

# Ontwikkeling kind moet voorop staan bij opvang

Hoe moet de toekomst van onze kinderopvang eruitzien? Welke doelen zijn daarbij belangrijk? En welke maatregelen en prikkels zijn er nodig om die doelen te bereiken? Op 4 september ging ESB hierover om de tafel zitten met een diverse club van experts en ervaringsdeskundigen. Een verslag.

**MAARTJE SCHULZ**

Redacteur bij ESB

**D**e nasleep van de kinderopvangtoeslagaffaire drukte een forse stempel op de kabinetsplannen. De politiek wilde koste wat kost een toekomstig schandaal voorkomen, en de coalitiepartijen vertaalden dit voor de kinderopvang naar een vereenvoudiging van de bekostiging. In plaats van een kinderopvangtoeslag uitgekeerd via een voorschot-systematiek, wilde men naar directe financiering van de kinderopvangorganisaties.

Door de focus op de toeslagvereenvoudiging raakten andere prioriteiten wat uit het zicht. Belangrijke maatschappelijke doelen, zoals de arbeidsdeelname van ouders en de ontwikkelingskansen van het kind, bleken ondergeschikt aan de wens om tot een eenvoudiger stelsel te komen.

## Ondoelmatig en denivellerend

Aanvullend doel was de politieke wens van de coalitie om werkende ouders financieel tegemoet te komen via een inkomensafhankelijke vergoeding van 96 procent voor de kinderopvangkosten. In hun ex-ante-evaluatie-rapport verwachten het CPB en SCP (2023) dat deze financiële steun slechts een beperkt effect zou hebben op het arbeidsaanbod op de lange termijn (de kosten waren ongeveer 2,5 miljard euro, resulterend in slechts zo'n 15.000 fte, oftewel 166.000 euro/fte). En dat is 'geen doelmatige besteding'.

Reden voor het beperkte effect van de financiële prikkel op het arbeidsaanbod zijn de in Nederland sterke maatschappelijke normen en persoonlijke voorkeu-

ren aangaande het gebruik van kinderopvang, zoals 'ik vind het fijn om te zorgen'.

Ook gaat er van deze financiële tegemoetkoming een denivellerende werking uit. De lage inkomens kregen al 96 procent van de kinderopvangkosten vergoed tot aan het maximum vergoedbare tarief – en de midden- en hoge inkomens zouden dat nu ook krijgen. 'Contraproductief', zo concludeert een deelnemer, want 'wie meer per uur verdient, is ook bereid om meer te betalen voor het opvangen van zijn kinderen'. En: 'De baten van kinderopvang voor het kind zijn juist hoger voor de kinderen van laagopgeleide ouders.' Voor een inkomensafhankelijke vergoeding vanuit de overheid valt er dus zeker wat te zeggen, zo vindt een aantal deelnemers.

Door de hogere vergoeding voor de midden- en hoge inkomens komt de toegankelijkheid in gevaar. Vanwege de extra vraag naar kinderopvang die bij hen ontstaat, zal deze bijna gratis opvang voor de midden- en hoge inkomens in de plaats komen van het 'het oppassen door opa en oma'. Dat zal de vraag aanwakkeren en kan leiden tot prijsopdrijving, waarbij de laagste inkomens het meest worden geraakt (Plantenga et al., 2022).

## Naar een beter stelsel

Hoewel er overeenstemming was in de groep dat 'het ideale stelsel' niet bestaat, kwamen er toch veel ideeën en oplossingen op tafel om het kinderopvangstelsel te verbeteren. Of zoals een aanwezige het verwoordde: 'Ideaal bestaat niet, maar er bestaat wel iets dat slimmer is dan het plan van de regering'.

Meest gehoord daarbij is dat de ontwikkeling van het kind voorop moet staan. Aan de financiële kant betekent dit dat de ouderbijdrage inkomensafhankelijk moet zijn, zonder een arbeidseis. De facto kan je dat doen door alle lokale regelingen, zoals de Asschergelden en de sociaal-medische indicaties, bij elkaar te pakken en er dan één nationale regeling van te maken.

