

Het maatschappelijk rendement van voorschoolse voorzieningen

Investeren in voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit loont. Dit geldt ook voor universele voorzieningen, die nu worden bepeit door de SER en veel politieke partijen. De baten ontstaan niet zozeer door de effecten op de arbeidsmarktparticipatie van ouders, maar met name door de effecten op de ontwikkeling van kinderen. Het rendement van universele voorzieningen is echter lager dan dat van effectief doelgroepenbeleid.

THOMAS VAN HUIZEN

Universitair docent
aan de Universiteit
Utrecht (UU)

JANNEKE PLANTENGA

Hoogleraar aan
de UU

In het Nederlandse systeem van voorschoolse voorzieningen bestaan verschillende arrangementen naast elkaar: programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (vve), bedoeld voor kinderen met een achterstand; peuterspeelzalen, die veel gebruikt worden door gezinnen waarin niet sprake is van twee verdienende ouders; en kinderdagverblijven, die vooral door tweeverdieners worden gebruikt. Daarnaast gaat een relatief klein deel van de kinderen naar gastouders of ouderparticipatiecrèches (Sanders, 2017; in dit nummer).

Al langere tijd wordt er discussie gevoerd over dit versnipperde systeem van voorschoolse voorzieningen. De laatste jaren gaan er steeds meer stemmen op om een universele voorschoolse voorziening voor alle kinderen in te voeren. Een belangrijke mijlpaal in dit verband is het advies van de SER (2016). Hierin wordt voor alle kinderen van twee tot vier jaar, ongeacht of hun ouders werken, een voorschoolse voorziening van zestien uur per week voorgesteld. Uit de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 blijkt dat de meeste politieke partijen het belang van een universele voorziening onderschrijven: zo neemt de PvdA het SER-advies vrijwel letterlijk over, streeft D66 naar "een brede basisvoorziening van hoge kwaliteit" waar alle twee- tot vierjarigen voor ten minste vier dagdelen per week gebruik van kunnen maken en pleit het CDA voor het samenvoegen van peuterspeel-

zalen en kinderopvang tot één voorschool, waar alle twee- tot vierjarigen een aantal dagdelen recht op hebben.

In dit artikel gaan we in op het maatschappelijk rendement van voorschoolse voorzieningen. Wat zijn de effecten van vve en universele voorschoolse voorzieningen op de ontwikkeling van kinderen? En wegen de baten van investeringen op tegen de kosten?

DE EFFECTEN VAN DOELGROEPENBELEID

De internationale literatuur laat zien dat investeringen in voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit voor kinderen met een achterstand substantiële positieve effecten hebben op een breed spectrum van uitkomsten. Het gaat dan om verbetering van cognitieve en non-cognitieve vaardigheden op de korte termijn tot betere onderwijs- en arbeidsmarktuitskomsten en minder criminaliteit op de lange termijn (Elango *et al.*, 2016). Deze positieve effecten vertalen zich vaak ook in een hoog rendement. Kosten-batenanalyses van Amerikaans doelgroepenbeleid laten vaak indrukwekkende resultaten zien. Zo schatten Heckman *et al.* (2010) dat de samenleving zeven tot twaalf dollar terugverdient voor elke dollar die in het Perry Preschool-programma wordt geïnvesteerd.

Hoewel er in de internationale literatuur een redelijke consensus bestaat over de positieve effecten van vve-achtige programma's, is het specifieke Nederlandse beleid niet bewezen effectief; dat wil zeggen, er is nog onvoldoende onderzoek naar de causale effecten van vve. Uiteraard betekent dit niet dat het beleid bewezen niet-effectief is. Fukkink *et al.* (2015) trokken wel deze conclusie in een meta-analyse op basis van 21 studies. Het 'nulresultaat' van vve haalde krantenkoppen en tv-programma's en vve kwam onder vuur te liggen. Ons inziens is die conclusie onterecht omdat de studies die zijn meegenomen in de meta-analyse weinig zeggen over de causale effecten van vve. Fukkink *et al.* (2015) vergelijken de relatieve effectiviteit van vve met reguliere kleutergroepen en kinderdagverblijven. Niet de

opbrengst, maar de meeropbrengst van vve wordt onderzocht. Een ‘nulresultaat’ zou dus betekenen dat de verschillende formele voorzieningen evenveel effect hebben. De vraag hoeveel baat doelgroepkinderen hebben gehad bij vve – de centrale beleidsvraag – blijft in een dergelijke analyse dus onbeantwoord.

