stakeholders over datastromen en kennisuitwisseling over het recht op KOT in relatie tot de Participatiewet*

Gezien de complexiteit van de huidige situatie rondom het recht op KOT en de variëteit aan aanpakken die gemeenten hanteren, adviseren wij het ministerie van SZW om op korte termijn met relevante stakeholders, zoals gemeenten, het IB en Dienst Toeslagen, in gesprek te gaan. Dit gesprek zou zich in ieder geval moeten richten op twee belangrijke punten:

- a. **Ten eerste is het van belang om het proces van de verschillende datastromen over re-integratietrajecten en participatievoorzieningen (IB en CBS) in kaart te brengen.** Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in deze gegevens bij IB en CBS? En voor welke doeleinden worden deze gegevens gebruikt en door wie? Zoals beschreven in de vorige paragraaf. Daarnaast dient er duidelijkheid te komen over de betekenis van de gegevens die gemeenten aanleveren middels het Re-integratiebericht aan IB en hoe deze gegevens door Dienst Toeslagen worden gebruikt in het beoordelingsproces voor KOT. Dit zou niet alleen de transparantie vergroten, maar ook het proces voor gemeenten vereenvoudigen en hen helpen beter te begrijpen welke informatie voor wat gebruikt wordt en welke informatie essentieel is voor het recht op KOT.
- b. **Ten tweede is het van belang om samen met gemeenten te onderzoeken hoe de verschillende denkrichtingen geschetst in de tweede paragraaf gebruikt kunnen worden om van te leren.** Uit het onderzoek blijkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate van aandacht die wordt besteed aan KOT of kinderopvang bij de uitvoering van de Participatiewet en de kennis die zowel beleidsadviseurs als consultants over dit onderwerp hebben. Enkele onderzochte gemeenten hebben aangegeven graag te willen leren van de best practices van andere gemeenten. Door kennis en ervaringen uit te wisselen, kunnen gemeenten elkaar ondersteunen bij het verbeteren van hun aanpak. Dit kan bijvoorbeeld het delen omvatten van succesvolle trajecten voor alleenstaande ouders waarin kinderopvang is geregeld of het bespreken van de specifieke ondersteuning die gemeenten bieden rondom kinderopvang binnen hun organisatie. Dit kan eventueel in de vorm van een lerend netwerk, bijvoorbeeld in het kader van spoor 3 van de Participatiewet in Balans.

9.2.4 Overige aanbevelingen over KOT in relatie tot de Participatiewet

Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek hebben we ook een aantal aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot KOT in relatie tot de Participatiewet, die verder reiken dan enkel het recht op KOT:

- a. **Overweeg om gemeenten de kosten van de kinderopvang boven het maximum wettelijk uurtarief te laten vergoeden.** Gemeenten mogen volgens artikel 1.13 van de Wko voor ouders die een re-integratietraject (categorie A of B) volgen, in aanvulling op de KOT een tegemoetkoming verstrekken die niet meer bedraagt dan de kosten op basis van het maximum wettelijk uurtarief. Gemeenten mogen het gedeelte daarboven niet vergoeden. Kinderopvangorganisaties mogen echter zelf hun werkelijke uurtarief bepalen. Veel organisaties rekenen een hoger tarief dan het maximum uurtarief waarover toeslag wordt verstrekt. Voor bijstandhouders is dit hogere uurtarief dat kinderopvangorganisaties rekenen vaak te hoog om de opvang te kunnen betalen, ondanks dat zij KOT en de aanvullende tegemoetkoming van de gemeente ontvangen. Deze aanbeveling schept echter mogelijk een precedent voor andere doelgroepen die moeite hebben om de kosten van kinderopvang boven het maximum wettelijk uurtarief te betalen.
- b. **Overweeg om ook een overbruggingsperiode van maximaal drie maanden voor KOT te hanteren voor bijstandhouders die een re-integratietraject volgen (gelijk aan de overbrugging voor werkenden).** De overbruggingsperiode is de tijd van maximaal drie maanden waarin ouders die gestopt zijn met werken/ondernemen, of werkloos zijn geraakt, nog recht hebben op KOT. Deze periode geldt alleen voor werkenden, terwijl bijstandsgerechtigden na afronding van hun traject enkel gebruik kunnen maken van niet-gebruikte opvanguren. Werkenden krijgen bovenop de niet-gebruikte opvanguren standaard drie maanden extra. Wanneer bijstandsgerechtigden, net als werkenden, drie maanden uitloop krijgen na afloop van hun traject, kan dit hun arbeidsparticipatie bevorderen.