Door inkomensafhankelijkheid en geen arbeidseis als uitgangspunt te nemen wordt de kinderopvang toe-



gankelijker voor de kinderen die er het meeste baat bij hebben. Deelname aan formele kinderopvang kan bijdragen aan een cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling, met name bij kinderen van ouders met een laag inkomen (CPB en SCP, 2023).

Qua pedagogiek betekent de ‘ontwikkeling van de kinderen voorop’ dat kinderopvang meer als ontwikkelingsinstrument, in plaats van als arbeidsparticipatie-instrument, gezien moet worden. Geen ‘kinderbewaarplaats’, maar ‘een plek die bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind’. Investeer dus in de professionele ontwikkeling van de pedagogisch medewerker. De methode van de Leidse promovendus Simon Hay (2018) wordt meermaals aangehaald als inspiratiebron, waarbij het vertrekpunt de intrinsieke motivatie van de medewerkers zelf is. Een suggestie die op tafel kwam: zet de pedagogisch medewerker naast de begeleider van het kind



ook in als coach van de ouders, waardoor de pedagogische inzichten ook thuis kunnen worden meegenomen.

### Knelpunten aanpakken

De centrale les van de hervormingspoging van het demissionaire kabinet was toch wel dat plannen waarbij er niet naar de uitvoering gekeken is, niet van de grond komen. De uitvoeringsbeperking – of die nu gaat over wie het moet uitvoeren of over personeelskrapte – bleek ‘een niet te onderschatten element’. Wie dus, om de ontwikkeling van het kind voorop te zetten, de toegankelijkheid van kinderopvang voor lage inkomens en de kwaliteit van de kinderopvang voor iedereen wil verbeteren, zal serieus naar de uitvoering moeten gaan kijken. In het gesprek kwamen er drie knelpunten vaker terug: dominante marktposities, het personeelstekort, en een gebrek aan op feiten gebaseerd, breed gedragen langetermijnbeleid.

### Machtsconcentratie

Een punt van zorg is de marktordening. De markt werkt redelijk in deze sector, maar er zijn wel zorgen om de machtsconcentratie bij kinderopvangaanbieders. In sommige gemeentes heeft één aanbieder een marktaandeel van meer dan vijftig procent. De afgelopen jaren doet zich steeds meer schaalvergroting voor, onder meer als gevolg van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (SEO, 2023). Schaalvergroting kan efficiënt zijn, maar er

## Deelnemers ronde tafel

KADER 1

**Emmeline Bijlsma** (Brancheorganisatie Kinderopvang)

**Marcel Canoy** (VU Amsterdam)

**Leonore Das** (Berenschot)

**Jasper H. van Dijk** (Instituut voor Publieke Economie)

**Remco van Eijkel** (SEO Economisch Onderzoek)

**Myrte van Gurp** (PPINK)

**Gjalt Jellesma** (BOInK)

**Metten Knüppe** (ouder)

**Jasper Lukkezen** (ESB, gespreksleider)

**Mark Mieras** (wetenschapsjournalist)

**Maartje Schulz** (ESB)

**Tuncay Uyanik** (M inistie van SZW)

**Maria Vliet** (Sociaal en Cultureel Planbureau)

zit een grens aan wat er nog maatschappelijk gewenst is. Het kan immers leiden tot te veel marktmacht.

Voor een oplossing is, volgens de deelnemers, de mededingingsautoriteit aan zet met een strengere kader. Lokale fusies en overnames zijn nu niet groot genoeg om te worden beoordeeld door de mededingingsautoriteit. Op zich logisch, want iedere individuele overname is op zichzelf geen probleem. Maar alle overnames bij elkaar tornen wel aan het functioneren van de markt.

Daarnaast kan er – zoals in andere volwassenensectoren ook gangbaar is – een gedragscode worden opgesteld die moet gelden voor alle aanbieders van kinderopvang. Deze gedragscode kan door de sector zelf worden opgesteld, maar niet door de sector zelf worden gehandhaafd. De handhaving ervan moet elders – bij de overheid – liggen. Goede ondernemers hebben baat bij zo'n gedragscode. Inspiratie kan worden opgedaan bij 'de zes spelregels' van Boot (2023).