Maar ook over de relatieve effectiviteit van vve kunnen op basis van deze meta-analyse geen stellige uitspraken worden gedaan. De meegenomen studies vergelijken de vaardigheden van kinderen in een vve-programma met die van kinderen in een regulier programma (in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf). Eventuele verschillen kunnen niet alleen verklaard worden door een verschil in het programma, maar ook door de verschillen tussen kinderen. Kinderen in vve hebben een relatief hoog risico op een ontwikkelingsachterstand: daar worden ze immers op geselecteerd. Kinderen in reguliere peuterspeelzalen en kinderdagverblijven zijn meer representatief voor de totale populatie kinderen en zullen daarom een meer gemiddeld ontwikkelingspatroon volgen. Gegeven deze selectieverschillen is het niet vreemd dat studies soms een negatief ‘effect’ van vve rapporteren. Het ‘nulresultaat’ van vve kan dus duiden op een effectief vve-programma.

De geschatte effecten in de 21 studies die zijn meegenomen in de meta-analyse van Fukkink *et al.* (2015) zijn onzuiver omdat ze geen rekening houden met dit selectieprobleem. De studies zijn niet gebaseerd op gerandomiseerde experimenten. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van alternatieve methoden om te corrigeren voor het selectieprobleem (zoals *difference-in-differences*-methodes of *regression discontinuity designs*). Het is daarom terecht dat het CPB geen van de 21 studies meeneemt in de publicatie *Kansrijk onderwijsbeleid*: “Omdat de controlegroep niet goed is vormgegeven, is uit deze studies (...) niet af te leiden of vve in Nederland wel of geen causaal effect op de ontwikkeling van kinderen heeft gehad.” (CPB, 2016, p. 51). De noodzaak van een zorgvuldig onderzoeksdesign geldt uiteraard voor alle disciplines. Zo benadrukken ook gerenommeerde Amerikaanse psychologen dat we bijzonder sceptisch moeten zijn over studies die onvoldoende rekening houden met dit selectieprobleem (Yoshikawa *et al.*, 2013). Uiteraard leidt het meenemen van onzuivere schattingen in een meta-analyse tot onzuivere resultaten van die analyse. Dit methodologische probleem staat in de literatuur bekend als ‘garbage in, garbage out’.

Gegeven de methodologische beperkingen van het Nederlandse onderzoek kan de Nederlandse beleidsmaker zich beter baseren op de internationale literatuur. In lijn met die literatuur laat een recente CPB-studie (Akgündüz en Heijnen, 2016) zien dat ook in Nederland een extra investeringsimpuls in vve heeft geresulteerd in minder zittenblijven onder doelgroepkinderen.

DE EFFECTEN VAN UNIVERSELE VOORZIENINGEN

Beleidsmakers voeren soms het bewijs voor een indrukwekkend rendement op investeringen in doelgroepenbeleid als argument aan om een systeem van universele voorschoolse voorzieningen in te voeren. Dit bewijs zegt echter nog weinig over het rendement van universele voorzieningen. Omdat er voor een dergelijke voorziening geen selectie op

basis van een ontwikkelingsachterstand plaatsvindt, is het waarschijnlijk dat de gemiddelde baten per kind lager zijn. Daarnaast kan een kleinschalige voorziening waarschijnlijk met meer kwaliteit en meer intensiteit worden aangeboden dan een grootschalige voorziening die toegankelijk is voor alle kinderen. Ook dit zal gevolgen hebben voor het maatschappelijk rendement.