A. Methode schattingen omvang bijstandhouders met en zonder recht op KOT

In hoofdstuk 6 staat beschreven dat een zuivere bepaling van de groep bijstandhouders die wel en geen recht hebben op KOT niet mogelijk is met de SRG van CBS. Op basis van beschikbare gegevens in openbare bronnen hebben we daarom de groep bijstandhouders met jonge kinderen in categorie B en C geschat aan de hand van een range. Waarbij de groep bijstandhouders onder categorie B wel recht heeft op KOT en de groep onder categorie C niet. In tabel 3 in hoofdstuk 6 staat de geschatte omvang (range) van de groep bijstandhouders in beide categorieën weergegeven. Deze totale range is opgebouwd uit afzonderlijke berekeningen van deel-ranges voor categorie B en categorie C, die vervolgens zijn samengevoegd tot één overkoepelende schatting. In deze bijlage lichten we toe hoe de deel-ranges zijn berekend en welke gegevens we daarbij hebben gebruikt.

Om een inschatting te maken van de omvang van de groep bijstandhouders in categorieën B en C is gebruikgemaakt van de onderstaande gegevens. Deze vormen de basis voor de berekeningen van de schatting:

- a. Totaal aantal bijstandsgerechtigden - juni 2024 (CBS Statline).
- b. Aantal personen met een lopende voorziening, naar uitkeringspositie niet werkend met bijstand - juni 2024 (CBS/SZW).
- c. Doel inzet voorzieningen - juni 2024 (CBS/SZW).
- d. Aantal huishoudens in de bijstand met een arbeidsontheffing - juni 2024 (CBS/SZW).
- e. Aantal eenoudergezinnen met kinderen onder de 12 jaar, in de bijstand - december 2023 (SEO, 2024).
- f. Aantal paren met kinderen onder de 18 jaar, in de bijstand - december 2023 (SEO, 2024).

Omdat niet alle benodigde cijfers rechtstreeks beschikbaar zijn, is de schatting tot stand gekomen op basis van een aantal aannames. Deze aannames staan hieronder toegelicht:

- a. **Aanname 1:** Omdat het aantal bijstandhouders met jonge kinderen niet direct beschikbaar is via CBS Statline, hebben we de bijstandskansen van huishoudens uit het SEO-onderzoek naar het bijstandsverdeelmodel 2025²⁵ gebruikt. Op basis van deze gegevens is het aantal ouders (zowel eenoudergezinnen als (echt)paren met jonge kinderen) in de bijstand berekend. Voor de groep eenoudergezinnen was er data beschikbaar voor gezinnen met kinderen onder de 12 jaar. Voor (echt)paren konden we alleen aantallen berekenen voor de groep met kinderen onder de 18 jaar.
- b. **Aanname 2:** De relevante doelgroep is het aantal bijstandhouders met jonge kinderen zonder arbeidsontheffing²⁶. Bijstandhouders met arbeidsontheffing hoeven namelijk niet deel te nemen aan re-integratie- of participatietrajecten. We hebben hiervoor data van het CBS gebruikt over het aantal huishoudens met een ontheffing op basis van artikel 9 van de Participatiewet. Van de groep alleenstaande ouders bleek 9,7% een ontheffing te hebben, terwijl dit percentage voor gehuwden en samenwonenden 9,1% was.