### *Grote personeelstekorten*

Eén heel duidelijk knelpunt, waarover veel zorg bestaat, is het personeelstekort in de sector. Mensen uit de branche zien een leegloop, en die is het afgelopen anderhalf jaar erger geworden. 'Hoe aantrekkelijk is het vak nog op dit moment?'

Er wordt gevreesd voor een vicieuze cirkel van te weinig personeel, wat leidt tot minder werkplezier en meer uitval, resulterend in een nog groter personeelstekort. 'Stagiaires rennen soms gillend weg na een week stage', zegt een deelnemer. Doordat de werkdruk voor kinderopvangprofessionals hoger is geworden, kunnen stagiairs niet altijd goed worden begeleid. Vervolgens kiezen deze jonge mensen er geregeld voor om naar een andere sector over te stappen.

Dat personeelstekort raakt uiteindelijk ook aan de kwaliteit van de kinderopvang – en dus aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Er wordt benadrukt dat de eerste vier tot zes jaar erg belangrijk zijn voor de ontwikkeling van het kinderen – en voor hun latere functioneren, succes en geluk in de maatschappij. Dit laat zien dat we kinderopvang heel serieus moeten nemen als een belangrijk instrument voor de ontwikkeling van het kind.

Maar juist bij die kwaliteit ligt ook de oplossing, zo benadrukken enkele deelnemers. 'Door in te zetten op de professionele ontwikkeling van de pedagogische medewerkers voelen zij zich meer uitgedaagd en nuttiger. Daardoor is er meer werkplezier, minder verzuim en stijgt de kwaliteit. En dit kan ook helpen tegen het personeelstekort.'

### *Gebrek aan feitelijkheid*

Een steeds terugkerende zorg is het gebrek aan breed gedragen, op feiten en wetenschap gebaseerde langetermijnbeleid. Dit gebrek aan langetermijnbeleid is problematisch, want daardoor ontbreekt de stabiliteit die er nodig is voor investeringen in de kinderopvang. De vraag is dan ook hoe 'weg te komen van' te veel ideologie en persoonlijk sentiment, van een politiek die 'feitenresistent' is. Ook komt er naar voren dat de sector zelf verdeeld is (zo zijn er al drie brancheverenigingen).

Een onafhankelijke partij zou kunnen bijdragen aan de feitelijke discussie over kinderopvang, bijvoorbeeld door jaarlijks met een lijstje te komen met tien feiten over kinderopvang waarover experts het eens zijn – in combinatie met een korte schets van 'de staat van de kinderopvang'.

Daarnaast was er een oproep aan de politiek: kies een prioriteit waarop moet worden ingezet, en kijk vervolgens naar de feiten hoe dat het beste te bereiken valt. Daarbij helpt het als er door allerlei partijen rondom de kinderopvang niet te stellig en te ideologisch wordt gedacht in termen als 'vóór of tegen de markt'. Het gaat namelijk vooral om het tegengaan van excessen, en het in ogenschouw houden van het maatschappelijk perspectief. Achter dat uitgangspunt kunnen velen zich scharen, en daardoor wordt dit bestendiger.

Daarnaast moet de politiek wel normerend zijn, in de zin dat ze best vaker mag benoemen hoe belangrijk kinderopvang voor de maatschappij is. De ontwikkeling van het kind dient immers in de basis al goed te worden gelegd, wil het later vruchten afwerpen. En daarbij kan kinderopvang een grote rol in spelen. Kinderopvang is dus een investering in onze gemeenschappelijke toekomst.

### Literatuur

Boot, A. (2023) *Kinderopvang en private equity: het negatieve sentiment is te eenzijdig*. Managementscope Artikel, 7 maart.

Hay, S. (2018) *Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang*. BOink Factsheet.

CPB en SCP (2023) *Herziening financieringsstelsel kinderopvang*. CPB en SCP Gezamenlijke uitgave, 21 juni.

Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*. ESB, 107(4810), 270–273.

SEO (2023) *De markt voor kinderopvang: De rol van private equity binnen de kinderopvangsector*. SEO Economisch Onderzoek Rapport, april.