Voor de laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar de effecten van universele regelingen op de ontwikkeling van kinderen. Uit een meta-analyse (Van Huizen en Plantenga, 2015) van studies op basis van ‘natuurlijke experimenten’ naar de effecten van universele voorschoolse voorzieningen blijken de effecten niet eenduidig te zijn: ruim een derde van de geschatte effecten is significant positief, ruim een op de vijf schattingen is significant negatief en ruim veertig procent van de schattingen laat geen significant effect op de ontwikkeling van kinderen zien. Vooral kinderen met laagopgeleide ouders blijken baat te hebben bij universele voorzieningen. Voor kinderen met hoogopgeleide ouders zijn de effecten meestal niet significant (en zijn positieve effecten ongeveer even waarschijnlijk als negatieve effecten). Een belangrijke uitkomst is verder dat voorzieningen van hoge kwaliteit meestal leiden tot positieve effecten. Of er baten zijn in termen van ontwikkeling van kinderen, wordt dus in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de voorziening.

HET MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT VAN UNIVERSELE VOORZIENINGEN

Of ook in het geval van universele voorzieningen de kosten opwegen tegen de baten, is niet helemaal duidelijk: bestaande kosten-batenanalyses richten zich vooral op doelgroepenbeleid. Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van investeringen in universele voorschoolse voorzieningen hebben wij een kosten-batenanalyse uitgevoerd op basis van een Spaans ‘natuurlijk experiment’ (Van Huizen *et al.*, 2016). Vóór 1990 hadden in Spanje vier- en vijfjarigen toegang tot gratis publieke voorschoolse voorzieningen; na een hervorming in 1990 werd de toegang tot deze voorzieningen uitgebreid naar driejarigen. Het aandeel driejarigen dat participeerde in deze voorzieningen nam in de jaren na de hervorming toe van zo’n 8 procent in 1990 tot 43 procent in 1997 en ruim 67 procent in 2002.

Omdat regio’s verantwoordelijk waren voor de doorvoering van de hervorming, ontstond er regionale variatie die *difference-in-differences*-analyses mogelijk maken. Zulke analyses laten een significant positief effect van de hervorming op arbeidsparticipatie van moeders zien: elke tien extra kinderen in de voorschoolse voorziening betekende twee extra werkende moeders. Kinderen bleken ook baat te hebben bij de investering in de voorschoolse voorziening: het aantal zittenblijvers op de basisschool daalde en de taalvaardigheden verbeterden op de lange termijn (gemeten op vijftienjarige leeftijd). Het effect op rekenvaardigheden bleek evenwel niet significant te zijn.

Wanneer nu de baten voor de verschillende groepen bij elkaar worden opgeteld en worden vergeleken met de kosten, dan is het maatschappelijke rendement van de universele voorziening positief (Van Huizen *et al.*, 2016). Volgens het basisscenario, waarbij een discontovoet van drie procent

wordt gehanteerd, krijgt de samenleving ongeveer vier euro terug voor elke euro die in de voorziening is geïnvesteerd. Hierbij past wel de kanttekening dat er rekening moet worden gehouden met een ruime onzekerheidsmarge omdat de baten voor een belangrijk deel in de toekomst worden gerealiseerd. Maar in nagenoeg alle gevoeligheidsanalyses blijken de baten groter te zijn dan de kosten van universele voorzieningen.

De kosten-batenanalyse laat ook zien dat veruit het grootste deel van de baten voortkomen uit de ontwikkeling van kinderen. Gevoeligheidsanalyses laten zien dat de kosten/baten-ratio relatief ongevoelig is voor de grootte van het arbeidsmarkteffect. Anders geformuleerd: mocht de voorziening alleen positieve effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen, maar geen enkel effect op de arbeidsparticipatie van moeders, dan zou iedere geïnvesteerde euro de samenleving nog steeds ruim drie euro opleveren. Wanneer we echter aannemen dat arbeidsparticipatie van ouders wel, maar de ontwikkeling van kinderen niet positief wordt beïnvloed, dan blijken de baten niet langer op te wegen tegen de kosten. De Spaanse casus laat daarmee

zien dat de baten van de voorschoolse voorziening vooral de ontwikkelingsfunctie van deze voorziening betreffen en niet de arbeidsmarktfunctie. Dit resultaat is mede het gevolg van het feit dat de Spaanse voorschoolse voorziening van relatief hoge kwaliteit is. Gegeven het algemene resultaat dat voorschoolse voorzieningen van hoge kwaliteit een significant positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen (Van Huizen en Plantenga, 2015), is er op voorhand weinig aanleiding om te veronderstellen dat de effecten van een dergelijke voorziening in Nederland heel anders zouden uitpakken.