²⁵ [Bijstandsverdeelmodel 2025: actualisatiefase | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

-
- c. **Aanname 3:** Voor het bepalen van het aantal bijstandhouders met jonge kinderen per re-integratie-/participatievoorziening in de SRG van CBS, hebben we het percentage bijstandhouders met jonge kinderen ten opzichte van het totaal aantal bijstandsgerechtigden gehanteerd.
 - d. **Aanname 4:** De verhouding tussen het doel van de re-integratie-/participatievoorziening, namelijk re-integratie en participatie, is gebaseerd op de verhouding van gestarte voorzieningen in juni 2024.
 - e. **Aanname 5:** Vanwege de beschikbaarheid van data lopen de peildata van de verschillende databronnen niet gelijk, met een verschil van 6 maanden. Op basis van het verschil in statistieken binnen deze 6 maanden in de totale bijstandsgerechtigdenpopulatie, concluderen we dat het effect hiervan minimaal is, aangezien er in zo'n korte periode weinig verschuivingen zichtbaar waren.

Om een schatting te maken van de omvang van de groep bijstandhouders in categorieën B en C, hebben we gebruikgemaakt van een range. De methode die we hiervoor hebben toegepast, was als volgt: eerst hebben we het aandeel ouders met jonge kinderen in de bijstandspopulatie berekend. Dit aandeel hebben we vervolgens toegepast op het aantal personen dat een specifieke re-integratie- of participatievoorziening volgt. De berekeningen zijn daarbij afzonderlijk uitgevoerd voor eenoudergezinnen met kind(eren) onder 12 jaar en voor (echt)paren met kind(eren) onder 18 jaar. De uiteindelijke schatting is gepresenteerd als een range: de ondergrens is bepaald door het aantal eenoudergezinnen en de bovengrens door het aantal (echt)paren hierbij op te sommen.

We hebben meerdere deel-ranges berekend voor de categorieën B en C, aangezien deze categorieën op verschillende manieren ingevuld kunnen worden, afhankelijk van de interpretatie en de indeling zoals weergegeven in tabel 1 in paragraaf 5.1 Deze verschillende deel-ranges staan in onderstaande tabellen. De samengevoegde uitkomst van deze deel-ranges vormt de totaalrange zoals weergegeven in tabel 2 van hoofdstuk 6. We hebben de volgende deel-ranges berekend:

- a. **Eerste range omvang bijstandhouders categorie B:** omvat de aantallen eenoudergezinnen en (echt)paren met kinderen die deelnemen aan de voorzieningen 'scholing' en 'coaching', conform de indeling in categorieën die in tabel 1 in paragraaf 5.1 staan weergegeven. De voorziening 'vrijwilligerswerk' is hierbij bewust buiten beschouwing gelaten, omdat uit het casusonderzoek blijkt dat vrijwilligerswerk vaker geldt als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) dan wel gericht op arbeidsinschakeling (categorie B).
- b. **Tweede range omvang bijstandhouders categorie B:** omvat de aantallen eenoudergezinnen en (echt)paren met kinderen die deelnemen aan de voorzieningen 'scholing', 'vrijwilligerswerk', 'coaching', conform de indeling in categorieën die in tabel 1 in paragraaf 5.1 staan weergegeven.
- c. **Derde range omvang bijstandhouders categorie B:** omvat de aantallen eenoudergezinnen en (echt)paren met kinderen die deelnemen aan de voorzieningen 'scholing', 'vrijwilligerswerk', 'coaching', conform de indeling in categorieën die in tabel 1 in paragraaf 5.1 staan weergegeven. Verschil met de tweede range is dat we hierbij enkel naar de aantallen hebben gekeken die bij deze voorzieningen onder het doel 're-integratie' genoemd staan. Dit omdat uit casusonderzoek blijkt dat vrijwilligerswerk voor verschillende doeleinden ingezet wordt: re-integratie (categorie B) en maatschappelijke participatie (categorie C) .
- d. **Eerste range omvang bijstandhouders categorie C:** omvat de aantallen eenoudergezinnen en (echt)paren met kinderen die deelnemen aan de voorziening 'sociale activering', conform de indeling in categorieën die in tabel 1 in paragraaf 5.1 staan weergegeven.
- e. **Tweede range omvang bijstandhouders categorie C:** omvat de aantallen eenoudergezinnen en (echt)paren met kinderen die deelnemen aan de voorzieningen 'sociale activering' en 'vrijwilligerswerk', conform de indeling in categorieën die in tabel 1 in paragraaf 5.1 staan weergegeven. De voorziening 'vrijwilligerswerk' is hierbij bewust meegenomen in de berekening, omdat uit casusonderzoek blijkt dat vrijwilligerswerk vaker geldt als sociale activering niet direct gericht op arbeidsinschakeling (categorie C) dan wel gericht op arbeidsinschakeling (categorie B).