BELEIDSAANBEVELINGEN

Er is de laatste jaren veel discussie over de effectiviteit van het Nederlandse systeem van voorschoolse voorzieningen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is om het huidige, tamelijk versnipperde stelsel te vervangen door een universele regeling. Onze onderzoeksresultaten laten zien dat investeringen in universele voorschoolse voorzieningen kunnen lonen, al is het rendement waarschijnlijk lager dan investeringen in (effectief) doelgroepenbeleid opleveren.

Op basis van ons onderzoek kunnen twee belangrijke aandachtspunten worden geformuleerd voor de investeringsagenda in voorschoolse voorzieningen. Om te beginnen is het belangrijk dat ouders met een lagere sociaal-economische status worden gestimuleerd om gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen. Dit levert het hoogste maatschappelijk rendement op want deze kinderen hebben simpelweg de meeste baat bij voorschoolse voorzieningen. Wat dat betreft is het problematisch dat in de huidige systematiek ouders met een lagere sociaal-economische status relatief vaak geen recht hebben op kinderopvangtoeslag modat zij niet werken.

Een tweede beleidsimplicatie is om in kwaliteit te investeren. Hoge kwaliteit is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor positieve effecten voor kinderen en daarmee voor een hoog maatschappelijk rendement. Een risico van universele arrangementen is dat de kwaliteit daalt. Er moet daarom nagedacht worden over de financiering. Een universeel systeem is een systeem dat toegankelijk en betaalbaar is voor iedereen. Een praktische vertaling van dit uitgangspunt is dat de voorschoolse voorziening gratis is voor kinderen met een achterstand en/of voor ouders met een laag inkomen. Maar het kan nodig zijn om ouders met een hoger inkomen een financiële bijdrage te vragen om mede de kosten te dekken van een kwalitatief hoogwaardige voorziening.

LITERATUUR

Akgündüz, Y.E. en S. Heijnen (2016) *Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 328.

CPB (2016) *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Elango, S., J.L. Garcia, J.J. Heckman en A. Hojman (2016) *Early childhood education*. In: R.A. Moffitt (red.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, deel 2. NBER, 235–297.

Fukkink, R., L. Jilink en R. Oostdam (2015) *Met een blik op de toekomst. Een meta-analyse van de effecten van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding Hogeschool van Amsterdam.

Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto et al. (2010) *The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program*. *Journal of Public Economics*, 94(1–2), 114–128.

Huizen, T. van, en J. Plantenga (2015) *Universal child care and children's outcomes: A meta-analysis of evidence from natural experiments*. *U.S.E. Discussion Paper*, 15–13. Utrecht School of Economics.

Huizen, T. van, L. Dumhs en J. Plantenga (2016) *A cost-benefit analysis of universal pre-school education: Evidence from a Spanish reform*. *U.S.E. Discussion Paper*, 16–11. Utrecht School of Economics.

Sanders, M.W.J.L. (2017) *Meer kwaliteit voor minder geld in de kinderopvang?* *ESB*, 4747(3), 109–111.

SER (2016) *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Yoshikawa, H., C. Weiland, J. Brooks-Gunn et al. (2013) *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. New York: Foundation for Child Development.

In het kort

- ▶ Het onderzoek naar de effecten van het Nederlandse doelgroepenbeleid is methodologisch beperkt.
- ▶ Studies uit het buitenland laten echter een positief maatschappelijk rendement zien.
- ▶ Ook universele voorzieningen hebben een positief rendement, blijkt uit ons onderzoek.