1: Groep B zonder vrijwilligerswerk - zonder doel	Groep	Scholing (B)	Coaching (B)	Totaal (B)	6100-11380
	Eenoudergezin (met kind(eren) onder 12 jaar)	1630	4470	6100	
	(Echt)paren (met kind(eren) onder 18 jaar)	1420	3860	5280	
	Totaal	3050	8330	11380	

2: Groep B met vrijwilligerswerk - zonder doel	Groep	Vrijwilligerswerk (B)	Scholing (B)	Coaching (B)	Totaal (B)	7760-13490
	Eenoudergezin (met kind(eren) onder 12 jaar)	1660	1630	4470	7760	
	(Echt)paren (met kind(eren) onder 18 jaar)	1450	420	3860	5730	
	Totaal	3110	2050	8330	13490	

3: Groep B met vrijwilligerswerk - met doel re-integratie	Groep	Vrijwilligerswerk (B)	Scholing (B)	Coaching (B)	Totaal (B)	5300-8480
	Eenoudergezin (met kind(eren) onder 12 jaar)	700	1100	3500	5300	
	(Echt)paren (met kind(eren) onder 18 jaar)	610	950	1620	3180	
	Totaal: doel re-integratie	1310	2050	2565	8480	

Tabel 4. Ranges van de schattingen voor categorie B in 2024.

1: Groep C overige sociale activering	Groep	Overige sociale activering (C)	1680-3150
	Eenoudergezin (met kind(eren) onder 12 jaar)	1680	
	(Echt)paren (met kind(eren) onder 18 jaar)	1470	
	Totaal	3150	

2: Groep C overige sociale activering met vrijwilligerswerk	Groep	Overige sociale activering (C)	Vrijwilligerswerk (C)	Totaal (C)	3340-6260
	Eenoudergezin (met kind(eren) onder 12 jaar)	1680	1660	3340	
	(Echt)paren (met kind(eren) onder 18 jaar)	1470	1450	2920	
	Totaal	3150	3110	6260	

Tabel 5. Ranges van de schattingen voor categorie C in 2024.

B. Bestudeerde documenten

Movisie (2025). Kinderopvang in de Participatiewet gemeente Amsterdam. Utrecht: Movisie.

SCP (2023). Doe je mee?! Perspectieven op 'zinnvolle participatie. Deel 1: Ouders en kinderopvang. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2024). Vertrouwen in de bijstand: een kwalitatieve studie naar de ondersteuning van bijstandsgerechtigden die (nog) niet betaald kunnen werken. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SEO (2024). Bijstandsverdeelmodel 2025. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

WagenaarHoes (2024). Jaarrapportage systeemleren 2023: professionals voor Maatwerk Multiproblematiek. Doorn: WagenaarHoes.